

Comunidades energéticas locales

**Directores: Alfredo GALÁN GALÁN
Ignacio ZAMORA SANTA BRÍGIDA**

Coordinador: Marcos ALMEIDA CERREDA

PRÓLOGO DE VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR

José Francisco ALENZA GARCÍA	Ana IGLESIAS-CASAL
M. ^a Consuelo ALONSO GARCÍA	M. ^a Celia LÓPEZ-PENABAD
María Philomena BERTEL	José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ
Noelia BETETOS AGRELO	Luis MÍGUEZ MACHO
Marie BEUDELS	Immaculada MIRACLE MONTSERRAT
María del Carmen CÁMARA BARROSO	Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ
Carlo Alberto CIARALLI	Mathias PERL
Marta COSTA SANTOS	José María PERNAS ALONSO
Víctor DÍEZ MARTÍNEZ	Diego QUIÑOY-PEÑA
Louis de FONTENELLE	Lucía REY-ARES
Alfredo GALÁN GALÁN	David ROBINSON
Isabel GALLEGRO CÓRCOLES	Irene RUIZ OLMO
Andrea GARRIDO JUNCAL	Suzana TAVARES DA SILVA
Isabel GONZÁLEZ RÍOS	Marta VILLAR EZCURRA
Íñigo del GUAYO CASTIELLA	Ignacio ZAMORA SANTA BRÍGIDA



**Comunidades energéticas
locales**

Claves **45**

Serie Claves del Gobierno Local

Comunidades energéticas locales

Directores: Alfredo GALÁN GALÁN

Ignacio ZAMORA SANTA BRÍGIDA

Coordinador: Marcos ALMEIDA CERREDA

PRÓLOGO DE VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR

José Francisco ALENZA GARCÍA

M.ª Consuelo ALONSO GARCÍA

María Philomena BERTEL

Noelia BETETOS AGRELO

Marie BEUDELS

María del Carmen CÁMARA BARROSO

Carlo Alberto CIARALLI

Marta COSTA SANTOS

Víctor DÍEZ MARTÍNEZ

Louis de FONTENELLE

Alfredo GALÁN GALÁN

Isabel GALLEGRO CÓRCOLES

Andrea GARRIDO JUNCAL

Isabel GONZÁLEZ RÍOS

Íñigo del GUAYO CASTIELLA

Ana IGLESIAS-CASAL

M.ª Celia LÓPEZ-PENABAD

José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

Luis MÍGUEZ MACHO

Immaculada MIRACLE MONTSERRAT

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ

Mathias PERL

José María PERNAS ALONSO

Diego QUIÑOY-PEÑA

Lucía REY-ARES

David ROBINSON

Irene RUIZ OLMO

Suzana TAVARES DA SILVA

Marta VILLAR EZCURRA

Ignacio ZAMORA SANTA BRÍGIDA



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

La coordinación de esta obra se enmarca en la ejecución del proyecto de investigación: “Transición energética y entidades locales” (PID2022-141071OB-C21), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE, con una ayuda de la convocatoria: “Proyectos de Generación de Conocimiento 2022”, del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Solana e hijos, A.G., S.A.U.

Depósito legal: M-23494-2024

ISBN: 978-84-128852-3-1

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

PRÓLOGO 11 VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR

1.ª PARTE

INTRODUCCIÓN A LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

- CAPÍTULO I** 19 **Las comunidades energéticas locales en el marco de la transición energética**
IGNACIO ZAMORA SANTA BRÍGIDA
- CAPÍTULO II** 35 **Principales aspectos técnicos de las comunidades energéticas locales: especial referencia al autoconsumo de energía eléctrica**
VÍCTOR DÍEZ MARTÍNEZ
- CAPÍTULO III** 51 **La importancia de los Gobiernos locales en la constitución de las comunidades energéticas**
ANDREA GARRIDO JUNCAL e IRENE RUIZ OLMO
- CAPÍTULO IV** 69 **Casos de comunidades energéticas promovidas por diputaciones provinciales**
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ

2.ª PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

- CAPÍTULO V** 101 **La distribución competencial en materia de comunidades energéticas locales: una aproximación regulatoria y jurisprudencial**
M.ª CONSUELO ALONSO GARCÍA
- CAPÍTULO VI** 115 **Tipologías de comunidad energética local: definición, requisitos y principales vehículos jurídicos para su constitución**
ISABEL GALLEGO CÓRCOLES

CAPÍTULO VII 137 Participación de las entidades locales en las comunidades energéticas

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

3.ª PARTE

RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO VIII 163 Convergencia del interés de las comunidades energéticas y el sistema eléctrico

DAVID ROBINSON e ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA

CAPÍTULO IX 185 Colaboración pública y privada en materia de comunidades energéticas locales: especial referencia a la iniciativa empresarial

IMMACULADA MIRACLE MONTSERRAT

CAPÍTULO X 205 Las comunidades energéticas locales ante el fomento administrativo: la convocatoria de ayudas públicas y otras vías de promoción

JOSÉ MARÍA PERNAS ALONSO

CAPÍTULO XI 231 Fiscalidad de las comunidades energéticas: un salto tributario cualitativo respecto del autoconsumo de energía eléctrica

MARTA VILLAR EZCURRA y

MARÍA DEL CARMEN CÁMARA BARROSO

4.ª PARTE

COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES Y SECTORES CONEXOS

CAPÍTULO XII 253 Dimensión ambiental y climática de las comunidades energéticas locales

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

CAPÍTULO XIII 271 Comunidades energéticas locales y urbanismo: el planeamiento y su ejecución

LUIS MÍGUEZ MACHO

CAPÍTULO XIV 285 Sobre la relación entre las comunidades energéticas locales y la normativa en materia de contratación pública
JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

CAPÍTULO XV 305 Las comunidades energéticas locales como instrumento de política económica, demográfica y social
NOELIA BETETOS AGRELO

5.ª PARTE

VISIÓN EUROPEA COMPARADA EN MATERIA DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO XVI 327 Las comunidades energéticas locales en Portugal
SUZANA TAVARES DA SILVA y MARTA COSTA SANTOS

CAPÍTULO XVII 341 Las comunidades energéticas locales en Francia
LOUIS DE FONTENELLE

CAPÍTULO XVIII 367 Las comunidades energéticas locales en Bélgica
MARIE BEUDELS y MATHIAS PERL

CAPÍTULO XIX 383 Las comunidades energéticas locales en Austria
MARIA PHILOMENA BERTEL

CAPÍTULO XX 391 Las comunidades energéticas locales en Italia
CARLO ALBERTO CIARALLI

6.ª PARTE

UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN MATERIA DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO XXI 407 Estado de la energía solar fotovoltaica y las comunidades energéticas en España. Propuesta metodológica y algunos datos concluyentes
M.ª CELIA LÓPEZ-PENABAD, ANA IGLESIAS-CASAL,
LUCÍA REY-ARES y DIEGO QUIÑOY-PEÑA

EPÍLOGO 435 **Las comunidades energéticas locales:
motores de cambio para un futuro
energético más inclusivo y sostenible**
ALFREDO GALÁN GALÁN e IGNACIO ZAMORA SANTA
BRÍGIDA

Prólogo

Vicente López-Ibor Mayor

*Presidente de la Asociación Española de Derecho
de la Energía (AEDEN).*

*Presidente de la European Federation of Energy
Law Associations (EFELA)*

El sistema energético constituye una de las piezas esenciales para el funcionamiento de la sociedad. Una pieza central para el diseño y desarrollo de infraestructuras materiales clave para la creación y el mantenimiento de infinidad de procesos y sistemas que constituyen el sustrato material de nuestra vida ordinaria, la de nuestras ciudades y territorios rurales, redes de comunicaciones, y todo tipo de soluciones y servicios de carácter técnico, comercial e industrial.

Por ello, la irrupción del alumbrado público de gas, primero, y del suministro de electricidad, poco más tarde, entre finales del siglo diecinueve y mediados de la primera década del veinte, representó un hecho extraordinario en la esfera técnica e industrial, un avance científico indiscutible —como casi siempre, con aportaciones intermedias sucesivas de distintas escuelas científicas—, y un acontecimiento determinante para el ulterior progreso económico y social, para el avance de la humanidad.

Desde entonces, las sociedades modernas, alimentadas por plantas industriales generadoras de suministro eléctrico y gasista a escala, experimentaron, de forma casi invisible pero no imperceptible, un impulso formidable en su modernización, urbanización, mejora de la calidad de sus servicios públicos esenciales y prestación de nuevas actividades y soluciones a la sociedad en su conjunto.

El Estado jugó un papel promotor en no pocas de estas iniciativas durante las primeras etapas de su formación, cediendo ulteriormente protagonismo en favor del mercado y la regulación, a fin de tratar de facilitar y, en lo posible, asegurar la calidad de servicios imprescindibles para el desarrollo

social, el crecimiento económico y el mínimo bienestar material de todos —principio de universalidad— los ciudadanos, dondequiera que estos se encontraran.

Aquella ha sido la magia de las infraestructuras energéticas y su cadena de valor industrial durante siglo y medio. Ser las arterias materiales, las corrientes tecnológicas e industriales que han hecho posible o habilitado otros procesos y sistemas, en los que hoy se basa el sofisticado y complejo mecanismo de funcionamiento material de las sociedades humanas. Por todo ello, la energía es sinónimo de progreso y avance social.

¿Qué hubiera sido de las condiciones de enseñanza en múltiples centros educativos sin clases nocturnas, de las unidades de cuidados intensivos sin luz, de las grandes ciudades sin ascensores o semáforos, de las zonas rurales sin suministro de agua, apoyo térmico o fluido eléctrico, o de las transformaciones digitales sin electricidad? Por eso, sin acceso universal a la energía no hay sociedad moderna posible. Es la primera condición inescapable y justa. La primera transición, no alcanzada por todos aún, el primer salto cualitativo para ser parte, en términos materiales, de la sociedad contemporánea. Acceso además que deberá ser seguro, porque si no lo es no hay garantía del servicio, ni fiabilidad del sistema, ni posibilidad de utilizar sus capacidades para el desarrollo de actividades ordinarias de la vida social.

Pero además de lo anterior, hoy requerimos un cuidado exigente y elevado de la protección ambiental y una reducción, igualmente exigente, de emisiones de carbono a la atmósfera, conocedores —con alto nivel de consenso en la comunidad científica en sus conclusiones y paradigmas, desde hace más de tres décadas— de que, sin luchar eficazmente contra las alteraciones atmosféricas provocadas por nuestra carga de carbono ya acumulada, pondremos en peligro todo lo demás, y dañaremos irreversiblemente las condiciones de vida en el planeta.

Misión del derecho y la regulación es ordenar las realidades anteriores, para que las instituciones públicas encargadas de promover las formas de organización de la industria y el sector energético, las relaciones jurídicas entre estos, y los actores y operadores comerciales del sector, se expresen con eficacia y eficiencia y se obtengan, en lo posible, óptimos institucionales o de gobernanza, económicos y sociales.

Así pues, cuatro realidades, al menos, deben concurrir en la adecuada configuración del “estado del arte energético”: a) el conocimiento de sus alternativas o posibilidades energéticas (el denominado “mix de apro-

visionamiento”, es decir, lo que cada Estado puede disponer en razón de sus recursos o reservas naturales, o es capaz de allegar a su producción o suministro); b) las capacidades industriales, tecnológicas, innovadoras y de financiación de sus operadores o actores económicos; c) las condiciones de seguridad ambiental y climática de dicho suministro energético; y d) la definición pública de políticas y estrategias, que normalmente se traducen en cuadros legislativos y mandatos regulatorios concretos destinados al sector, sus diferentes protagonistas y los consumidores finales, demandantes de tales servicios y soluciones.

Desde finales de los años noventa del pasado siglo fuimos testigos en la Unión Europea de la desmonopolización, liberalización o apertura a la competencia, con el objetivo muy deseable, pero aún inconcluso, de crear un mercado interior de la energía, un espacio único al amparo de una política común y de instrumentos normativos uniformes o equivalentes en principios y técnicas regulatorias, condiciones de acceso y participación en los mercados, y supervisión de la competencia. Se ha avanzado en ello, con algoritmos de mercado centralizado o agencia regulatoria común, pero de coordinación de los entes nacionales —si bien aún no de forma definitiva y completa—.

Junto a la organización o reorganización de los mercados mayoristas, basados en precios marginalistas, y reforzados en la práctica estos últimos años con nuevas modalidades, más sofisticadas, en los perfiles y modelos financieros, de los contratos de compra a largo plazo (los célebres *Public Purchase Agreements*), han tenido también lugar dos tensiones de los mercados, potencialmente disruptivas: a) la entrada en escena de la innovación digital habilitante de la descentralización de mercados de menor tamaño, pero no de menor eficacia; b) la muy razonable solicitud de los consumidores de mayor transparencia, tanto en la información sobre las condiciones de precio y calidad comercial como en la participación activa en el modelo energético, especialmente en el del suministro eléctrico, y en las formas avanzadas de gestión de la demanda.

En el mismo sentido, las políticas públicas se han ido orientando de manera creciente desde 2015, con la firma del Tratado de París, a cumplir un mandato de descarbonización, con el fin de facilitar la penetración de las energías limpias y renovables, y poder desplazar así, de manera no solo progresiva, sino también veloz, a los combustibles fósiles del *mix* europeo.

En razón de todo lo anterior, el legislador europeo preparó y promulgó, en 2018 y 2019, un nuevo paquete legislativo denominado “*Clean Energy*

Package”, que integró, como es sabido, varios reglamentos y directivas con el objetivo de acelerar la transición energética, no solo incorporando mayores incentivos en favor de las energías limpias, sino también ampliando la relación de actividades jurídicamente reconocidas en la cadena de valor del sector, con la incorporación del almacenamiento como elemento central para los mercados de capacidad, y de la adecuada “descompresión” del denominado *curtailment*. Y, junto a ello, se consagró también el reconocimiento de los mercados descentralizados o locales, los mecanismos de apoyo a la generación distribuida, o el estreno en el marco jurídico-energético de la figura del agregador y del agregador independiente, reconocidos como nuevos sujetos del sistema eléctrico, aunque realmente debería decirse, con mayor precisión técnica, energético.

En ese contexto aparecen, también por vez primera en el ordenamiento comunitario europeo, las comunidades energéticas. Y se estrenan regulatoriamente de manera un tanto ambivalente, tanto desde la perspectiva de su naturaleza jurídica y definición como de sus fuentes de producción normativa. En el primer caso, al categorizar distintas modalidades o tipos de comunidades energéticas: renovables, locales, ciudadanas..., sin subrayar con suficiente claridad sus elementos comunes ni sus formas de gestión.

Cabe recordar, a título de ejemplo, que la definición de las comunidades energéticas ciudadanas no tiene una incorporación específica en el marco legal español, si bien el Real Decreto 149/2021 sí las incluye expresamente, remitiéndolas a la propia definición de la Directiva 2019/944 (BOE, 2021).

Por otro lado, la “Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales” (IDAE, 2019) abordaba ambas definiciones de forma agregada, bajo el término general de “comunidad energética local” (CEL).

Y, de otra parte, al incardinar estas figuras en ámbitos normativos conexos pero diferenciados, como son las distintas directivas del citado paquete comunitario: de renovables, de mercado interior eléctrico, de eficiencia energética; de eficiencia energética en el ámbito de la edificación; de descarbonización (es decir, normativa de reforma del bloque sobre gas natural, al que se incorporan en virtud de la nueva directiva y reglamento en esta esfera, también, los gases renovables y el hidrógeno verde, en consonancia con las previsiones establecidas en materia de taxonomía, a nivel europeo).

Así pues, las comunidades energéticas, como nuevo sujeto del sistema eléctrico y como nuevo operador comercial, nacen con plena legitimidad, y su significación radica en que ninguna de las normas de organización del

mercado energético dictadas en los últimos años ha preterido esta figura, prueba de su necesidad. Pero a la dificultad jurídica de encaje eficaz por su novedad, se añade el hacerlo en forma escasamente unitaria en cuanto a su naturaleza jurídica y sus modos de organización, y la escasa claridad en cuanto a su marco concreto de relación con otros sujetos del sistema imprescindibles para su despliegue operativo real: las compañías distribuidoras (incluidas las redes cerradas de distribución), el autoconsumo compartido, los agregadores, y también los gestores de sistemas de almacenamiento, facilitando la mejora de la flexibilidad del modelo energético.

En todo caso, estos obstáculos, plenamente subsanables por el regulador, no deben oscurecer la significación objetiva de estas figuras ni su enorme potencial como propuesta de valor efectiva para atender, en mercados descentralizados o locales, varios objetivos del sistema energético de gran importancia: la mayor participación de los consumidores en la producción, el intercambio y el consumo eléctrico; la promoción de alianzas público-privadas, especialmente con las entidades locales; la generación de proximidad, más abierta a facilitar y proveer servicios de valor añadido al consumidor final; el fomento de las energías renovables y bajas en carbono y, con ello, la posibilidad de ofrecer soluciones tecnológicas de hibridación eléctrica y térmica descarbonizada, extensivas al ámbito de la movilidad, edificación residencial e industrial, equipamientos de redes de calefacción y refrigeración, centros de datos, y la gestión de residuos urbanos e industriales.

La convergencia entre digitalización, comunicaciones avanzadas y electrificación, con el efecto multiplicador de combinar dos efectos tecnológicos revolucionarios, habilita un ecosistema (plataforma) de servicios avanzados y economías de alcance, también, para la gestión de la demanda energética y *energy-sharing*, de enorme potencial y valor. Ningún obstáculo ni barrera regulatoria justificará su permanencia frente a la capacidad de propuesta de valor y sostenibilidad de esta oferta de servicios al mercado, y por ello es exigible promover desde las Administraciones, y en particular desde los entes locales, un gran programa de acción en favor de estas iniciativas, de las que tales corporaciones y sus ciudadanos deben ser unos de los grandes protagonistas y beneficiarios.

No obstante lo anterior, aunque de forma aún insuficiente, empiezan a aparecer ejemplos de nuevos modelos de negocio, sobre las bases apuntadas, en distintos lugares del mundo: desde los Estados Unidos, pioneros con los *Community Choice Aggregation*, hasta Dinamarca, o desde Bélgica o el Reino Unido hasta España. Pero es muchísimo más lo que se puede aún construir, con voluntad reguladora y facilitando vías de expresión de la

innovación tecnológica en el sector en una propuesta de valor de nuevos servicios, integrada en el sistema y con apoyo técnico del mismo, y la gestión avanzada de sus redes de transmisión y distribución.

No soslayamos en modo alguno muchos de los retos jurídicos que será necesario atender para el robusto despliegue de estas figuras: la coordinación de los regímenes urbanístico y energético, especialmente corredores de infraestructura sostenible en nuevos núcleos urbanos o rurales o extensión de los existentes; la acomodación de los perímetros geográficos de implantación de las mismas a sus capacidades tecnológicas y energéticas; las vías de utilización de la contratación pública en sectores especiales en este ámbito, a los efectos de la mayor eficaz participación de las corporaciones locales y otros organismos públicos; los incentivos y estímulos fiscales; el reparto equitativo de cargas y, también, de beneficios o sinergias, con el sistema energético; etc.

No podemos olvidar tampoco la transposición incompleta en muchos Estados miembros de determinadas previsiones normativas contempladas en el *Clean Energy Package*, transcurrido ya más de un mandato legislativo, y después de la adopción de los dos bloques *Fit for 55*, el propio de *Repower* y las revisiones de las directivas troncales del mercado energético este último año. Transposiciones incompletas que afectan, sin duda, a la regulación de las comunidades energéticas, al ser un sujeto de sujetos. El vértice de un modelo energético descentralizado, integrado por una pluralidad de tecnologías, soluciones y servicios. No transponer en tiempo y forma determinadas normas, en tiempos de grandes transformaciones y sometidos al imperativo del cumplimiento de improrrogables objetivos de descarbonización, es doblemente grave, ya que con ello se desplaza innovación del mercado y aumentan las barreras de entrada, retrasando la entrada de nuevos modelos de negocio, nuevas inversiones en redes y servicios, externalidades ambientales positivas, y oportunidades para los consumidores.

En todo caso, lo verdaderamente importante es que el lector encontrará en esta obra jurídica muchas respuestas debidamente fundadas a no pocos de los interrogantes y reflexiones antes planteados. Mi sincera felicitación al director de la obra, el profesor Alfredo Galán, por identificar con sabiduría la pertinencia de este análisis, uno de los que a mi juicio serán centrales en el marco económico, jurídico y regulatorio del sector energético en los próximos lustros, y por la virtud, siempre sensible, de saber reunir en torno al mismo a tantos y tan cualificados expertos. A todos los autores por sus brillantes aportaciones científicas. Y al profesor Ignacio Zamora por su excelente labor de codirección e integración sistemática de los trabajos que aquí se ofrecen.

1.ª PARTE

INTRODUCCIÓN A LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO I

Las comunidades energéticas locales en el marco de la transición energética¹

Ignacio Zamora Santa Brígida

Socio de López-Ibor Mayor Abogados.

Doctor en Derecho

SUMARIO. 1. Una reflexión introductoria sobre la transición energética. 2. Régimen jurídico y caracterización esencial de las comunidades energéticas locales. 3. Significación de las comunidades en el contexto de la transición energética. 4. Contribución de las comunidades descarbonizadas en materia climática. 5. Principales diferencias entre los proyectos de autoconsumo colectivo y las comunidades energéticas locales. 6. La ausencia de un desarrollo normativo en la materia no impide promover proyectos, pero urge la transposición de las directivas europeas. 7. A modo de conclusión.

1. Una reflexión introductoria sobre la transición energética

El estudio de las comunidades energéticas locales guarda interés por diversas razones, las cuales se atienden con el debido rigor a lo largo de las páginas de la presente obra.

Sin embargo, en esta suerte de exordio o preámbulo, se entiende oportuno exponer el motivo por el cual las comunidades energéticas locales han sido alumbradas recientemente en términos regulatorios, pues solo de este modo el lector podrá contextualizar el hecho objeto de análisis. Un preámbulo que, por cortesía, conviene sea lo más breve y claro posible.

1. El contenido de este trabajo refleja exclusivamente el parecer de su autor y no constituye opinión profesional ni asesoramiento jurídico alguno.

Se podría afirmar que, actualmente, nos hallamos en el epicentro de la transición energética, un proceso global que implica esencialmente la transformación del modo en el que la energía se produce y consume.

En esencia, los objetivos de la transición energética son dos: descarbonizar y descentralizar, si bien ambas finalidades requieren la digitalización del modelo y, además, la descentralización del sistema implica su democratización, en el sentido de hacer más partícipe al consumidor en las decisiones asociadas a la forma de producir la energía que necesita.

Lo anterior puede reconducirse, en términos más pragmáticos, a la identificación de los dos vectores que facilitan la transición energética, a saber: de un lado, la transición implica el progresivo abandono de los combustibles fósiles para consolidar la producción de energía —ya sea eléctrica o térmica— con fuentes renovables; y, de otro lado, con la transición energética se pretende aprovechar los múltiples avances tecnológicos que han tenido lugar en los últimos años con el fin de aproximar la producción al consumo y de gestionar los flujos energéticos con la mayor eficiencia posible.

Y, en un ejercicio de síntesis mayúsculo, la transición energética podría quedar resumida en los siguientes retos: protección del clima e innovación tecnológica.

Estos objetivos —en particular, la protección del clima— no resultan novedosos en lo que se refiere a su contenido, ya que la primera gran convención internacional celebrada al respecto fue la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro (Brasil), donde se fundó —entre otras— la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Sin embargo, en los últimos años los avances tecnológicos y la creciente conciencia climática han implicado un salto cualitativo en la preocupación por la cuestión. Una preocupación que, en razón del creciente deterioro climático y de la mejora de las tecnologías disponibles, ha permitido un aumento en la ambición de los objetivos pactados en las sucesivas Conferencias de las Partes (COP) de la citada Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyos hitos más relevantes se hallan en el Acuerdo de París de 2015 —siendo su objetivo más destacable el de limitar el calentamiento mundial por debajo de 2 grados centígrados, preferiblemente a 1,5 grados, en comparación con los niveles preindustriales—, así como en la reciente COP28 celebrada en Dubái (Emiratos Árabes Unidos), en la que se acaba de acordar el abandono justo, ordenado y equitativo de los combustibles fósiles con el fin de lograr la neutralidad climática antes de 2050.

En el ámbito de la Unión Europea, este cambio de paradigma energético ha encontrado su traducción regulatoria en el paquete legislativo denominado “Energía limpia para todos los europeos” (en inglés, “*Clean energy for all Europeans package*”), cuya puesta en escena tuvo lugar en marzo de 2019. Se trata del cuarto paquete legislativo de la Unión Europea en materia energética y uno de los más relevantes por su finalidad y alcance. El referido paquete engloba diversos actos legislativos, tanto en forma de directivas como de reglamentos europeos, mediante los cuales se ha reformado el régimen jurídico vigente hasta el momento en áreas tan importantes como el diseño del mercado interior de la energía, el fomento de las energías renovables y la eficiencia energética, creando además una gobernanza en materia energética y climática que ha sido fundamental para la consolidación de una verdadera política energética europea.

Un paquete legislativo que, al poco tiempo de ser alumbrado, ha sido parcialmente modificado por motivo de la velocidad de actuación que exige la mitigación del cambio climático, así como por las necesidades de diversificación en materia energética surgidas tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia. En concreto, nos referimos tanto al “*Fit for 55*” (2021) como al “*REPowerEU*” (2022), así como a la “*Net-Zero Industry Act*”, que fue aprobada el 13 de junio de 2024 por medio del Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo.

2. Régimen jurídico y caracterización esencial de las comunidades energéticas locales

El citado paquete legislativo “*Clean energy for all Europeans package*” contiene dos directivas que, por vez primera, regulan en el derecho de la Unión Europea las diversas expresiones regulatorias de comunidad energética local, a saber: las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

Mientras que las comunidades de energías renovables se regulan en el artículo 22 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la ordenación jurídica de las comunidades ciudadanas de energía se recoge en el artículo 16 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, así como en el artículo 14 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno.

En lo que se refiere al ordenamiento jurídico interno, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, introdujo en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la definición legal de las comunidades de energías renovables, señalando en su preámbulo que, “en relación a las nuevas figuras introducidas procedentes de las directivas europeas, se incorpora la definición de las comunidades de energías renovables, tal y como están previstas en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables”; añadiendo a continuación lo siguiente: “Esta figura, de acuerdo con dicha directiva, tiene como fin la participación de los ciudadanos y autoridades locales en los proyectos de energías renovables, lo que permitirá una mayor aceptación local de estas energías y una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética”.

Por su parte, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, incorporó a la Ley del Sector Eléctrico antes citada la definición legal de las comunidades ciudadanas de energía, así como los artículos 12 bis y 12 ter, a través de los cuales se sientan las bases normativas por las que han de regirse ambas tipologías de comunidad energética local.

Si bien la expresión “comunidad energética local” no encuentra en España una definición legal, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, aprobado por el Gobierno de España, señala lo siguiente: “La normativa europea persigue impulsar el papel de la ciudadanía como motor de la transición energética, y para ello define dos nuevas entidades jurídicas: comunidad de energías renovables (definida en la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables); comunidad ciudadana de energía (definida en la Directiva 2019/944 sobre normas comunes del funcionamiento del mercado interior de la electricidad)”, precisando en este sentido: “El término ‘comunidades energéticas locales’ sirve para englobar a las dos”.

En cuanto a su desarrollo reglamentario, el 20 de abril de 2023 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sometió a información pública un proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, pero a fecha de redacción de este capítulo aún no ha sido aprobado.

Un hecho, la existencia de un marco regulatorio inacabado, que contrasta con la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprue-

ban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este sintético recorrido por el régimen jurídico aplicable en España a las comunidades energéticas locales es conveniente que finalice con una referencia a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), dado que en su reciente Informe al proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía (IPN/CNMC/013/23) realiza una ilustrativa comparación entre ambas figuras a través de la siguiente tabla:

Comunidades de energías renovables	Comunidades ciudadanas de energía
- Son entidades jurídicas que se basan en la participación abierta y voluntaria.	
- Su finalidad primordial es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas donde operan, en lugar de ganancias financieras.	
- Ambas pueden producir energía eléctrica renovable, suministrar energía eléctrica a sus socios y proporcionar servicios de agregación u otros servicios energéticos comerciales, siempre que estén sujetas a las disposiciones aplicables a tales actividades.	
- El ámbito de actuación de las CER abarca la producción y consumo de cualquier tipo de energía renovable, no son solo de energía eléctrica.	- Las CCE participan en la generación de energía eléctrica, no solo renovable sino también de otro tipo ⁶ .
- Los socios deben ser personas físicas, pequeñas empresas y autoridades locales.	- Cualquier entidad puede participar (incluyendo grandes empresas) aunque el control efectivo debe ser ejercido por socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas.
- Los miembros de las CER están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica	- La CCE no tiene limitación de proximidad.
- No se indica nada	- Las CCE pueden participar también en la distribución, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos.
- Son autónomas	- No se establece el requisito de autonomía.
- Debe poseer al menos parte de las instalaciones	- No se exige tener participación en las instalaciones de generación

Fuente: CNMC.

Puede así observarse que, pese a tener un amplio común denominador –por ello la habitual referencia genérica a “comunidades energéticas loca-

les”—, comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía presentan algunas notas diferenciadoras que pueden ser relevantes en el diseño jurídico de un proyecto de comunidad.

Sin embargo, la existencia de elementos característicos propios de cada tipología no obsta para que un proyecto pueda, a su vez, pertenecer a las dos categorías de comunidad energética mencionadas.

3. Significación de las comunidades en el contexto de la transición energética

El sistema centralizado de producción de energía eléctrica, con sus aciertos y errores, ha sabido garantizar en España durante décadas la seguridad del suministro; sin embargo, en el momento actual de transición energética, las necesidades han cambiado. Por ello, los medios empleados no pueden permanecer inalterados.

Se conoce como “trilema” de la política energética a la disyuntiva entre la garantía del suministro, la asequibilidad de los precios y la protección del medio ambiente y del clima; escenario complejo en el que, en apariencia, resulta cuando menos complejo satisfacer todos los objetivos citados de forma simultánea. Es muy ilustrativa, a estos efectos, la información aportada anualmente por el *World Energy Council*².

La innovación tecnológica permite hoy aproximar la producción de energía eléctrica al consumo mediante el modelo conocido como “generación distribuida”. Este nuevo paradigma energético, gracias a la combinación del autoconsumo con otra serie de innovaciones —como el almacenamiento de electricidad en baterías, los contadores inteligentes o los vehículos eléctricos sin motor de combustión interna—, facilita el cumplimiento de los tres objetivos señalados; especialmente, si los recursos energéticos distribuidos participan de forma agregada en los novedosos mercados locales de electricidad. Así, y con la ayuda de *softwares* basados en inteligencia artificial, es posible crear “*virtual power plants*” capaces de reinventar la gestión de

2. El *World Energy Council*, en su Informe “*Trilemma Index 2021*”, alertó sobre lo siguiente: “*Healthy energy systems are secure, equitable and environmentally sustainable, showing a carefully managed balanced Trilemma between the three dimensions. Maintaining this balance in context of rapid transition to decentralised, decarbonised and digital systems is challenging with the risk of passive trade-offs between equally critical priorities*”. Asimismo, cabe destacar que, según los datos publicados en el Informe, España se encuentra en el “*top 10 rank overall performers*” a nivel mundial, teniendo presentes las tres áreas de actuación antes citadas.

los servicios energéticos tal y como se ha realizado hasta la fecha. Una breve panorámica que, sin perjuicio de parecer futurista, es tecnológicamente viable y se está comenzando a desarrollar en los Estados con legislaciones más avanzadas.

Las comunidades energéticas locales representan una nueva figura del sector energético, tanto en su dimensión eléctrica como en la gasista, prevista formalmente por diversas directivas europeas, que resulta idónea para impulsar todas las actividades antes citadas.

Las comunidades energéticas locales permiten descarbonizar la producción de energía eléctrica y térmica a la vez que, por medio de la digitalización, descentralizan el sistema y posibilitan el control de los activos de producción por parte de los consumidores en términos más democráticos.

4. Contribución de las comunidades descarbonizadas en materia climática

Es importante destacar la dimensión climática de las comunidades energéticas, que en esencia son comunidades descarbonizadas, y de los desarrollos y actividades vinculadas que se citan en la disposición final undécima de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

En 2024 la cuestión energética es indisociable de la climática, lo cual se confirma al observar el contenido del paquete legislativo que anunció la Comisión Europea el 14 de julio de 2021, mediante la comunicación titulada *“Fit for 55: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality”*. Un contexto en el que ocupa un lugar especial el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, que ha recibido oficialmente la denominación de “Legislación europea sobre el clima”.

Sin embargo, esta indisoluble unión entre lo energético y lo climático puede ubicarse a efectos formales en la aprobación del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. En su capítulo segundo se regulan por vez primera los planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC), un instrumento esencial en la configuración de la política energética europea, con sujeción cuasiplena a los objetivos climáticos.

La falta de transposición de la normativa europea en materia de comunidades energéticas, con su correlativo desarrollo reglamentario, implica un notable perjuicio en términos de justicia energética; pues, como ya se argumentó al comienzo del presente capítulo, las comunidades energéticas y las innovaciones vinculadas a la generación distribuida contribuyen de modo relevante en la solución del trilema al que se enfrenta la política energética.

A propósito de lo mencionado, guarda elevado interés el pronunciamiento de la Corte Constitucional Federal de Alemania, el 24 de marzo de 2021, sobre protección del clima. Una decisión que, en síntesis, es novedosa y significativa por la distinción que realiza entre el derecho del medio ambiente y el derecho climático en el tratamiento jurídico del riesgo, por su interpretación diacrónica o intergeneracional respecto de los derechos fundamentales, así como por el planteamiento de un principio de justicia constitucional universal en materia climática.

Un pronunciamiento que invita a la reflexión sobre las implicaciones jurídicas que podrían tener la no transposición de las directivas europeas y el incumplimiento del mandato contenido en la Ley de cambio climático y transición energética sobre una propuesta de reforma normativa que adecúe la actual ordenación jurídica del sector energético español a la realidad tecnológica asociada a la generación distribuida, así como a los nuevos modelos de negocio que esta permite, con especial protagonismo de las comunidades energéticas locales; que, debe insistirse, en esencia son comunidades descarbonizadas.

5. Principales diferencias entre los proyectos de autoconsumo colectivo y las comunidades energéticas locales

Las comunidades energéticas locales, como acaba de exponerse, constituyen una pieza central del nuevo modelo energético debido a su contribución en el ámbito digital y climático. Por ello, deben contemplarse como un medio, no como un fin.

El elenco de relaciones tecnológicas, jurídicas, económicas y sociales que se pueden generar en el marco de una comunidad energética local es motivo suficiente para el fomento de sus distintas expresiones, pero no siempre el contexto de los ciudadanos que pretenden cambiar el modo en que producen y consumen energía es propicio para la creación de una comunidad energética; piénsese, por ejemplo, en una entidad urbanística de conservación que, pese a ser una figura vinculada a un elemento territorial

y servir como cauce institucional para la participación ciudadana en determinadas actividades de trascendencia local, tiene una naturaleza jurídica difícilmente conciliable en algunos aspectos con las exigencias normativas en materia de comunidades energéticas locales.

Por consiguiente, en ocasiones lo más pragmático será comenzar por la promoción de un proyecto de autoconsumo colectivo de energía eléctrica, con la adición progresiva de cuantos elementos innovadores sean necesarios, pudiéndose plantear la creación formal de una comunidad energética local si ello fuere necesario, constituyendo la entidad jurídica que se adecúe en mayor medida a las necesidades de sus miembros (asociación, sociedad cooperativa, sociedad limitada...).

Es posible, no obstante, que la puesta en funcionamiento de un autoconsumo colectivo de energía eléctrica sea suficiente para satisfacer las necesidades de los interesados; piénsese ahora, por ejemplo, en distintas empresas que formen parte de un polígono industrial cuya pretensión sea únicamente la reducción del coste asociado a su suministro eléctrico.

Son algunos supuestos en los que la finalidad de descarbonizar, descentralizar y digitalizar puede lograrse igualmente con un proyecto de autoconsumo colectivo, si bien ello no impediría que, si fuese necesario y con los ajustes jurídicos precisos, sobre la base del referido proyecto de autoconsumo colectivo se edifique una comunidad energética.

Dicho esto, cabe precisar que una comunidad energética local no exige que se realice autoconsumo eléctrico por parte de sus miembros, pudiendo basarse en otras actividades energéticas (generación de energía térmica, eficiencia energética, movilidad eléctrica...); si bien es cierto que, en la práctica, se trata del común denominador que presentan la mayor parte de las comunidades energéticas locales que se están creando actualmente.

Con el fin de ilustrar las principales diferencias en términos jurídicos entre un proyecto de comunidad energética y otro de autoconsumo colectivo, se muestra a continuación la siguiente tabla de elaboración propia:

Principales diferencias entre una comunidad energética y un proyecto de autoconsumo colectivo	
Concepto	Autoconsumo colectivo
Entidad jurídica	<p>Comunidad energética</p> <p>Se necesita constituir una entidad jurídica que dote de personalidad jurídica a la comunidad energética (asociación, sociedad cooperativa u otra).</p> <p>Autoconsumo colectivo</p> <p>No es necesario constituir ninguna entidad jurídica que agrupe a los autoconsumidores asociados a la instalación de producción de energía eléctrica. El único vínculo jurídico entre los autoconsumidores será el acuerdo firmado por todos ellos donde se recojan los coeficientes de reparto aplicables a la energía eléctrica generada.</p>
Participación abierta	<p>Según se define en la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, es el derecho a utilizar los servicios de la comunidad energética por parte de cualquier persona física o jurídica, de naturaleza pública, privada o público-privada, que desee aceptar las responsabilidades de la afiliación a la misma, y pueda ser miembro, sin estar sujeta a condiciones injustificadas o discriminatorias.</p> <p>No aplica, puesto que no existe comunidad energética ni entidad jurídica que agrupe a los autoconsumidores.</p>
Participación voluntaria	<p>Según se define en la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, es el derecho de cualquier miembro a abandonar la comunidad energética, así como a retirar su inversión, dentro de unos límites temporales razonables para limitar el potencial impacto en la sostenibilidad financiera de la misma.</p> <p>No aplica, puesto que no existe comunidad energética ni entidad jurídica que agrupe a los autoconsumidores.</p>
Control efectivo por parte de los miembros	<p>Con este requisito se pretende evitar que un miembro de la comunidad energética pueda ejercer una influencia decisiva sobre las decisiones de la referida comunidad.</p> <p>No aplica, puesto que no existe comunidad energética ni entidad jurídica que agrupe a los autoconsumidores.</p>

<p>Posibles miembros</p>	<p>De acuerdo con su definición legal, en el caso de comunidades de energías renovables, sus miembros deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios. Los miembros que sean empresas privadas deben tener como actividad comercial o profesional principal una distinta a su participación en la comunidad. De acuerdo con su definición legal, en el caso de comunidades ciudadanas de energía, puede ser miembro cualquier persona, ya sea su naturaleza física o jurídica, pública o privada, sin posibilidad de participar en su control efectivo si no se trata de una persona física, autoridad local o pequeña empresa.</p>	<p>Cualquier persona, ya sea su naturaleza física o jurídica, pública o privada, que firme el correspondiente acuerdo que recoja los criterios de reparto en relación con la energía eléctrica generada.</p>
<p>Propiedad de las instalaciones</p>	<p>La definición legal exige que la propiedad de los proyectos sea de la comunidad energética, y las convocatorias de ayudas aprobadas por el IDAE requieren que el 100 % de la propiedad de los activos de generación pertenezca a la comunidad energética. Sin embargo, de conformidad con el artículo 348 del Código Civil, la propiedad es "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes". Así, al no ser posible una interpretación literal del concepto "propiedad" en relación con la expresión "proyecto de energías renovables", podría ser razonable atender a una interpretación finalista o teleológica en virtud del citado art. 31 del Código Civil en aquellos supuestos en los que la comunidad energética no sea adjudicataria de ayudas públicas que exijan literalmente que sean propietarias de los activos de generación; planteándose así el concepto de "propiedad", no como dominio de la instalación de producción de energía eléctrica, sino como disfrute de los beneficios que el proyecto —en sentido amplio— pueda generar.</p>	<p>No existe ninguna limitación legal a este respecto, de modo que pueden emplearse múltiples fórmulas respecto del vínculo jurídico entre el sujeto productor—o, si se optare por la modalidad sin excedentes, el sujeto consumidor— y la propiedad de la instalación de producción.</p>

<p>Finalidad primordial</p>	<p>De acuerdo con su definición legal, la finalidad primordial debe consistir en proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de obtener ganancias financieras.</p>	<p>La/s persona/s física/s o jurídica/s propietaria/s de la instalación de producción de energía eléctrica en régimen de autoconsumo no se encuentra/h limitada/s en términos legales en cuanto a sus posibles pretensiones, pudiendo ser prioritaria la obtención de ganancias financieras.</p>
<p>Actividades</p>	<p>Actualmente, se carece de una definición legal en España que delimite las actividades a realizar por una comunidad energética, si bien la Orden TED 1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos de comunidades energéticas, dispone que los proyectos beneficiarios deberán consistir en comunidades energéticas en las que se desarrollen proyectos de energías renovables, eficiencia energética y/o movilidad sostenible.</p> <p>En el caso de las comunidades de energías renovables, el artículo 22 de la Directiva UE 2018/2001 establece que los Estados miembros garantizarán que las comunidades de energías renovables tengan derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable; • compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables; • acceder a todos los mercados de la energía adecuados, tanto directamente como mediante agregación, de manera no discriminatoria. <p>Asimismo, cabe destacar que, en el caso de las comunidades ciudadanas de energía, 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.</p>	<p>Solamente se podrá desarrollar la generación de energía eléctrica en régimen de autoconsumo, aunque se podrá combinar con la actividad de almacenamiento y/u otras actividades energéticas que en su caso sean compatibles.</p>

Fuente: elaboración propia (Ignacio Zamora Santa Brígida).

6. La ausencia de un desarrollo normativo en la materia no impide promover proyectos, pero urge la transposición de las directivas europeas

El marco jurídico de las comunidades ciudadanas de energía aún no se ha transpuesto en España de forma completa, sin perjuicio del loable esfuerzo realizado en el marco de sus competencias por algunos Gobiernos³.

Además, existen diversas lagunas regulatorias en el ordenamiento jurídico español que dificultan el despliegue de las comunidades energéticas locales, así como las actividades a ellas conexas —p. ej., el autoconsumo, el almacenamiento y la agregación de recursos energéticos distribuidos—, como son entre otros los aspectos vinculados a la contratación bilateral de la energía eléctrica generada (micro-PPA), a la contratación por parte de los ayuntamientos de los suministros energéticos provistos por las mismas, así como al tratamiento tributario del consumo realizado por los miembros de la propia comunidad energética.

Estas dificultades traen causa de la fricción natural entre lo que aún no acaba de llegar —al menos, desde la dimensión regulatoria, no así desde la perspectiva tecnológica— y lo que todavía permanece del antiguo modelo; pues —nótese— algunas de las cuestiones capitales para el desarrollo de las comunidades energéticas se ordenan en España mediante normas aprobadas —algunas— hace décadas⁴, sin que hayan sido siquiera modificadas para dar cabida a este nuevo paradigma energético con innegables implicaciones tecnológicas, jurídicas, económicas y sociales.

3. Destaca a este respecto el Gobierno de Navarra con la aprobación de la Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, del consejero de desarrollo económico y empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra, así como el Gobierno de Aragón, con el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, pese a haber sido anulado por el Tribunal Constitucional en septiembre de 2024 por entender que vulneraba el artículo 86.1 de la Constitución por falta de presupuesto habilitante.

4. Baste señalar, a título de ejemplo, las siguientes: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, anterior a las directivas europeas enmarcadas en el “*Clean Energy Package*”, sin previsión alguna sobre la participación de los ayuntamientos —u otros entes locales— en las comunidades energéticas; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que carece de referencia alguna a la forma en que una Administración puede ceder el uso de sus bienes, ya sean demaniales o patrimoniales, a una comunidad energética; así como el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, una norma obsoleta cuya aplicación se proyecta en la actualidad sobre los conocidos como *Power Purchase Agreements* (PPA) o contratos a largo plazo de compraventa de energía eléctrica generada con fuentes de origen renovable.

No obstante, nos hallamos ante circunstancias que, pese a presentar algunas limitaciones inexorables, no impiden la promoción de comunidades energéticas locales. Se trata de proyectos que, con un acertado asesoramiento jurídico, pueden impulsarse de muy diversas formas; puesto que, como expresara con singular acierto Eduardo García de Enterría, “la ciencia del Derecho es, pues, en un componente fundamental, hermenéutica”⁵.

Una vez sentado lo anterior, es menester señalar que, de conformidad con el artículo 71 de la Directiva 2019/944, los Estados miembros debían poner en vigor, a más tardar el 31 de diciembre de 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en su articulado.

Por ello, cabría analizar el posible efecto directo⁶ de los derechos recogidos en el artículo 16 de la misma, así como en el artículo 22 de la Directiva 2018/2001, cuyo régimen de derechos y obligaciones tampoco ha sido transpuesto de forma completa, venciendo el plazo para ello el pasado 30 de junio de 2021.

Dicho esto, la falta de agilidad regulatoria no debe ampararse en la crisis relativa al precio del gas natural que se traslada a la formación de precios en los mercados eléctricos, siendo que nuestros vecinos portugueses aprobaron el 14 de enero de 2022 una reforma legislativa integral de su sistema eléctrico a través del “Decreto-Lei 15/2022, de 14 de janeiro, que estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Elétrico Nacional, transpondo a Diretiva (UE) 2019/944 e a Diretiva (UE) 2018/2001”; y —recuérdese—

5. García de Enterría, E. (1983). El Derecho, la palabra y el libro. En F. Lázaro Carreter (coord.). *La cultura del libro* (pp. 215-228). Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez. En esta obra, admirable texto introductorio acerca del derecho como lenguaje, don Eduardo García de Enterría —eximio jurista y uno de los más relevantes impulsores del moderno derecho público español— muestra con belleza la relación entre el papel de las normas, la función del legislador y las ideas del tiempo en el que se aplican. Una vocación por el derecho y la palabra que se observa igualmente en su discurso de ingreso en la Real Academia Española, texto significativo y clarividente que leyó el 24 de octubre de 1994 con el título “*La lengua de los derechos*”.

6. La directiva es un acto dirigido a los países de la Unión Europea, y estos deben transponerla a sus ordenamientos jurídicos nacionales. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) les reconoce, en algunos casos, un efecto directo al objeto de proteger los derechos de los particulares. En consecuencia, el Tribunal establece en su jurisprudencia que una directiva tendrá un efecto directo si sus disposiciones son incondicionales y suficientemente claras y precisas y cuando el país de la Unión Europea no haya transpuesto la directiva antes del plazo correspondiente (STJUE de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn). Sin embargo, el efecto directo solo puede ser de carácter unidireccional, de modo que los países de la Unión Europea están obligados a aplicar las directivas, pero las directivas no pueden ser invocadas por un país de la Unión contra un particular (STJUE de 5 de abril de 1979, Ratti).

se— con Portugal compartimos el Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL), además de contexto geopolítico.

Se trata, en cualquier caso, de un escenario que ha de ser remediado con la mayor urgencia por las autoridades competentes, de manera que no se ralentice la transición energética de forma injustificada y contraria a derecho.

7. A modo de conclusión

La exposición que antecede entiéndase como una aproximación sinóptica sobre los aspectos jurídicos más relevantes que suscita el *statu quo* regulatorio de las comunidades energéticas.

No obstante, es suficiente con lo expresado para sentar el valor que las comunidades energéticas locales pueden aportar en la transición hacia un modelo energético descarbonizado, descentralizado y digital; lo cual justifica que esta novedosa figura pueda contar con los instrumentos jurídicos adecuados para la consecución de los fines que el legislador le ha reconocido, así como con los incentivos regulatorios y fiscales que a tal efecto se estimen oportunos.

Por ello, urge tanto la completa transposición de las directivas europeas como la adaptación del ordenamiento jurídico interno a este nuevo paradigma energético, especialmente en los aspectos de detalle, en línea con las exigencias inherentes a los principios de buena regulación; máxime cuando se están concediendo subvenciones para promover proyectos en un ámbito, el de las comunidades energéticas locales, cuyo marco regulatorio está siendo aún objeto de desarrollo.

El regulador *lato sensu* debe adaptar el marco normativo del sector energético a la naturaleza de la demanda sobre la que se proyecta en términos inteligibles y predecibles, tratando de evitar una inactividad inspirada en un *laissez faire* que, además de ser contrario a derecho si se circunscribe al presente contexto, podría instalar en el sector energético un clima de inseguridad jurídica contrario a una inversión financiera que es necesaria para cumplir con la transición energética de conformidad con los objetivos establecidos.

Nos hallamos, pues, ante lo que en términos orteguianos sería uno de los temas de nuestro tiempo, cuya adecuada regulación es —en buena medida— cuestión de voluntad política; tratándose de una tarea en la que, por

sus implicaciones de naturaleza social y por la trascendencia que esta presenta en el ámbito local, las diputaciones provinciales, los cabildos y consejos insulares, así como los ayuntamientos, están llamados a desempeñar una importante labor.

CAPÍTULO II

Principales aspectos técnicos de las comunidades energéticas locales: especial referencia al autoconsumo de energía eléctrica

Víctor Díez Martínez

*Técnico del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León
(EREN).*

Ingeniero de Minas por la Universidad de León

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Actividades de las comunidades energéticas locales. 2.1. Redes de calor y/o frío alimentadas con fuentes de energía renovables. 2.2. Autoconsumo colectivo de energía eléctrica procedente de fuentes renovables. 2.2.1. *Requisitos normativos.* 2.2.2. *Estudio de viabilidad.* 2.3. Implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética de forma colectiva. 2.4. Servicios de recarga de vehículos eléctricos.

1. Introducción

En este capítulo se exponen las principales actividades que puede realizar una comunidad energética local, y los condicionantes técnicos que se deben tener en cuenta para su puesta en marcha.

Dentro de estas actividades tiene una especial relevancia el autoconsumo colectivo de energía eléctrica procedente de instalaciones fotovoltaicas, siendo la más desarrollada en la actualidad por este tipo de comunidades. Su amplia implantación es debida a la notable disminución de los costes de inversión, la estabilidad del precio de la electricidad producida frente a la volatilidad del mercado, la existencia de ayudas, con la consecuente facilidad de amortización de este tipo de instalaciones, entre otros factores, o la existencia de normativa específica que regula sin interpretaciones su implantación.

2. Actividades de las comunidades energéticas locales

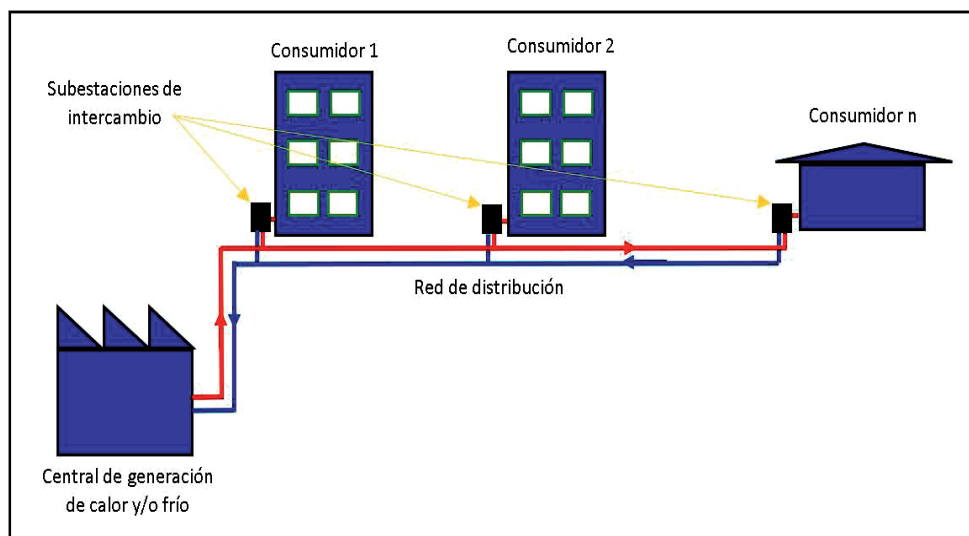
Este tipo de entidades jurídicas pueden realizar diversas actividades en el ámbito energético. Las más comunes son:

- Redes de calor y/o frío alimentadas con fuentes de energía renovables.
- Autoconsumo colectivo de energía eléctrica procedente de fuentes renovables.
- Implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética.
- Servicios de recarga de vehículos eléctricos.

2.1. Redes de calor y/o frío alimentadas con fuentes de energía renovables

Las redes de calor y/o frío son instalaciones centralizadas que sirven para suministrar energía térmica a varios consumidores en sustitución de instalaciones individuales de generación en cada uno. En la siguiente figura se muestra un esquema con los elementos principales que componen un sistema de este tipo.

Figura 1. Esquema básico de una red de distribución de calor y/o frío



Central de generación de calor y/o frío.

Este elemento incluye:

- Sistema de generación.
 - o De calor. La generación de calor se puede realizar mediante calderas alimentadas por un combustible de origen renovable (astilla de madera generalmente), o mediante el aprovechamiento de energía residual de una industria cercana. En ambos casos, el objetivo de este sistema es producir agua caliente o vapor de agua que es inyectado a la red de distribución.
 - o De frío. Se realiza mediante plantas enfriadoras de agua alimentadas con energía eléctrica, la cual podrá ser generada mediante una instalación de autoconsumo para asegurar su origen renovable. El agua fría producida se inyecta a la red de distribución.

- Bombas de circulación.

En el caso de que la distribución de calor y/o frío se realice con agua en fase líquida (es el caso más frecuente en las redes existentes en España), es necesario disponer de un sistema de bombas que haga circular el agua en la red de distribución. Si la distribución de calor se realiza mediante vapor de agua, no se dispondrá de bombas de circulación, puesto que el vapor circula hacia los consumos por simple diferencia de presión.

El sistema de bombas de circulación es un elemento que presenta un consumo energético importante al tener que funcionar muchas horas al año, por lo que se deberá prestar especial atención al diseño de la red de distribución, y seleccionar bombas de alta eficiencia energética, y con capacidad para adaptar el caudal a las variaciones de demanda.

- Almacenamiento de combustible.

Si la generación calor se realiza mediante calderas de biomasa, es necesario disponer de espacio suficiente de almacenamiento de combustible para poder alimentar las calderas de forma continua.

Red de distribución y subestaciones de intercambio.

La red de distribución es la encargada de transportar el calor y/o el frío desde la central de generación hasta las subestaciones de intercambio de los consumidores.

Está compuesta por un sistema de tuberías que suelen discurrir enterradas cuando se instalan en el entorno urbano. Como mínimo, se instalarán 2 tuberías para cada tipo de fluido: una para la impulsión de agua hacia las subestaciones, y otra para el retorno hacia la central de generación. En el caso de distribución con vapor, también serán dos tuberías: ida de vapor, y retorno de condensados.

Es muy importante limitar las pérdidas de calor en la red de distribución, aislando adecuadamente las tuberías, prestando especial atención al aislamiento de los elementos singulares como codos, empalmes, derivaciones, etc., y evitando daños del aislamiento durante la instalación. No existe un límite físico de extensión de la red de distribución, pero se debe tener en cuenta que, aunque las tuberías estén bien aisladas, las pérdidas de calor en la red suelen rondar el 10 % de la energía total transportada. Por lo tanto, para limitar dichas pérdidas, las redes han de ser lo más cortas posibles. Esto reducirá el coste de su instalación y las pérdidas de calor a lo largo de toda la vida útil de la instalación.

Por último, las subestaciones de intercambio sirven para transferir la energía del fluido de la red de distribución, al fluido que utilice el consumidor final. Además, sirven de separación hidráulica de ambos fluidos, evitando la transferencia de averías de la red de distribución al consumidor y viceversa, y permitiendo que ambos puedan trabajar a diferentes temperaturas y presiones.

Consumidores.

Con estas redes de calor y/o frío, los consumidores sustituirán total o parcialmente su sistema individual de producción, por la alimentación a través de la red de distribución.

Estas redes tienen las siguientes ventajas e inconvenientes frente a un sistema individual convencional:

Ventajas:

- Los consumidores obtienen el producto final que necesitan (agua caliente y/o fría), por lo que no es necesario que dispongan de instalaciones auxiliares para generarlo, pudiendo liberar espacio, y evitando el mantenimiento y reparaciones de sus instalaciones de generación.
- Es más fácil mantener una instalación colectiva que varias individuales, esto hace que las primeras tengan menos averías, y a su vez, una mayor eficiencia energética.
- En determinados casos, por limitaciones de espacio, es difícil incorporar energías renovables de manera individual, por ejemplo, en bloques de viviendas. Esto se puede solucionar con la conexión a una red de calor y/o frío.
- En las redes de calor y/o frío se compra energía para varios consumidores, por lo que se pueden obtener mejores precios de los suministros necesarios.

Inconvenientes:

- Se requiere una inversión elevada para la puesta en servicio, lo que puede provocar una rentabilidad baja. Para evaluar de forma adecuada la viabilidad económica, se debe realizar un estudio de detalle de los consumos de energía de los usuarios finales, para poder ajustar la potencia a instalar y dimensionar adecuadamente la red. Las instalaciones más rentables son las que aprovechan energías residuales de nulo o muy bajo coste de adquisición, y que operan un gran número de horas al año, como pueden ser las que dan servicio a clientes finales con una demanda estable a lo largo del año. Las redes que se implantan únicamente para calefacción y/o refrigeración de viviendas, presentan muchas menos horas de funcionamiento anuales, lo que hace que se alargue su amortización.
- Las pérdidas de energía en la red de distribución pueden llegar a ser mayores que el aumento de eficiencia que se consigue con la centralización, por lo que, en términos globales, la eficiencia energética de la instalación centralizada podría ser menor que las individuales. Este inconveniente es muy relevante si la generación de calor y/o frío se realiza a partir de un combustible, aunque sea biomasa, y puede que, desde el punto de vista del consumo global de energía, resulte más eficiente hacer varias instalaciones individuales. En el caso de que la generación se realice a partir de una energía residual, por ejemplo, calor residual de un proceso productivo,

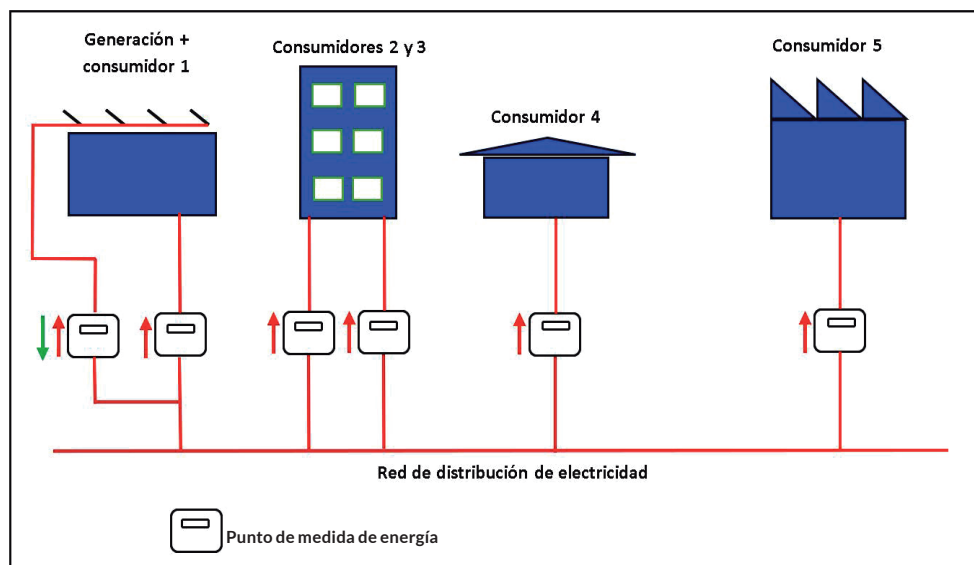
- este problema es menor, puesto que la instalación centralizada va a servir para aprovechar una parte de la energía residual que de otro modo se desperdiciaría.
- En la mayor parte de las instalaciones, la distribución de calor y/o frío se realiza en fase líquida, por lo que es necesario disponer de bombas de circulación. El consumo de energía eléctrica de dichas bombas es elevado, y aumenta de forma proporcional con el caudal, las pérdidas de carga y las horas de funcionamiento. Este consumo energético también irá en detrimento de la eficiencia energética global del sistema centralizado, por lo que suele resultar conveniente incorporar una instalación de autoconsumo con energías renovables en la central de generación.

2.2. Autoconsumo colectivo de energía eléctrica procedente de fuentes renovables

Este tipo de autoconsumo es una forma de aprovechar una instalación de generación de electricidad, permitiendo que varios consumidores utilicen la energía producida.

En la siguiente figura se muestra un ejemplo básico de una instalación de este tipo:

Figura 2. Esquema básico de una instalación de autoconsumo colectivo

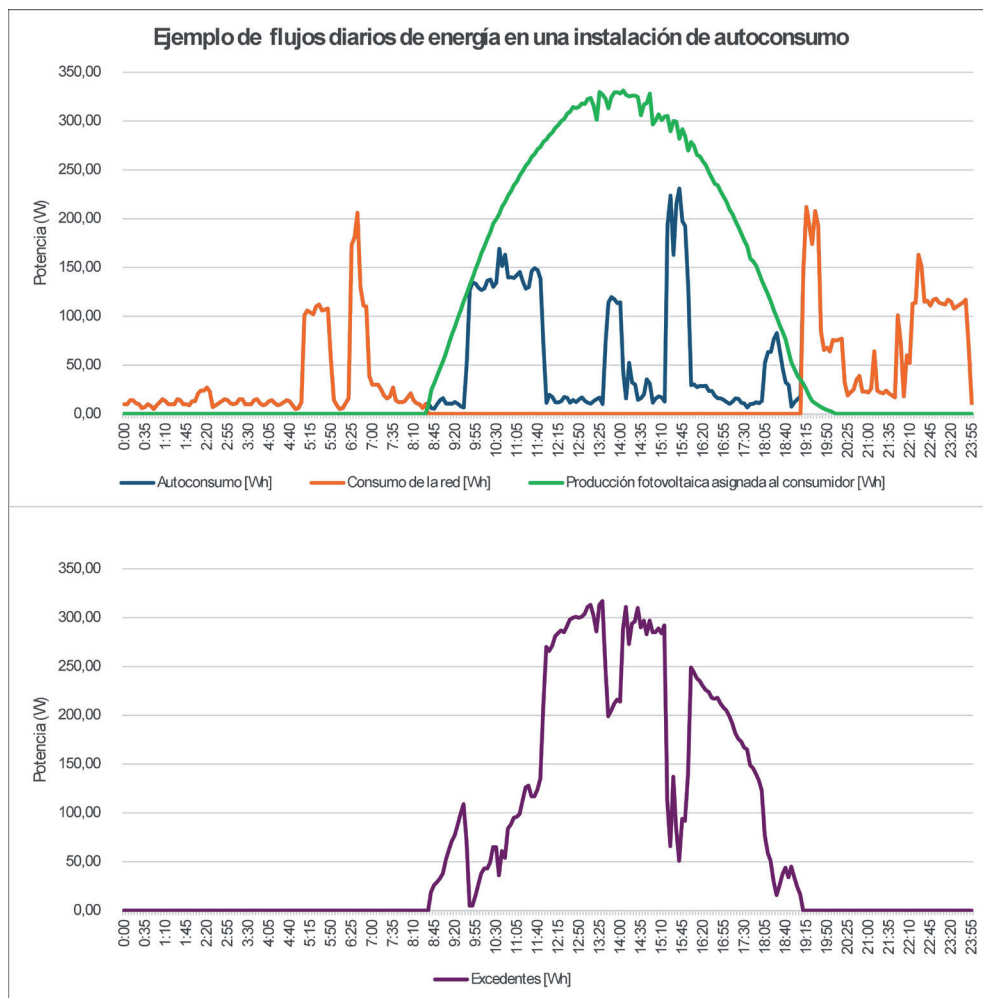


En la figura se aprecia una instalación de generación que cede energía eléctrica a la red (flecha verde), un consumidor asociado conectado en red interior (consumidor 1), y cuatro consumidores asociados que aprovechan la energía a través de la red de distribución (consumidores 2 a 5).

Para comprender el funcionamiento de las instalaciones de autoconsumo, es importante diferenciar los diferentes flujos de energía que intervienen. Desde el punto de vista de cada consumidor, existen los siguientes:

- Energía consumida de la red. Para cada periodo de facturación, se hace un balance entre la energía generada que corresponde a cada consumidor y su consumo. Si el consumo es mayor que los excedentes que tiene asignados, la energía que falta la consume de la red. Está representada por la línea naranja en el ejemplo de la Figura 3.
- Energía autoconsumida. Es la energía que se consume en el mismo momento en que es producida. Está representada por la línea de color azul en el ejemplo de la Figura 3.
- Energía total producida asignada al consumidor. Es la parte de la producción de la instalación de generación que está asignada al consumidor, según un acuerdo de reparto establecido entre todos los consumidores asociados a la instalación de generación. Está representada por la línea de color verde en la Figura 3.
- Excedentes de energía. Si la producción asignada al consumidor es superior a su consumo dentro de un periodo de facturación, la energía que sobra se considera excedente de energía de ese consumidor. Está representada por la línea de color morado en la Figura 3.

Figura 3. Ejemplo de flujos diarios de energía de un consumidor asociado a una instalación fotovoltaica de autoconsumo



2.2.1. Requisitos normativos

La regulación del autoconsumo colectivo de energía eléctrica parte de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y se desarrolla en el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

En dichas normas, se define el autoconsumo colectivo del siguiente modo:

“Se dice que un sujeto consumidor participa en un autoconsumo colectivo cuando pertenece a un grupo de varios consumidores que se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica que proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”.

Por tanto, para que se pueda dar un autoconsumo colectivo:

- deberán participar al menos dos consumidores,
- deberá existir una instalación de producción de energía eléctrica próxima a los consumos y asociada a los mismos,
- y deberá existir un acuerdo de reparto de la energía eléctrica excedentaria.

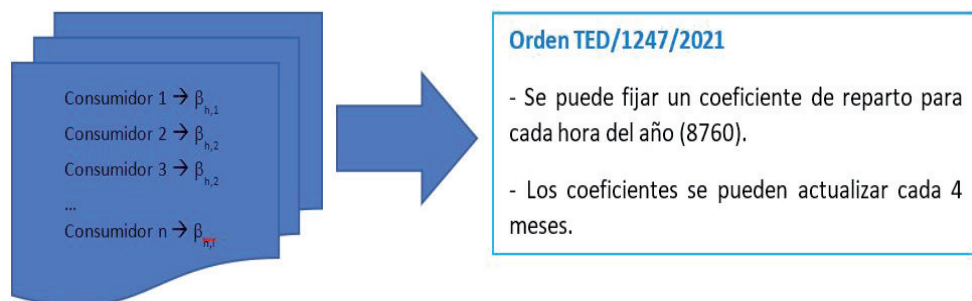
Se entenderá que las instalaciones de producción son próximas a los consumos y están asociadas a los mismos cuando cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- i. Que estén conectadas a la red interior de los consumidores asociados o estén unidas a estos a través de líneas directas.
- ii. Que estén conectadas a cualquiera de las redes de baja tensión derivadas del mismo centro de transformación.
- iii. Que se encuentren conectadas a una distancia inferior a 500 metros de los consumidores asociados. En el caso de instalaciones fotovoltaicas esta distancia se amplía hasta los 2000 metros si la instalación de generación se ubica en su totalidad en la cubierta de una o varias edificaciones, en suelo industrial, o en estructuras artificiales existentes o futuras, cuyo objetivo principal no sea la generación de electricidad, y esta se conecta al consumidor o consumidores a través de las líneas de transporte o distribución.
- iv. Que estén ubicados, tanto la generación como los consumos, en una misma referencia catastral según sus primeros 14 dígitos.

Las instalaciones que cumplan la condición *i* se denominan instalaciones próximas de red interior, y las que cumplan las condiciones *ii*, *iii* o *iv* se denominan instalaciones próximas a través de la red.

En cuanto al acuerdo de reparto de la energía excedentaria producida por la instalación, todos los consumidores participantes en el autoconsumo colectivo que se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo, y deberán comunicar de forma individual a la empresa distribuidora, como encargada de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un

mismo acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto, en virtud de lo recogido en el anexo I del RD 244/2019.



El valor de estos coeficientes de reparto podrá determinarse en función de la potencia a facturar de cada uno de los consumidores asociados participantes, de la aportación económica de cada uno de los consumidores para la instalación de generación, o de cualquier otro criterio siempre que exista acuerdo firmado por todos los participantes, y siempre que la suma de estos coeficientes $\beta_{h,i}$ de todos los consumidores que participan en el autoconsumo colectivo sea la unidad para cada hora del periodo de facturación.

En la normativa también se establecen las modalidades de autoconsumo. Para el caso de las instalaciones de autoconsumo colectivo estas son:

- **SIN excedentes.** La electricidad generada por la instalación es consumida de manera instantánea por los consumidores asociados. En este tipo de modalidad no se puede inyectar energía a la red; por tanto, se debe instalar un sistema antivertido. Este sistema limita la producción energética al consumo instantáneo del conjunto de consumidores asociados.
- **SIN excedentes acogida a compensación.** Igual que en el caso anterior, se debe instalar un sistema antivertido que evite la inyección de energía a la red. Cada consumidor tiene asignado para cada hora un porcentaje de la energía generada (acuerdo de reparto), la cual, si no se consume de forma instantánea, se convierte en excedente para ese consumidor, que podrá ser compensado a través del contrato con la comercializadora. Para poder acogerse a esta modalidad, todos los consumidores deben estar conectados en red interior (centralización de contadores). Esta modalidad solo es posible en instalaciones de generación de potencia inferior a 100 kW y con fuentes de energía renovables.

- **CON excedentes acogida a compensación.** En esta modalidad la instalación de generación siempre produce el máximo posible, y la energía que no se usa de forma instantánea se cede a red como excedentes, que podrán ser compensados posteriormente de forma individual. Esta modalidad solo es posible en instalaciones de generación de potencia inferior a 100 kW y con fuentes de energía renovables.
- **CON excedentes no acogida a compensación.** La instalación de generación siempre produce el máximo posible. La energía que no se usa de forma instantánea se cede a red para ser vendida al mercado. El titular de la instalación es el productor de electricidad.

En las modalidades sin excedentes no es necesaria la obtención de derechos de acceso y conexión con la compañía distribuidora, así como en cualquier tipo de modalidad cuando la potencia de generación no supere los 15 kW.

2.2.2. Estudio de viabilidad

En este apartado se enumeran los principales parámetros a considerar en la realización del estudio de viabilidad de una comunidad energética local, basada en el aprovechamiento de una instalación fotovoltaica en régimen de autoconsumo colectivo.

Inversión inicial.

- Gastos de constitución de la comunidad energética local. Se deberá elegir la forma jurídica, elaborar la documentación para constitución, captación y reuniones con los socios, etc. El importe de esta partida es bajo, y su cuantía dependerá de las actividades que sean ejecutadas directamente por los socios y las que tengan que contratar a una entidad externa.
- Instalación de generación fotovoltaica. Es el gasto principal, y su cuantía es proporcional a la potencia de generación que se instale. El precio medio unitario se sitúa en los 1500 €/kWp, para el caso de instalaciones pequeñas (menos de 15 kW), y va disminuyendo a medida que aumenta el tamaño de la instalación, pudiendo llegar a ser de 600 €/kWp, e incluso inferior, en las instalaciones más grandes, de varios cientos de kWp.
- Otros gastos: obtención de permisos, autorizaciones, trámites con la compañía distribuidora, solicitud de posibles ayudas, etc. La

cuantía global de estos conceptos se sitúa entre el 3 y el 7 % de la inversión en la instalación de generación.

Ingresos.

- Ahorro por energía autoconsumida. Los consumidores asociados a la instalación de autoconsumo colectivo pasarán a consumir una parte de su energía, directamente o a través de la red, de la misma, disminuyendo por tanto la factura de la compañía suministradora. La cuantía de este ahorro dependerá del porcentaje de participación de cada consumidor en el reparto de la energía generada por la instalación de producción, y del grado de coincidencia temporal de su consumo con la producción asignada a cada consumidor.
- Ahorro por energía compensada. La producción asignada a cada consumidor que no es consumida de forma instantánea, se convierte en excedente individual de cada consumidor. Esta energía es compensada en términos económicos por cada consumidor de acuerdo con las condiciones que este haya pactado con su compañía suministradora. En los últimos años, diversas compañías están ofreciendo el servicio de “batería virtual”, mediante el cual el consumidor acumula el valor de los excedentes no compensados en el periodo de facturación. Esto permite acumular los excesos de producción, que se dan generalmente en verano, para ser consumidos en épocas de mayor demanda y/o menor producción.
- Ayudas recibidas. Tanto para las comunidades energéticas en particular como para las instalaciones de autoconsumo de forma genérica, ha habido diversas convocatorias de ayudas con cargo a los fondos *Next Generation EU*, que alcanzan un porcentaje elevado de la inversión inicial. Dependiendo del tipo de beneficiario, estas ayudas pueden llegar hasta el 100 % de la inversión inicial.

Gastos de explotación.

Los gastos de explotación de una instalación de este tipo son muy bajos, puesto que solo se debe realizar un mantenimiento básico de la instalación de generación, consistente en la limpieza periódica de los captadores solares, y de revisión y limpieza de los inversores e instalación eléctrica. También son bajos los costes de gestión, ya que, una vez que están formalizados los contratos con la compañía suministradora, no se requieren gestiones adicionales para la compra o compensación de la energía. Es conveniente formalizar

un seguro que cubra los daños que puedan producirse en la instalación de generación, y los que esta pueda producir a terceros.

2.3. Implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética de forma colectiva

La normativa establece en cada actualización criterios más exigentes para disminuir el consumo de energía en todos los sectores. En el caso del sector de la construcción, que es responsable del 36 % de las emisiones de CO₂, se tiende hacia la construcción de nuevos edificios climáticamente neutros, y se está dando un fuerte impulso a la rehabilitación de edificios existentes para que disminuyan sensiblemente su consumo de energía, y se eliminan de forma paulatina los sistemas de calefacción alimentados con combustibles fósiles. Existen en la actualidad subvenciones de elevada cuantía para acometer este tipo de medidas.

Las comunidades energéticas locales pueden ser un actor relevante en la disminución del consumo energético en el sector de la construcción, mediante la implantación de medidas de mejora de la eficiencia energética de edificios. Este tipo de medidas son más rentables y obtienen mayores ahorros energéticos al ejecutarse de forma coordinada entre los miembros de estas comunidades energéticas. Se enumeran a continuación las más comunes:

- Mejora del aislamiento térmico de la envolvente de los edificios existentes. Consiste en la implantación de medidas como la incorporación de sistemas de aislamiento térmico por el exterior del edificio (SATE), sustitución de ventanas, mejora del aislamiento de cubiertas, suelos o fachadas, etc. Este tipo de medidas reducen el consumo de energía de los sistemas de climatización, al evitar las pérdidas de calor por los cerramientos. La ejecución de estas soluciones en un edificio completo es más eficaz y económica que si se realiza individualmente.
- Sustitución de calderas de calefacción y agua caliente sanitaria alimentadas con combustibles fósiles. La alternativa a estos sistemas pasa por su sustitución por sistemas alimentados con biomasa o por sistemas basados en aerotermia. La elección de uno u otro dependerá de diversos factores, como el grado de centralización del sistema de calefacción y ACS, la disponibilidad de espacio para el almacenamiento de biomasa, la disponibilidad de potencia eléctrica para alimentar la aerotermia, la posibilidad de incorporar una

- instalación de autoconsumo, etc. Para su correcta definición se requiere un estudio de viabilidad específico de cada caso.
- Mejora de la eficiencia energética de otras instalaciones del edificio. Se trata de sustituir equipamiento poco eficiente de las instalaciones, como iluminación, ascensores, grupo de presión de agua potable, extracción de garajes, etc., por equipos nuevos que presenten un menor consumo de energía prestando el mismo servicio.

2.4. Servicios de recarga de vehículos eléctricos

El sector transporte es el responsable del 30 % de las emisiones de CO₂. Dentro de este, el subsector de transporte por carretera es el causante del 90 % de las mismas, al ser el principal consumidor de productos petrolíferos. Por este motivo, desde los diferentes niveles de la administración se han venido impulsando medidas como la electrificación del sector. Una comunidad energética local puede participar el dicho proceso de electrificación, instalando puntos de recarga de vehículos eléctricos.

La normativa básica a considerar para realizar la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos es el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión, y concretamente su ITC-BT-52 - Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos.

Los principales aspectos a considerar para la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos son:

- Existencia de plazas de aparcamiento que puedan ser reservadas para este uso. La mayor parte de los fabricantes de puntos de recarga disponen de puntos con varias tomas, de modo que con un punto de recarga se puede dar servicio a dos plazas de aparcamiento.
- Disponibilidad de potencia en la red a la que se conecten los puntos de recarga, y obras para llevar el suministro eléctrico hasta las plazas de aparcamiento.
- El tipo de conectores y potencia de que dispondrán los puntos de recarga. La mayor parte de los vehículos eléctricos o híbridos enchufables que se encuentran actualmente en circulación, se pueden recargar en alguno de estos tres tipos de conectores:
 - o Schuko para potencias hasta 2,3 kW en CA
 - o Tipo 2 (Mennekes) para potencias hasta 44 kW
 - o CSS para potencias hasta 44 kW en CA y 50 kW

- El sistema de gestión de los puntos de recarga, debiendo contemplar la identificación de usuarios, la posibilidad de visualización del estado y reserva del punto de recarga mediante una *app* o un sitio web, los métodos de pago en su caso, etc.
- Coste total de la instalación por punto de recarga, debiendo considerar:
 - o Señalización de las plazas de aparcamiento y obra civil para su acondicionamiento si es necesario.
 - o Instalación eléctrica para alimentar el punto de recarga.
 - o Suministro e instalación del punto de recarga.
 - o Legalización de la instalación.

En cuanto a la gestión de los puntos de recarga, si estos van a ser accesibles al público, se debe tener en cuenta lo establecido en el Real Decreto 184/2022, de 8 de marzo, por el que se regula la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos. En el mismo se establecen los derechos y obligaciones de las entidades que prestan el servicio de recarga energética, que podrá ser realizado directamente por la comunidad energética local o a través de un tercero especializado, como los proveedores de servicios de movilidad eléctrica, también regulados en la misma norma.

En cuanto a las modalidades bajo las que se puede prestar el servicio de recarga energética, se establecen tres:

- a) Mediante recarga puntual. Se da cuando no existe un contrato previo a la prestación del servicio entre el operador del punto de recarga y el usuario. El pago se podrá realizar tanto por medios físicos como electrónicos.
- b) Con contrato previo a la prestación del servicio.
- c) A través de una empresa proveedora de servicios para la movilidad eléctrica. En esta modalidad se deberá haber establecido un contrato previo de interoperabilidad con la misma.

Actualmente no existe un número suficiente de vehículos eléctricos que demanden servicios de recarga, por lo que es difícil rentabilizar la instalación de puntos de recarga con la simple venta de energía. La mayor parte de las instalaciones disponibles en la actualidad han sido realizadas por grandes compañías que buscan posicionarse en el mercado, Administraciones que pretenden fomentar el uso de esta tecnología, y otras empresas como hoteles, restaurantes, centros comerciales, que lo ofrecen como un servicio adicional a sus clientes, reforzando también su imagen de compromiso con el respeto al medioambiente.

CAPÍTULO III

La importancia de los Gobiernos locales en la constitución de las comunidades energéticas¹

Andrea Garrido Juncal²

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo.
Universidad de Santiago de Compostela*

Irene Ruiz Olmo³

*Profesora ayudante doctora de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El protagonismo de las entidades locales en la regulación sobre cambio climático. 3. Los Gobiernos locales como actores cruciales en la promoción de las comunidades energéticas. 4. La cesión de tejados de edificios municipales a favor de comunidades energéticas para la instalación de placas solares. 5. El impulso de las entidades locales en la lucha contra la pobreza energética a través de las CER. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en poner de relieve el papel clave que pueden jugar los Gobiernos locales en el impulso de las comunidades energéticas. Si bien no hay un precepto normativo que exija de forma tajante

1. Este capítulo se ha realizado en coautoría, siendo Andrea Garrido Juncal la autora de los epígrafes 1, 3 y 4, e Irene Ruiz Olmo la autora de los epígrafes 2, 5 y 6.

2. Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto Transición energética y entidades locales - Generación de Conocimiento 2022 - Proyectos Investigación Orientada (2022-PN187).

3. Esta publicación es parte del Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

te que la Administración más próxima al ciudadano tenga la obligación de involucrarse en este ámbito, lo cierto es que en la actualidad este paso debe darse por varios motivos. En primer lugar, tanto la legislación de la Unión Europea como la estatal y alguna autonómica ya obligan a los poderes públicos a facilitar y fomentar la creación de comunidades energéticas. En segundo lugar, entre las tres Administraciones territoriales de nuestro país, los municipios se presentan como los líderes perfectos para lograr una transición energética, aunque tampoco son los únicos. Las metas a las que aspiramos son tan ambiciosas que, si en algo coinciden los expertos, es en que las mismas serán imposibles de alcanzar sin una implicación de todos los actores, empezando por la ciudadanía, y si se trata de trabajar mano a mano con la población local, es evidente que los municipios se encuentran en una posición privilegiada. En tercer lugar, en estos momentos se constata que los Gobiernos locales tienen dos maneras de apoyar a las comunidades energéticas. Una pasaría por integrarse en la comunidad energética como un miembro más; opción que no ha tenido una acogida muy positiva por diversas razones. Se alega que el suministro de energía eléctrica no está entre los servicios mínimos obligatorios del art. 25 de la LBRL, que no está entre las actividades habituales de la autoridad local, que estamos ante una materia novedosa y, en consecuencia, tampoco está clara la forma jurídica que debe adoptar la comunidad energética, etc.⁴. En definitiva, el desconocimiento y la falta de referentes están siendo un obstáculo importante, el cual se está pretendiendo superar con fuertes incentivos económicos. Sea como fuere, ese apoyo de los ayuntamientos a las comunidades energéticas no se limita ni se reduce tampoco a su integración en este nuevo agente del mercado energético. Existen otras alternativas, tal y como se detalla en la Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas elaborada por la Diputación de Valencia y Sapiens⁵. En dicho documento se sugiere que el ayuntamiento permita la instalación de placas solares en los tejados de los edificios municipales; planteando este modelo de promoción de las comunidades energéticas una serie de retos y oportunidades que también serán objeto de análisis en el presente trabajo⁶.

4. No obstante, aunque la normativa no exija o imponga la participación del municipio, que se prevé como mera posibilidad, González Ríos defiende que el impulso y la dirección en la creación y el funcionamiento de este tipo de entidades deben corresponder al municipio. Según esta autora, es relevante no olvidar que las comunidades energéticas locales son entidades jurídicas que deben caracterizarse por no guiar su actividad por la rentabilidad económica, tienen que estar abiertas a la participación ciudadana y les corresponde un relevante papel en la transición energética, lo que, desde su punto de vista, debe servir de fundamento para su promoción por parte de los entes locales, especialmente por el municipio. *Vid.* González Ríos (2020).

5. Disponible en https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/sdm_downloads/guia-para-la-promocion-publica-de-las-comunidades-energeticas/ (consulta: 02/04/2024).

6. *Vid.* p. 16.

Insistimos, una vez más, en que lograr un sistema energético más descarbonizado, descentralizado y democrático no es una tarea sencilla. Sin perjuicio de la conveniencia y la necesidad de aclarar y seguir avanzando en cuestiones regulatorias, financieras y tecnológicas, es indiscutible que los municipios y las comunidades energéticas tienen mucho en común. Los dos sirven a intereses generales como la lucha contra el cambio climático y buscan mitigar el problema de la pobreza energética —como se verá más adelante— y operan a menudo en la misma escala geográfica. Por tanto, es esencial que los municipios sean conscientes del amplio abanico de posibilidades que existen. Además de la opción de integrarse en la comunidad energética como un miembro más o de la cesión de los tejados de edificios municipales para la instalación de placas solares, el Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo, trabaja en cuatro ámbitos de actuación: a) cubierta o espacio público con inversión pública; b) cubierta pública con inversión privada o colectiva; c) cubierta o espacio privado con inversión pública; d) cubierta privada con inversión privada. A la vista de las ordenanzas e instrucciones aprobadas en este municipio, puede concluirse que los elementos de soporte de las placas solares, se instalen en cubiertas públicas o privadas, deben integrarse en el paisaje de la ciudad, tal y como se requiere en el Plan General Metropolitano (PGM), la Ordenanza de Usos del Paisaje Urbano (OUPU) y la Ordenanza del Medio Ambiente Urbano de Barcelona (OMA)⁷. En suma, a la luz del caso de Barcelona, es posible remarcar que los Gobiernos locales pueden promover el uso de energías limpias y renovables y contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre el cambio climático, aprobando también ordenanzas que aclaren cómo deben instalarse las placas solares en las cubiertas. Lo ocurrido en Pamplona es un aviso de la relevancia de revisar la normativa local, pues en el centro histórico pamplonés se encontraron con que la opción de recurrir a la energía solar era inviable por un tema estético. Las placas solares en las cubiertas de los edificios del casco antiguo no eran compatibles con el Plan Especial de Protección y Reforma (PEPRI), esto es, el documento que marca las pautas de cómo deben ser los edificios catalogados como protegidos y las reformas que se pretendan acometer en los mismos.

7. Instrucción de la Gerente Municipal de fecha 12 de diciembre de 2022 para la interpretación de la normativa sobre el uso y la integración de elementos de soporte para la instalación de placas solares sobre azoteas y cubiertas en Barcelona, que recoge de forma ordenada los criterios y condicionantes que la normativa vigente establece sobre las instalaciones solares y sus elementos de soporte para su instalación sobre azoteas y cubiertas en la ciudad de Barcelona.

2. El protagonismo de las entidades locales en la regulación sobre cambio climático

No cabe duda de que la reducción de emisiones contaminantes a nivel europeo e internacional debe necesariamente coordinarse con la actuación a nivel local, sobre todo si tenemos en cuenta que gran parte de las actividades involucradas en la transición hacia un modelo energético y económico más sostenible se desarrollan en entornos urbanos⁸.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, ha responsabilizado a los entes locales del cumplimiento de los ambiciosos objetivos energéticos y climáticos establecidos por el legislador estatal⁹. Se trata de una norma ambiciosa, pero cuya excesiva remisión a disposiciones reglamentarias a lo largo de su articulado¹⁰ ya fue criticada por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 204/2020, de 12 de marzo de 2020, en el que subrayó la necesidad de una regulación mucho más detallada. Y es que las remisiones a los entes locales y a las fórmulas sobre las que pueden dar cumplimiento a los compromisos que les atribuye la Ley son cuando menos exiguas. La norma no concreta cuál es el papel que corresponde a los entes locales en esta materia ni cuál es el papel que están llamadas a desempeñar las comunidades energéticas en el proceso de transición energética, que desde hace más de una década ha emprendido la Unión Europea y que la norma ni siquiera menciona.

La ley estatal se limita a imponerles que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático dispuesto en la Ley en el marco de sus competencias (art. 1). Y, escuetamente, también alude a ellas en tres ocasiones más. Por un lado, las hace partícipes en el desarrollo de medidas relacionadas con la movilidad sin emisiones recogida en el art. 14, en la medida en que la Ley establece que uno de los objetivos es lograr un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂ en 2050. Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el

8. Algunos de los problemas burocráticos con Administraciones que se están dando en Aragón son la emisión de licencias municipales, las potenciales necesidades de modificación del PGOU del municipio, interpretaciones incorrectas de normativa como el REBT por parte de ayuntamientos, o la escasa agilidad administrativa. Detrás de parte de estos problemas puede estar el desconocimiento general en las Administraciones locales de la normativa y del funcionamiento de las CE (Informe Comunidades Energéticas en Aragón, de octubre de 2023, disponible en <https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2023/10/Informe-CEs-Aragon.pdf> [consulta: 02/04/2024]).

9. Sobre la Ley de cambio climático y su contenido, pueden verse, por todos, Esteve Girbés (2023) y López Ramón (2021).

10. Granjel Vicente (2021: 12).

transporte puede suponer un grave problema ambiental, por lo que respetar los criterios de condicionalización ambiental de los transportes ayuda a controlar el consumo irracional de energía y de combustibles fósiles. Para ello, se ordena a los municipios con población superior a 50 000 habitantes aprobar planes de movilidad urbana sostenible antes de 2023 que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Se incluye la creación de zonas de bajas emisiones antes de 2023, así como la puesta en marcha de medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo e incentivar la mejora y el uso de la red de transporte público y su progresiva electrificación en el ámbito de sus planes de movilidad urbana sostenible. Esta obligación es aplicable también a los municipios de más de 20 000 habitantes cuando superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire¹¹. Por otro lado, se contempla que las entidades locales puedan participar en los convenios de transición justa (art. 28) y también se prevé que la Federación Española de Municipios y Provincias y las comunidades autónomas, a través de los organismos de cooperación interadministrativa existentes, coordinen las actuaciones que se lleven a cabo en materia de economía circular que contribuyan a la descarbonización de la economía (disposición adicional quinta).

Mucho más conciso a la hora de explicitar los objetivos concretos a los que deben dar cumplimiento las entidades locales es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, que, como sostiene Galán Vioque, plantea medidas que se caracterizan principalmente por estar vinculadas al territorio, y por la consideración de los entornos urbanos como los principales responsables de la emisión de gases de efecto invernadero¹². Entre el elenco de medidas que recoge, destaca la Medida 1.13, que identifica a las comunidades energéticas locales como instrumento para facilitar la participación ciudadana, las pymes y entidades locales en la transición energética, pese a que, seguidamente, se identifican como obstáculos para su despliegue “las barreras o vacíos normativos que impiden su participación en el sistema energético”¹³; y la Medida 1.6, que, en el marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas, recoge el impulso de las comunidades energéticas renovables ligadas a redes de climatización, incluyendo su capacitación técnica en el ámbito municipal como mecanismo de promoción de redes de calor y frío.

11. Sarasíbar *et al.* (2022: 24).

12. Galán Vioque (2022: 135).

13. *Vid.* p. 112 del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

A nivel autonómico existe una evidente heterogeneidad en las políticas, estrategias y planes de acción desarrollados en materia de cambio climático. Resulta especialmente significativo que muchas comunidades autónomas hayan fijado unas metas cuantitativas obligatorias para las energías renovables muy ambiciosas, sin contar con un estudio previo de las inversiones que su cumplimiento puede conllevar. A lo que hay que sumar el escaso impacto que han tenido sobre las obligaciones de las entidades locales, pese a que todas ellas respaldan su papel fundamental frente al cambio climático. Especialmente llamativo resulta el caso de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco, en la que las entidades locales asumen más del 70 % de las medidas para mitigar el impacto del cambio climático y más del 90 % de las medidas de adaptación. Junto con la del País Vasco, son únicamente seis comunidades más las que cuentan con una ley propia de cambio climático¹⁴: Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Navarra y Valencia. La Ley de Cambio Climático de Andalucía, aprobada en 2018, y que es una réplica de la catalana, fija como objetivo propio a 2030 aportar con energías renovables al menos el 35 % del consumo final bruto de energía, pero sin concretar objetivos de reducción de emisiones. De esta manera, Andalucía asume un objetivo para la Comunidad Autónoma más ambicioso que el que aplica a la Unión Europea en su conjunto. Entre las medidas que recoge, puede destacarse la adopción de medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables, o la participación de actores locales en la producción y distribución de energía renovable, así como la simplificación normativa en la tramitación de los proyectos renovables.

Los entes locales también pueden intervenir en la planificación y construcción sostenible de infraestructuras energéticas. Con la apertura a la competencia del sector energético en España, la mayor parte de la planificación energética tiene carácter indicativo (la actividad de generación, de distribución y comercialización). En el caso concreto de la planificación energética de Andalucía, los entes locales sí han tenido ocasión de participar en su formulación y, al mismo tiempo, son destinatarios de importantes medidas para alcanzar los objetivos regionales en la materia, que exceden de los objetivos nacionales, siendo especialmente relevante el papel que desempeñan respecto a las instalaciones de autoconsumo eléctrico¹⁵. Por su parte, la Ley 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra además fomenta las cooperativas energéticas a través de las comunidades energéti-

14. Actualmente la Ley del Clima de Galicia se encuentra en proceso de tramitación.

15. González Ríos (2021: 93).

cas locales, como instrumento relevante que se ha incorporado para facilitar el cumplimiento de los objetivos climáticos contenidos en la Ley.

La Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana ordena a sus Administraciones públicas, en su art. 51, que incentiven el autoconsumo de energías renovables, así como la participación local en instalaciones de energía renovable. También mandata promover la capacitación de la ciudadanía, las comunidades de energías renovables, las comunidades ciudadanas de energía y otras entidades de la sociedad civil para fomentar la participación en el desarrollo y la gestión de los sistemas de energía renovable. Otro de los cometidos que se les atribuye es el relativo a la elaboración de los planes municipales de acción climática, que pueden ser individuales o mancomunados, y cuya misión es la de integrar el cambio climático en la planificación regional y local, obligación que ha sido recogida en la totalidad de las leyes autonómicas sobre el clima. A pesar de ello, un informe realizado en 2022 sobre el grado de implementación de estos planes en los municipios adheridos al Pacto de los Alcaldes evidenció que únicamente un 60 % de ellos contaban con plan de acción en materia de clima y energía¹⁶.

En cualquier caso, resulta evidente que los compromisos internacionales alcanzados por los diferentes Estados en relación con las medidas para evitar el cambio climático inciden en las decisiones de los Gobiernos locales¹⁷, en gran medida compelidos por la presión de parte de la ciudadanía sensibilizada frente a las cuestiones medioambientales, lo que sin duda ha hecho que muchos de ellos hayan liderado iniciativas locales relacionadas con la lucha contra el cambio climático antes de que se aprobaran en España las primeras leyes específicas sobre cambio climático¹⁸. La mayoría de ellas, de adhesión voluntaria, han sido promovidas por instituciones internacionales, como es el caso de las Agendas 21 Locales, auspiciadas por las Naciones Unidas y que, sin embargo, han tenido un impacto limitado, ante la dificultad de cambiar las políticas establecidas y de aportar respuestas coordinadas¹⁹. También han sido impulsadas por instituciones comunitarias,

16. El Informe ha sido elaborado sobre las respuestas recibidas de 211 entidades locales, adscritas al Pacto de Alcaldías; *vid. Planificación de la acción climática municipal en España. 'Encuesta PACES': resultados y recomendaciones*. Proyecto LIFE Unify. Madrid, julio de 2022.

17. Soro Mateo (2022: 130).

18. Galán Vioque (2022: 136).

19. González Ríos (2021: 59). Las Agendas 21 Locales son planes de acción sostenible desarrollados a nivel municipal o regional que se basan en los principios establecidos en la Agenda 21, un documento adoptado en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro. Estos planes se centran en promover el desarrollo sostenible en comunidades locales, a través de la reducción de la contaminación, la promoción de la eficiencia energética, la gestión sostenible de los

como es el caso del Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía promovido por la Comisión Europea. Su objetivo es que los Gobiernos locales contribuyan de manera activa y significativa a la lucha contra el cambio climático y a la promoción de la sostenibilidad energética en Europa, mediante los correspondientes planes de acción para la energía sostenible y que, precisamente, han facilitado a los ayuntamientos la participación y/o creación de comunidades energéticas²⁰. Por tanto, los municipios tienen un papel relevante en la consecución de los compromisos de cambio climático y transición energética asumidos tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, si bien todavía queda mucho camino por recorrer. Y es que, como sostiene SIMOU, las actuaciones jurídico-políticas locales en el ámbito climático tienen todavía un carácter prematuro y no cuentan con un marco normativo ni un respaldo jurisprudencial sólidos²¹, a lo que hay que sumar la escasa participación de los Gobiernos locales en algunos ámbitos en los que necesariamente deben actuar para alcanzar tan ambiciosos compromisos.

3. Los Gobiernos locales como actores cruciales en la promoción de las comunidades energéticas

Como se apuntó al principio, el ayuntamiento puede decidir integrarse o no en una comunidad energética, pero lo que está claro es que en ese proyecto deben embarcarse más sujetos. A través de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía la Unión Europea desea facilitar el derecho de los consumidores a participar en proyectos de energías renovables a través de los cuales puedan producir, consumir, almacenar o vender energías renovables, así como compartir dicha energía en el seno de la comunidad.

Si bien son numerosos los estudios e informes que se han preocupado por determinar los beneficios económicos, ambientales y sociales de estas dos figuras de las directivas europeas, la sociedad se muestra reticente. Du-

recursos naturales, la promoción de la movilidad sostenible, la creación de empleo verde, el fomento de la participación ciudadana y la mejora de la equidad social.

20. Revuelta Pérez (2022: 78). El "Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía", integrado por más de 13 000 ciudades y Gobiernos locales, aúna dos iniciativas previas: el "Pacto de los Alcaldes" de las Naciones Unidas de 2014, y el "Pacto de las Alcaldías de la UE para el Clima y la Energía" de 2015. Sobre estas iniciativas *vid.* IIDMA, "El rol de los municipios para acelerar la transición climática y energética en España: Análisis de casos, diciembre 2023". Disponible en https://iidma.org/wp-content/uploads/2023/12/18_12_2023_FinalBriefing_Municipios_IIDMApro.pdf (consulta: 08/04/2024).

21. Simou (2021: 79).

rante la implementación del proyecto Vilawatt, en el municipio de Viladecans, se detectaron las siguientes barreras:

1. Al tratarse de perfiles de bajo nivel económico y socio-cultural se creó mucha desconfianza respecto a los contratos a firmar.
2. El desconocimiento sobre eficiencia energética y renovación en general dificultaron a los usuarios el de percibir las mejoras propuestas como algo positivo. La mayoría tenía la percepción que no necesitaban ningún tipo de reforma, 'ya estaban bien tal cual'.
3. Algunos vecinos trabajadores en el sector de la construcción, usaron su posición de 'conocimiento y poder' para influenciar a la comunidad según sus propios criterios que no siempre eran en consonancia con las mejores propuestas en eficiencia energética"²².

En el proyecto Vilawatt, como en otros, se pone de manifiesto que agrupar a vecinos en torno a un proyecto común representa un desafío inicial, en el que el Gobierno local puede erigirse como un tercero imparcial que ayude a sortear los conflictos ya preexistentes entre los habitantes, a velar por el objetivo final, a diseñar y poner al alcance medios de soporte (legal y financiero), a evaluar los riesgos del proyecto, etc.²³. Ahora bien, tampoco puede olvidarse que los Gobiernos locales piensan en clave electoral, de forma que no sería extraño que estos no asumieran esta responsabilidad a las puertas de unas elecciones o si no existiera una base social concienciada a favor de poner en marcha proyectos de este estilo. Aunque el apoyo de los Gobiernos locales sea crucial para la creación de estos operadores energéticos, otro escollo son las subvenciones públicas, que no siempre están acompasadas

22. IDEA: Guía para el desarrollo de instrumentos para el fomento de las comunidades energéticas locales, pp.30-32. Disponible en https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/guia_para-desarrollo-instrumentos-fomento_comunidades_energeticas_locales_20032019_0.pdf (consulta: 02/04/2024).

23. Como se explica en el Informe Comunidades Energéticas en Aragón, de octubre de 2023, "la multitud de trámites a realizar, las trabas burocráticas y los ritmos lentos, la familiarización con conceptos técnicos complejos o la movilización del vecindario del territorio en torno al proyecto requiere de mucha energía y constancia por parte del grupo motor. Es muy difícil generar un grupo de que tenga esa alta capacidad de implicación y que se mantenga en el tiempo. Algunos proyectos en Aragón han estado parados un tiempo (o todavía lo están) hasta que el grupo motor ha cristalizado y ha empezado a trabajar conjuntamente". Además, en este informe se pone de relieve que "la sostenibilidad de los proyectos colectivos se basa fundamentalmente en la fortaleza y salud de los vínculos relacionales y el sentimiento de pertenencia al grupo o comunidad. A menudo las tensiones surgidas por la puesta en marcha del proyecto generan conflictos que pueden poner en peligro la continuidad del propio proyecto (desequilibrios en la implicación, dificultades en la comunicación o en la toma de decisiones, falsos consensos...). Quizá estas barreras sociales no son tan visibles como otras, pero es importante prestarles atención ya que las personas son una de las fuentes de energía principales del proyecto". Disponible en <https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2023/10/Informe-CEs-Aragon.pdf> (consulta: 02/04/2024).

con los pagos a realizar, lo que puede conllevar problemas de liquidez en algunas comunidades energéticas²⁴. Asimismo, se lamenta que no se esté facilitando la difusión de las buenas prácticas y que no se intercambien más conocimientos en este campo, pues esa colaboración sería vital para formar a los secretarios e interventores y que estos empleados públicos no se formularan tantas preguntas, pues, como es sabido por todos, las dudas y las incertidumbres legales derivan normalmente en una inacción.

Llegados a este punto, y teniendo presente que estamos en un momento muy incipiente de la irrupción de las comunidades energéticas, con las consiguientes dudas que eso supone, consideramos que lo más razonable es que los Gobiernos locales, como propietarios de edificios, terrenos e infraestructuras públicas, sean lugares de demostración. Lo anterior exige comentar cómo debe llevarse a cabo la cesión de espacios municipales, especialmente de las cubiertas de edificios para la instalación de placas solares.

4. La cesión de tejados de edificios municipales a favor de comunidades energéticas para la instalación de placas solares

Un elemento común de todas las leyes climáticas es el de incorporar generación solar fotovoltaica en las cubiertas. Los edificios públicos, por regla general, son bienes de dominio público, entendiéndose por tales aquellos destinados a un uso o servicio público (art. 79 de la LBRL). De acuerdo con el art. 89 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado “no podrá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, y habrá de estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”. La instalación de las placas solares requiere obras de carácter permanente, por lo que su uso está sujeto a concesión administrativa.

24. Informe Comunidades Energéticas en Aragón, de octubre de 2023, disponible en <https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2023/10/Informe-CEs-Aragon.pdf> (consulta: 02/04/2024).

El art. 93.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece que el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, el art. 137.4 de esta ley permite acordar el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el art. 137.4:

“a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.

A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b)” (art. 137.4).

El art. 50 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética, aprobada por el Parlamento de las Illes Balears, determina lo siguiente: “Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético. El derecho de superficie para esta finalidad solo se podrá conceder mediante concurso público reservado para este tipo de entidades [...]”. Con una redacción prácticamente idéntica, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana dispone: “Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas, comunidades de energía renovable o comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético. El derecho de superficie para esta finalidad solo se podrá conceder mediante concurso público reservado para este tipo de entidades [...]”.

En ausencia de legislación autonómica como la aprobada en las Illes Balears y la Comunitat Valenciana, entendemos que podría otorgarse directamente una concesión para ceder el uso del tejado de un edificio municipal y así poder instalar en el mismo placas fotovoltaicas. Ahora bien, aten-

diendo al art. 93.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el cual configura el otorgamiento directo de concesiones sobre bienes de dominio público como la excepción y no la regla general, sería preciso que una normativa reconociese a las comunidades energéticas como entidades de utilidad pública que realizan intereses generales. En principio, consideramos que esto último no sería complicado, ya que son muchos los estudios que han analizado los beneficios económicos, ambientales y sociales que comporta la proliferación de estas figuras. A título ejemplificativo, la Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, del consejero de desarrollo económico y empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra indica, en su art. 14: “1. A los efectos de lo previsto en el artículo 45 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra y en los artículos 114 y 117 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, las instalaciones de aprovechamiento de fuentes de energía renovable promovidas por una comunidad de energía tendrán la consideración de instalaciones de interés social. 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, los proyectos de inversión en energías renovables impulsados por comunidades de energía tendrán el carácter de inversiones de interés foral, a los efectos previstos en el artículo 4 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales”.

En un momento como el actual, en el que las comunidades energéticas no acaban de despegar en su totalidad, el otorgamiento directo de concesiones para instalar placas solares en los tejados municipales puede ser una buena solución. Esta solución podría hacerse todavía más atractiva si esas concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público tuvieran una duración generosa —que en ningún caso puede exceder de los 75 años— o fueran gratuitas, siempre y cuando se cumpliera el requisito de no llevar aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquella (art. 93.4 de la Ley Foral 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). En este sentido, sería imprescindible que la comunidad energética fuera una entidad sin ánimo de lucro, y, de esta forma, se podría entender que la explotación de placa solar no lleva aparejada una utilidad económica, o, aun cuando exista, esta es meramente marginal. El problema de fondo del otorgamiento de las concesiones en condiciones tan ventajosas puede surgir en el supuesto de que se

constituyan varias comunidades energéticas en un municipio, y más de una tenga interés en el uso de los tejados de los edificios municipales. Ante ese posible escenario, que resulta hoy por hoy muy improbable, es obvio que la solución que se recoge en la legislación autonómica de las Illes Balears y la Comunitat Valenciana parece más razonable y más acorde con el principio de no discriminación e igualdad de trato.

Como colofón, resulta pertinente traer a colación el informe del Gobierno de Navarra sobre el encaje legal de las comunidades energéticas en la legislación patrimonial de las entidades locales de Navarra. En el mismo se advierte de la dificultad de que se instalen placas solares sobre un edificio municipal que tenga carácter patrimonial. El caso típico podría ser el de los edificios de las escuelas municipales que actualmente no están operativas, pero el edificio continúa inalterable. En ese caso, puesto que el edificio no está afecto a un uso y servicio público, sí que cabría la desafectación, y operaría la normativa relativa a la utilización de los bienes patrimoniales (arts. 127 y siguientes de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra). En el presente supuesto, la normativa navarra permite la cesión gratuita a entidades sin ánimo de lucro por un plazo máximo de 20 años. De nuevo el legislador foral solo contempla la gratuidad en la cesión de un bien municipal a una entidad si esta no tiene ánimo de lucro. Lo que no cabe en ningún caso es realizar la ficción de desafectar el tejado y, al mismo tiempo, señalar que el resto del edificio es demanial por continuar adscrito al uso o servicio público. El tejado es un elemento común, conforme al art. 396 del Código Civil, y, en consecuencia, el tejado no es susceptible de división, porque presta servicio a todo el edificio. Por tanto, no cabe una desafectación solo del tejado.

5. El impulso de las entidades locales en la lucha contra la pobreza energética a través de las CER

Los municipios han adquirido un papel protagonista en la estructura organizativa del Estado, constituyéndose como el punto directo de conexión entre el ciudadano y el entramado público para ejecutar las actuaciones e instrumentos propuestos por el derecho derivado comunitario tendentes a contribuir a la transición y sostenibilidad energética con un indudable alcance social.

La liberalización del sector eléctrico tuvo como desafío importante garantizar una mayor protección del consumidor eléctrico, mediante técnicas

tales como imponer obligaciones de servicio público a las empresas eléctricas para garantizar el suministro a todos los lugares del territorio (servicio universal) y a los clientes vulnerables, en especial, para atajar la pobreza energética (bono social). Si bien es cierto que la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, no definía los conceptos de cliente vulnerable ni de pobreza energética, sí que vinculaba el primero al segundo e imponía a los Estados miembros la adopción de medidas para su protección.

La pobreza energética se define como “la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”²⁵. En los últimos años, la Unión Europea se ha comprometido a proteger a los consumidores vulnerables, haciendo de la pobreza energética una prioridad de actuación en el paquete de 2019 “Energía limpia para todos los europeos”, en el que, además, introduce como una de sus principales novedades a las comunidades de energías renovables²⁶. De esta forma, tal y como cita la Directiva 2018/2001, de fomento de las energías renovables, “la posibilidad de participación ofrecida a los autoconsumidores de energías renovables que actúen de forma conjunta brinda también oportunidades a las comunidades de energías renovables para impulsar la eficiencia energética en los hogares y ayuda a combatir la pobreza energética mediante la reducción del consumo y gracias a precios de suministro más bajos” (considerando 67).

La disponibilidad de recursos que permitan generar masivamente energía renovable en la mayor parte del territorio en un escenario como el actual, en el que asistimos asiduamente a una escalada de los precios de la electricidad, exige actuaciones destinadas a reducir el consumo de energía gracias al uso de vías alternativas para lograr la autosuficiencia energética que puede encauzarse mediante la producción de energías renovables. Por su parte, los sistemas colectivos de autoconsumo incluyen las comunidades de energía y los sistemas de uso compartido de energía. En este sentido, la

25. Definición contenida en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, aprobada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en cumplimiento del mandato recogido en el art. 1 del RDL 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

26. Concretamente lo hace tanto en la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables, como en la Directiva 2019/944, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Comisión Europea viene subrayando el papel de los municipios a la hora de hacer que los sistemas de autoconsumo colectivo sean abiertos y accesibles a los hogares afectados por la pobreza energética²⁷. En este contexto, no cabe duda de que los ayuntamientos pueden producir energía renovable y abastecer, a través de instalaciones generadoras en sus edificios o terrenos, no solo a sus edificios, sino también a los vecinos o las pymes cercanas.

Por su parte, la mejora de la eficiencia energética en los edificios conlleva la adquisición de tecnologías renovables, y un elemento fundamental que favorece el ahorro energético y la mejora de la eficiencia energética de los edificios existentes lo constituye el autoconsumo con energías renovables. Muchas leyes sectoriales²⁸ han incluido el requisito de que las entidades locales integren sistemas de autoconsumo eléctrico renovable en sus edificaciones. Es el caso de la Ley 1/2020, de 13 de julio, para la Mejora de las Condiciones Térmicas y Ambientales de los Centros Educativos Andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables, que introduce medidas que optimicen las condiciones térmicas y medioambientales en los centros educativos públicos en Andalucía, para lo que señala al efecto la obligación de que la energía necesaria para el edificio educativo deberá provenir de fuentes renovables (art. 8.2). En el mismo sentido, encontramos el programa “ZERO, energía de proximidad”, que impulsó la Comunitat Valenciana en 2022 y con el que pretende instalar placas fotovoltaicas en más de cien institutos, sirviendo el excedente de energía producido para abastecer a familias vulnerables.

Otra posibilidad a la que se han acogido algunos municipios es la de crear una comercializadora municipal como medio propio para su suministro de energía eléctrica, que, incluso, podría abastecer a varias entidades locales, así como a consumidores privados, siendo también un instrumento eficaz para hacer frente al problema de la pobreza energética. De hecho, así lo han hecho algunos municipios, como Pamplona o Barcelona, esta última con “Barcelona Energía”, la comercializadora eléctrica metropolitana de energía renovable, propiedad del Ayuntamiento de Barcelona, y que lleva

27. Considerando 36 de la Recomendación de la Comisión Europea 2023/2407, de 20 de octubre de 2023, “sobre la Pobreza Energética”. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302407 (consulta: 08/04/2024).

28. Debe destacarse el art. 14 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, que obliga a introducir instalaciones solares en los edificios e instalaciones de uso y servicio público propiedad de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos. En el mismo sentido operan el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en los edificios y equipamientos de la Generalitat de Cataluña 2023-2027, y el Plan de ahorro y eficiencia energética, fomento de las energías renovables y el autoconsumo en los edificios, infraestructuras y equipamiento del sector público de la Generalitat (PAEEG).

operando desde 2019, comercializando a partir de las plantas que actualmente gestiona y explota, que son, entre otras, plantas fotovoltaicas instaladas en edificios municipales.

Pero especialmente relevante resulta la creación de comunidades de energías renovables, sobre todo en un momento como el actual en el que se reconoce el papel central que juegan la ciudadanía y las entidades locales en el sector energético. Y es que, como hemos señalado, las comunidades energéticas pueden actuar de manera alineada con los planes de lucha contra la pobreza energética, revirtiendo parte de los beneficios económicos obtenidos en proyectos con interés socioeconómico como la educación, el desarrollo de infraestructuras locales, la promoción de la eficiencia energética, el alivio de la pobreza energética, los planes de solidaridad y la construcción de viviendas sociales. Buena prueba de ello la encontramos en la comunidad energética y educativa impulsada por la asociación “Torreblanca Ilumina” en Sevilla, la comunidad energética de Crevillent en Alicante o la comunidad energética del Prat de Llobregat.

Es por lo que, junto con el autoconsumo eléctrico, debería haber una apuesta decidida por las comunidades de energía locales, por su contribución a la eficiencia, al desarrollo y a la cohesión social de los municipios en los que se implantan. De esta forma, se puede crear un fondo de solidaridad energética que permita a las Administraciones redistribuir en su territorio los beneficios derivados de la transición energética como ya contempla, por ejemplo, Aragón a través del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía. La norma obliga a que las comunidades de energías tengan un porcentaje mínimo de consumidores vulnerables, integrándolos como unos de los usuarios de la comunidad, salvo que “se acredite la inexistencia de situaciones de pobreza energética en el ámbito de actuación de la comunidad de energía”. Algo que en el contexto actual parece impensable.

6. Conclusiones

No cabe duda del papel que juegan los Gobiernos locales en la sostenibilidad energética, especialmente por su contribución a la descarbonización de la economía. Es por ello por lo que han alcanzado un gran reconocimiento como motor de desarrollo local y regional en la producción de energía, lo que, además, ha propiciado una mayor aceptación social para los proyectos de energías renovables.

Por otro lado, la penetración de renovables prevista para los próximos años, mayoritariamente no gestionables, necesita de una mayor penetración y centralidad en la gestión de la demanda, de mecanismos de agregación, y de una mayor comprensión por parte de los consumidores, y dicha función la pueden desempeñar las comunidades energéticas en los núcleos de mayor consumo, tanto en el sector doméstico como en los sectores industriales y de servicios. Por todo ello, es necesaria una regulación exhaustiva y completa que verdaderamente recoja todas las funcionalidades de estas dos figuras energéticas y clarifique las tareas que están llamadas a realizar las entidades locales en la transición energética.

7. Bibliografía

- Esteve Girbés, J. (2023). Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 60, 279-286.
- Galán Vioque, R. (2022). La contratación pública local ante el cambio climático. *Anuario del Gobierno Local*, 2021, 131-170.
- González Ríos, I. (2020). Las “Comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- Granjel Vicente, I. (2021). Novedades de la Ley de cambio climático y transición energética. *Actualidad jurídica Aranzadi*, 975.
- López Ramón, F. (2021). Notas de la Ley de cambio climático. En F. Delgado Piqueras, I. González Ríos, N. Garrido Cuenca y R. Galán Vioque (dirs.). *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 79-100). Aranzadi.
- Mora Ruiz, M. (2021). La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética: ¿un modelo suficiente para la Administración local? *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 115-140.
- Navarro Gómez, M.^a C. (2021). Participación Ciudadana. En F. Velasco Cabañero (ed.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 143-164). Marcial Pons.
- Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 77-103.
- Sarasibar Iriarte, M. et al. (2022). Marco jurídico de las energías renovables y el cambio climático en Iberoamérica. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados: RSR*, 9, 1-50.

- Simou, S. (2021). Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las *smart cities*. *European Review of Digital Administration & Law*, 2 (1), 77-105.
- Soro Mateo, B. (2022). Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 17, 123-138.

CAPÍTULO IV

Casos de comunidades energéticas promovidas por diputaciones provinciales

Pilar Navarro Rodríguez¹

*Profesora titular de Universidad Pública
(acreditada por ANECA).*

Profesora permanente laboral de la Universidad de Cádiz.

*Miembro del Grupo de Investigación Derecho,
Sostenibilidad y Nuevas Tecnologías (DESONT)
de la Universidad de La Rioja (UNIR)*

SUMARIO. 1. La importancia de los entes locales, y en especial de las diputaciones provinciales, en el impulso de las comunidades energéticas. 2. Medidas de fomento de las comunidades energéticas. Las oficinas de transformación comunitaria (OTC). 3. Casos de comunidades energéticas promovidas por diputaciones provinciales, especialmente a través de las OTC. 4. Bibliografía. 5. Directorio de páginas web de referencia.

1. La importancia de los entes locales, y en especial de las diputaciones provinciales, en el impulso de las comunidades energéticas

La figura de las comunidades locales de energía aparece por primera vez en 2016, en la Propuesta de Directiva Europea COM 864, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad.

En esta propuesta, se definía a las comunidades locales de energía (CLE) o comunidades energéticas locales (CEL) como: “Una asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro u otra entidad jurídica que esté realmente controlada por accionistas o miembros locales, generalmente orientada al valor más que a la rentabilidad, dedicada a la gene-

1. Este capítulo se ha elaborado en el marco del Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

ración distribuida² y a la realización de actividades de un gestor de red de distribución, suministrador o agregador a nivel local, incluso a escala transfronteriza”.

Esa figura, como tal, queda posteriormente recogida, pero con otra denominación y con dos tipologías diferentes, en la aprobación final de las dos directivas que componen el conocido como “paquete de energía limpia” o “paquete de invierno de la Unión Europea”³: la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, incluyó la figura de las comunidades ciudadanas de energía, mientras que la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, hizo lo propio recogiendo la figura de las comunidades de energías renovables.

En consecuencia, el término de “comunidad local de energía” no acaba convirtiéndose en una figura jurídica reglada como tal en una normativa europea vigente. Sin embargo, a nivel interno español sí se incluyó este término en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)⁴, y en marzo de 2019 el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) promovió una “Guía para el desarrollo de Instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales”⁵, en la que se hace referencia a este tipo de comunidades energéticas locales.

También hacen mención de las comunidades energéticas locales el IDAE y el Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico (MITECO) en el año 2020, en la consulta pública sobre comunidades energéticas locales⁶, donde se decía que las comunidades energéticas locales engloban las dos figuras recogidas en las directivas europeas: las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

Todo ello, por tanto, abonaría aún más la tesis defendida por González Ríos⁷ de que este término (el de comunidades energéticas locales) engloba-

2. El concepto de generación distribuida se incluye dentro de un concepto más amplio que se denomina “recursos energéticos distribuidos (DER)”, que, además de la propia generación distribuida, incluiría otros recursos como el almacenamiento de la energía y los mecanismos de gestión activa de la demanda.

3. Sobre este tema, *vid., in extenso*, Gallego Córcoles (2022: 24-44).

4. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).

5. *Vid.* IDAE (2019).

6. <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=358>.

7. *Vid.* González Ríos (2020: 151).

ría a los dos anteriores (comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía).

Y ello frente a la opinión de otros autores, por ejemplo los de la Guía de la Diputación de Barcelona, que señalan en la misma línea que “la figura de las comunidades locales de energía ha quedado superada en este caso por las de las CER y CCE, tal y como demuestra el contenido finalmente aprobado de las Directivas 2019/944 y 2018/2001. Es por ello que desde el punto de vista del equipo redactor es recomendable que como concepto paraguas se utilice ‘comunidades energéticas’, sin el adjetivo local, ya que como se explica en detalle en el apartado de las CCE, éstas, a diferencia de las CER, no tienen por qué ser locales, pero no por ello deben ser discriminadas y quedar fuera del concepto paraguas”⁸.

En todo caso, y más allá de la cuestión terminológica, en este capítulo vamos a utilizar de forma indistinta cualquiera de dichos términos, ya que en el fondo nos estamos refiriendo al mismo concepto. A efectos prácticos, podríamos decir que se plantean tres tipos de modelos, uno liderado por la ciudadanía, otro liderado por empresas locales y un tercero liderado por entes locales, más allá de la denominación concreta que se dé a cada uno de ellos.

Y de lo que no cabe duda es de que, de estos tres nuevos actores, es la Administración local la que puede (y debe) encontrar, mediante las comunidades energéticas locales, el instrumento idóneo para abrir una agenda, la energética, que hasta el momento ha estado, en términos generales, fuera de la agenda municipal.

En esa misma línea se mueven las aportaciones de González Ríos en el Capítulo VII de esta obra colectiva, sobre la participación de las entidades locales en las comunidades energéticas, con una especial referencia a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos.

Y de ahí la importancia de esta primera parte del presente libro colectivo, de carácter introductorio, ya que en la fase inicial de proyectos de comunidades energéticas impulsados por pequeños municipios, especialmente los situados en zonas en riesgo de despoblación, son las entidades locales, por su cercanía a los vecinos y al territorio de cada zona (y sobre todo las diputaciones provinciales), las que tienen las mayores herramientas para poder impulsar las comunidades energéticas locales, no solo por la posible capacidad de financiar estos proyectos a través de subvenciones o desgra-

8. Vid. Diputación de Barcelona (2021: 19).

vaciones fiscales, sino sobre todo por su capacidad aglutinadora y neutral a la hora de poder interactuar con los diferentes actores en juego. Se trata de aprovechar la capacidad de actuación de las entidades locales (en suelo, planificación urbana y ordenación del territorio, edificación, movilidad, etc.) y poder ponerla al servicio de comunidades energéticas que generen mejoras ambientales y sociales en su entorno, pero a la vez ahorros y actividad económica.

Sobre este asunto del papel fundamental al que están llamadas las comunidades energéticas en la lucha frente a la despoblación de las zonas rurales en España se ha ocupado López de Castro, señalando que, “ante la lucha frente a la despoblación, el impulso local de las comunidades energéticas en zonas rurales debe involucrar a todos los niveles de la Administración local: en primer lugar y, principalmente, a los municipios, y también a otras entidades locales, tanto inferiores al municipio (parroquias, concejos...), como de nivel supramunicipal: la provincia, en su función de asistencia a pequeños municipios y, en su caso, comarcas, islas y mancomunidades de municipios que tengan entre sus fines el desarrollo económico y de energías renovables [...]”⁹.

Por ello, y a pesar de que aún no contamos en España con una normativa reguladora completa y en sus máximas posibilidades de las comunidades energéticas¹⁰, coincidimos en este sentido con Revuelta Pérez¹¹ cuando señala que, a pesar de la falta de regulación completa y específica de las comunidades energéticas en España, que no favorece el desarrollo de estas figuras (ni las comunidades de energías renovables ni las comunidades ciudadanas de energía), ni mucho menos ayuda a que la iniciativa de las entidades locales sea más potente y esté basada en la seguridad jurídica (como debería ser), cada vez son más las entidades locales que ya han dado el primer paso o que se están planteando la posibilidad de fomentar, participar o, incluso, crear una comunidad energética, lo cual es lógico por tres motivos principalmente, que son los siguientes:

(i) para atender necesidades sociales y económicas, como el desarrollo económico del municipio o la lucha contra la pobreza energética;

(ii) para poder captar las ayudas públicas que se están concediendo para ello; y

9. López de Castro García-Morato (2023: 153).

10. Así lo señalamos en Navarro Rodríguez (2024).

11. Revuelta Pérez (2022).

(iii) porque mediante las comunidades energéticas se pueden realizar muchas actuaciones, no solo los proyectos de autoconsumo eléctrico compartido¹², sino también producir y comercializar energía verde, eléctrica o térmica; adoptar medidas de eficiencia energética; desarrollar infraestructuras para la movilidad sostenible; prestar servicios de gestión de la demanda, e incluso una actividad hasta ahora poco desarrollada en España, pero que empieza a estar en auge en los países de nuestro entorno, como son los sistemas urbanos de calefacción o refrigeración abastecidos con energías renovables.

Y dado ese auge de esta figura en el ámbito local, entendemos que merece la pena que antes de centrarnos en el principal objeto del presente capítulo (esto es, detallar los principales casos de comunidades energéticas impulsadas o promovidas por diputaciones provinciales en España) nos detengamos, aunque sea de forma somera, en algunos de los aspectos del posible encaje jurídico de las entidades locales (y muy especialmente de las diputaciones provinciales) en el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, aprobado en abril de 2023 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)¹³. Proceso normativo que quedó paralizado tras la convocatoria de elecciones generales realizada en el mismo mes de mayo del año 2023, por lo que, a la fecha de cierre de estas líneas, seguimos sin contar con ese marco regulatorio completo, tan ansiado y demandado por el sector, y que esperemos que sea culminado cuanto antes.

En este sentido, coincidimos con lo señalado por uno de los dos coordinadores de esta obra colectiva, en concreto por Zamora Santa Brígida¹⁴, en la misma línea de las numerosas alegaciones recibidas al Proyecto de Real Decreto en fase de audiencia: debería en primer lugar adaptarse la terminología utilizada por el mismo en relación con los entes locales a la existente en nuestro ordenamiento jurídico interno, ya que la que se incluyó en el Proyecto de Real Decreto es una transposición literal de la terminología utilizada por las directivas europeas del conocido como paquete de invierno, donde tanto en relación con las comunidades de energías renovables como en lo relativo a las comunidades ciudadanas de energía las citadas directivas

12. Sobre el autoconsumo compartido, *vid., in extenso*, Galera Rodrigo (2023).

13. <https://energia.gob.es/es-es/participacion/paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=595>.

14. Zamora Santa Brígida (2023).

europas incluyen entre sus posibles socios o miembros a las “autoridades locales”, añadiendo a continuación “incluidos los municipios”.

Como es sabido, este término de “autoridades locales” no existe como tal en nuestro derecho interno, ya que no se incluye en ningún artículo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que solo se refiere a las “Entidades Locales” con los términos incluidos en su artículo 3, cuando señala que “son Entidades Locales Territoriales el Municipio, la Provincia, así como la Isla en los archipiélagos balear y canario, y también tienen la condición de Entidades Locales las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios”.

Pero el término “autoridades locales” no se menciona ni una sola vez en la parte dispositiva de la LRBRL, por lo que, si se mantiene el mismo en el Proyecto de Real Decreto de regulación de las comunidades energéticas, esto podría generar cierta inseguridad jurídica a efectos de considerar si una entidad local (y muy especialmente una diputación provincial, como corporación de carácter representativo a la que se atribuyen *ex lege* el gobierno y la administración de la provincia) podría formar parte como miembro de una comunidad de energías renovables y/o de una comunidad ciudadana de energía.

Entendemos por ello que debería modificarse este término en el Proyecto de Real Decreto, ya que su inclusión y mantenimiento en el texto del Real Decreto de forma definitiva no encajaría con el principio de “buena regulación”, previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁵.

Además de ello, creemos importante señalar que en el artículo 3 del Proyecto de Real Decreto, en la definición de comunidad de energías renovables, se establece la proximidad como un requisito esencial de las mismas, al señalarse entre sus características en dicho precepto el que “sus socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables sean propiedad de dicha entidad jurídica”. Se establece así

15. En concreto, en el artículo 129, titulado: “Principios de buena regulación”, se señala en su primer apartado que, “en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”, a lo cual se añade en su apartado cuarto que, “a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

la proximidad como un requisito esencial de las comunidades de energías renovables, cuando esta proximidad no está incluida en la definición que hace el mismo texto de las comunidades ciudadanas de energía.

A ello hay que añadir que el Proyecto de Real Decreto establece en su artículo 4.1.e) una serie de condiciones cuyo cumplimiento es imprescindible para entender que existe la referida proximidad, destacando a estos efectos lo previsto en el párrafo final del mismo, que señala que “no se podrá realizar una fragmentación artificial de los proyectos con el objeto de cumplir fraudulentamente los anteriores criterios”, y “tampoco se podrán realizar proyectos en distintos municipios con el objeto de ampliar el ámbito de la comunidad de energías renovables, debiendo en este caso constituir comunidades independientes”.

Así pues, y de mantenerse ese tenor literal, quedarían fuera de la cobertura del nuevo real decreto (cuando el mismo se apruebe) múltiples comunidades de energías renovables en España, que a fecha de cierre de estas líneas ya están constituidas y que integran a muy diversos ayuntamientos, abarcando su ámbito territorial con carácter general tantos municipios como ayuntamientos participan en los correspondientes proyectos energéticos. Existe, incluso, una comunidad de energías renovables cuyo ámbito territorial coincide con el de una agrupación europea de cooperación territorial de naturaleza hispanoportuguesa, que incluye a municipios de ambos Estados miembros, España y Portugal.

Por tanto, y como ya ha señalado, entre otros, Zamora Santa Brígida (2023), si no se modifica la redacción final del artículo 4.1.e) del Proyecto de Real Decreto, el desarrollo reglamentario de las comunidades de energías renovables generaría (paradójicamente) una notable inseguridad jurídica, resultando muy complicado concretar el objeto o finalidad con que se realiza un proyecto en un término municipal distinto, por lo que sería una clara limitación o cortapisa al papel impulsor de las diputaciones provinciales, cuyo principal objeto es, precisamente, el favorecer la cooperación y prestar auxilio a los municipios de menos de 20 000 habitantes situados en cada provincia y, por ende, cercanos entre sí a un mismo ámbito territorial.

Así pues, y como recapitulación, creemos que lo más lógico es unificar ambos regímenes, de forma que no se incluya ningún límite de cercanía o proximidad.

2. Medidas de fomento de las comunidades energéticas. Las oficinas de transformación comunitaria (OTC)

A pesar de que aún no disponemos en España de una regulación completa y en su máxima expresión de las comunidades energéticas (esto es, de las comunidades de energías renovables y de las comunidades ciudadanas de energía), el Gobierno español ha aprobado varios programas de ayudas para el fomento de los proyectos de comunidades energéticas, todo ello en cumplimiento del mandato comunitario lanzado a los Estados miembros en las propias directivas del paquete de invierno en relación con la figura de las comunidades energéticas, centrado en la exigencia de aprobar por cada Estado miembro unas garantías para el desarrollo y fomento de las comunidades de energía, y un marco regulatorio favorable para las mismas.

Y lo ha hecho dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), impulsado por el Gobierno de España como respuesta a la crisis sanitaria de la pandemia de la COVID-19 y como marco de referencia para los instrumentos europeos de financiación *Next Generation EU* (publicado en octubre de 2020), que bajo la política palanca 1, “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación”¹⁶, con la línea de acción 2, “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, incluía un plan de transición energética para la España vaciada, que pretendía impulsar las comunidades energéticas¹⁷, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5000 habitantes, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad.

De esta forma, incluso antes de tener un marco jurídico completo de regulación de las comunidades energéticas, se lanzaron por parte del Gobierno de España las líneas de ayuda de los fondos *Next Generation* de la Unión Europea (en adelante, “NGEU”), ya que estos fondos tenían y tienen unos plazos que no pueden esperar¹⁸.

En concreto, dentro del Plan de Recuperación cabe destacar el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

16. Sobre el tema de la lucha contra la despoblación, *vid., in extenso*, Font y Galán (2020).

17. Recordemos que las comunidades energéticas se marcan como una de las prioridades y objetivos del PNIEC, tanto para lograr los objetivos de reducción de emisiones e incremento de la participación de las energías renovables en el sistema energético, como de eficiencia energética, y cuentan con una medida específica en el Plan de Recuperación.

18. Sobre la aplicación de los fondos europeos para financiar las ayudas y subvenciones en general, *vid.* Toscano Gil (2023). Y más en concreto, en relación con los Fondos NGEU dedicados a las comunidades energéticas locales, *vid.* Fundación Renovables (2021).

de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA), en el que el establecimiento de un ecosistema de apoyo a las comunidades energéticas se planteó como una de las tres medidas transversales para el desarrollo de este plan en su conjunto¹⁹. Se preveía en el mismo que este ecosistema estuviese articulado en cuatro fases (3 fases son los programas de ayudas “Aprende”, “Planifica” e “Implementa”, y el último es el complemento de los 3 anteriores, con la creación de oficinas de transformación comunitaria, a través del programa “CE Oficinas”) y apoyado por distintos recursos económicos y regulatorios. Estas fases son relevantes, no solo porque articulan el citado ecosistema de apoyo para las comunidades energéticas, sino también porque son los programas de gestión centralizada a través de los cuales se repartieron ya parte de los 100 millones de euros movilizados para las comunidades energéticas en el Plan de Recuperación, siendo las fases 1 y 2 (“Aprende” y “Planifica”) de concurrencia simple, mientras que la tercera y cuarta fases (“Implementa” y “CE Oficinas”) son de concurrencia competitiva²⁰.

Como consecuencia de la aplicación de las fases 1 y 2, el propio IDAE ha aprobado y publicado un “mapa interactivo” o visor de comunidades energéticas²¹, que a la fecha de cierre de estas líneas contaba con las 79 que resultaron adjudicatarias de las ayudas Implementa 1 y 2²².

19. De hecho, el PRTR señala a las comunidades energéticas como actores clave en la transición ecológica y prevé su impulso y desarrollo mediante una reforma específica dentro de la componente 7 (en concreto la reforma C7. R3, “Desarrollo de las Comunidades Energéticas”).

20. Justamente a la fecha de cierre de estas líneas, se había publicado en el BOE la sexta convocatoria del Programa CE IMPLEMENTA (06), cuyo plazo de presentación de solicitudes se abrió el 19 de septiembre de 2024 y ha estado abierto hasta el 31 de octubre, con un presupuesto de 90 millones de euros. Y se pone el acento para esta sexta convocatoria en que “se ha considerado que el impulso de comunidades energéticas en zonas de reto demográfico es una vía para su desarrollo, por lo que esta convocatoria también contribuye al cumplimiento del objetivo CID 35 de la componente 2, inversión 4 ‘Proyectos de energía limpia en municipios con menos de 5 000 habitantes’”.

21. IDAE (2024).

22. Los datos concretos de las dos primeras convocatorias del programa CE IMPLEMENTA (01 y 02) para apoyar proyectos piloto singulares de comunidades energéticas, ofrecidos por parte del propio IDAE, son los siguientes: se han otorgado ayudas por valor de 40 millones de euros a 73 comunidades energéticas, que han movilizado más de 90 millones de euros de inversión y a más de 95 000 socios. Las dos últimas, con otros 40 millones de euros en ayudas, cerraron su plazo de solicitud en febrero de este año 2024. El 41 % de los proyectos seleccionados en CE IMPLEMENTA 01 y 02 son de carácter multicomponente, con actuaciones variadas relacionadas con la eficiencia energética, el autoconsumo y la electricidad, la movilidad sostenible, la gestión de la demanda y la climatización, e incluyen al menos dos tipos de tecnología, lo que contribuye a adoptar soluciones en sectores de difícil descarbonización. Asimismo, el 49 % de los proyectos seleccionados se desarrollan en municipios de reto demográfico, lo que contribuye a alcanzar los objetivos de cohesión territorial y lucha contra la despoblación, prioritarios en la política energética de España.

Y como complemento de lo anterior, el IDAE sacó la convocatoria del programa CE Oficinas, para la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de oficinas de transformación comunitaria (OTC) que puedan realizar actividades de difusión, asesoramiento y acompañamiento a las comunidades energéticas.

Tal y como el propio IDAE ha difundido en su página web²³, este programa CE Oficinas pretendía “facilitar la creación de nuevas comunidades energéticas de toda índole (ciudadanas, empresariales, industriales, etc.) con medidas de difusión, asesoría y acompañamiento, que allanen el camino y extiendan el conocimiento general sobre esta fórmula cooperativa de producción y consumo de energía renovable, así como promotora de medidas de eficiencia energética, gestión de la demanda y movilidad sostenible”.

Y se añade por parte del propio IDAE que con las OTC se pretende conseguir una serie de beneficios esperados, que son los siguientes:

En primer lugar, se entiende que la constitución de las OTC tendrá un impacto directo en el empleo, asociado no solo a los profesionales que prestarán los servicios en cada oficina, sino que “también generarán un efecto tractor de la economía asociada a los servicios energéticos en sus áreas de influencia, al activar la constitución de comunidades energéticas”.

Y a ello hay que añadir el hecho de que las OTC deben jugar un papel fundamental en la contribución a una transición ecológica más inclusiva, a través de tres líneas de actuación:

- El empoderamiento de los nuevos actores del sector energético, acompañándolos en la activación y dinamización de comunidades energéticas de todo tipo (ciudadanas, empresariales, industriales...).
- La asesoría experta en los proyectos de construcción y funcionamiento de comunidades energéticas: deben prestar asesoramiento de carácter técnico, administrativo, financiero y jurídico, así como social, actuando de esta forma como facilitadoras de los procesos de debate y participación propios de estas fórmulas cooperativas de producción y consumo de energías renovables o limpias.
- La formación y difusión de la máxima información sobre las comunidades energéticas, para extender el conocimiento sobre esta fórmula, maximizando las oportunidades que ofrece en la democratización de la generación y del consumo de energía.

23. Vid. www.idae.es.

En cuanto a los beneficiarios de esta primera convocatoria del programa de ayudas a oficinas de transformación comunitaria (OTC) para la promoción y dinamización de comunidades energéticas (CE Oficinas), hay que señalar que, de acuerdo con los datos concretos y oficiales ofrecidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) resolvió esta convocatoria el 23 de octubre de 2023, con la adjudicación de los 20 millones de euros previstos, a un total de 79 proyectos repartidos por gran parte del territorio nacional (hay beneficiarios de todas las comunidades autónomas, salvo La Rioja y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ya que en ninguna de las tres se presentó solicitud alguna).

De todos ellos, el 77 % de los beneficiarios propuestos son entidades públicas (la mayor parte de los 79 proyectos seleccionados —50— tienen naturaleza pública, bien sea de ayuntamientos, entidades de carácter supramunicipal como agrupaciones de municipios, diputaciones, cabildos, o incluso en el conjunto de una comunidad autónoma), frente al 23% correspondiente al ámbito privado. Y dentro de los públicos, son las Administraciones locales y regionales las que más solicitudes han presentado y las que más beneficiarios han conseguido, destacando a los efectos de este capítulo los 16 proyectos adjudicados a diputaciones provinciales, tal y como veremos con más detalle en el apartado siguiente.

Y en ese contexto del trabajo que desarrollarán las OTC impulsadas por esas diputaciones provinciales, es también digno de mención el hecho de que un 73 % de las oficinas subvencionadas (58) trabajarán en municipios de reto demográfico y/o transición justa, de la mano, la mayoría de ellas, de las diputaciones provinciales correspondientes.

A la fecha de cierre de este capítulo, ya se habían constituido la gran mayoría de las OTC, por lo que en el siguiente apartado nos centraremos en destacar los aspectos y actuaciones más relevantes hasta la fecha de las que están impulsadas por diputaciones provinciales.

3. Casos de comunidades energéticas promovidas por diputaciones provinciales, especialmente a través de las OTC

Tal y como hemos anticipado en la última parte del punto anterior, a continuación, vamos a describir de manera sucinta las principales características de las OTC que tienen como base o administración impulsora una diputación provincial y que han resultado adjudicatarias de una de las primeras

ayudas del Programa CE Oficinas. Y vamos a poner el foco en las comunidades energéticas que cada una de estas OTC han fomentado o están fomentando.

Para mayor información sobre cada uno de estos proyectos, se puede acudir al Mapa de Oficinas de Transformación Comunitaria publicado por el IDAE en su propia web, dentro de su apartado del Visor de Comunidades Energéticas.

a) OTC ENERGÍA EN COMUNIDAD (ECO GRANADA), Diputación de Granada

Toda la información de esta OTC está disponible en la sede virtual de la oficina en <https://otcecogranada.es/>.

Tal y como se señala en la misma, con la puesta en marcha de esta OTC, la Diputación Provincial de Granada ha dado un paso más en su apuesta decidida por políticas de energía y clima que se vienen desarrollando por la misma desde el año 2001 a través de la Oficina Provincial de Energía, ya que ha sido una de las 79 propuestas nacionales y las 7 iniciativas andaluzas seleccionadas (de entre las más de 200 presentadas) para recibir una ayuda para poner en funcionamiento la Oficina de Transformación Comunitaria de la provincia de Granada.

Esta oficina ofrece, desde marzo de 2023 y hasta final de 2025, asesoramiento gratuito a cualquier iniciativa ciudadana, pública o privada, que esté interesada en crear una comunidad energética en la provincia de Granada.

Tal y como se anunciaba ya en marzo de 2023²⁴, la oficina “Eco Granada” ofrece desde ese momento 3 servicios gratuitos:

En primer lugar, de difusión del conocimiento de las comunidades energéticas a través de teléfono, *email* o formularios sobre las mismas, así como la organización de jornadas y cursos presenciales en las diferentes comarcas de la provincia de Granada.

24. <https://www.dipgra.es/servicios/areas/desarrollo/noticias/Diputacion-pone-en-marcha-una-oficina-de-transformacion-comunitaria-para-promover-la-creacion-de-comunidades-energeticas-locales-en-la-provincia/>.

En segundo lugar, ofrece también el servicio de acompañamiento a iniciativas que estén gestándose, para ayudar a sus impulsores a llevar a buen puerto sus proyectos.

Y en tercer lugar, la oficina ofrece también servicios de asesoramiento que abarcan todos los aspectos necesarios para crear una comunidad energética, desde aspectos administrativos y jurídicos, pasando por los de viabilidad económica, los aspectos sociales para crear los grupos motores y promover la adhesión de nuevas personas y/o entidades asociadas, o los estrictamente técnicos de los proyectos a desarrollar.

b) OFICINA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OSCE), Diputación de Granada

Dentro de la provincia de Granada, además de la Oficina ECO Granada (centrada especialmente en apoyar y asesorar a los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia de Granada), hay que tener en cuenta la actividad llevada a cabo por la OSCE de Granada, impulsada por las empresas sociales “Cooperase” y “Pasos”, cuya actividad se centra más en apoyar y asesorar a los municipios del Área Metropolitana de Granada, siempre en coordinación y colaboración con la Diputación de Granada.

En base a ello, presentaron un proyecto a la convocatoria de CE Oficinas, habiendo resultado beneficiarios del mismo.

Esta Oficina cuenta con una página web bastante completa (<https://cesocial.es/>), donde aparece información variada sobre su actividad y las comunidades energéticas que se han impulsado hasta la fecha, que son las siguientes²⁵:

✓ Comunidad Energética (CE) del Río Monachil (CERM)

La Comunidad Energética del Río Monachil (CERM) lleva desde diciembre del año 2020 desarrollándose en el municipio de Monachil, estando integrada por 56 vecinos y vecinas, además de 2 pymes.

En principio está diseñada para abastecer a todo el ámbito de la Comarca del Río Monachil, en la provincia de Granada.

25. La información que se ofrece de las mismas es un resumen de los contenidos que figuran en dicha página web, a la cual nos remitimos en su totalidad.

Su origen está en la concesión del premio del “Germinador Social”, un concurso para impulsar la transición energética desde lo local y lo social, a partir de lo cual se comienza a dar forma jurídica, financiera, legal y técnica a este proyecto, que ha adoptado la figura jurídica de la Asociación, pudiendo cada uno de sus miembros tener alguno de los 4 roles siguientes: consumidor, autoconsumidor, facilitador (de tejido) y/o inversor.

Tras la firma de un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Monachil, que permitió la cesión de la cubierta del Polideportivo Miraflores para ubicar los paneles solares, se hizo una instalación comunitaria de 10 kWp, que proporcionará energía a 15 viviendas, incluido el edificio municipal donde se aloja. Además, un 5 % de la energía se destinará a familias en situación de pobreza energética a un precio simbólico. A la fecha de cierre de estas líneas, seguían en marcha los trámites de legalización y puesta en marcha con la compañía distribuidora para poder usar esta energía.

✓ *Comunidad Energética (CE) Comarca de Huéscar*

Este proyecto ha sido impulsado por la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Huéscar en el marco de la implementación de la Agenda Urbana 2030, y ha tenido como resultado la constitución de una cooperativa energética pionera de ámbito comarcal, bajo la denominación de “Comunidad de Energías Renovables Comarca de Huéscar”, que se ha desarrollado a partir de un proceso participativo a cargo de la consultora “Taller ecosocial Hábitat 4”, con el apoyo técnico y la colaboración de “CooperaSE”.

La cooperativa energética está liderada por vecinos y vecinas de las localidades de Orce, Castilléjar y Galera; y cuenta con la participación de múltiples pymes y los ayuntamientos de esos municipios. Se articula en torno a instalaciones de autoconsumo colectivo en cada núcleo de población, habiendo presentado un proyecto a la convocatoria de subvenciones CE Implementa del IDAE.

✓ *Comunidad Energética (CE) Jabalcón*

Esta comunidad energética surge en diciembre de 2022, en forma de cooperativa de sectores (de forma que podrán sumarse con posterioridad distintos municipios, pudiendo tener gestión económica independiente), gestada en el marco del programa *Comunidades Energéticas Rurales de la Diputación de Granada*, de la mano de “CooperaSE” y de “Pasos Participación”,

a través del cual se imparten talleres informativos dirigidos a la ciudadanía y a la propia Administración local, sobre las temáticas de ahorro energético, factura eléctrica, autoconsumo y comunidades energéticas.

A la fecha de cierre de estas líneas, la Cooperativa contaba con 44 personas socias, entre las que se encuentra la almazara Nuestra Señora de la Cabeza. La previsión es la de realizar una instalación inicial de 80 kWp, habiéndose presentado a la convocatoria del CE Implementa.

✓ *Comunidad Energética (CE) Alquelú*

En enero de 2023 se constituye la Comunidad Energética de “Alquelú”, promovida por el Ayuntamiento del municipio con este nombre. El germen del proyecto está en los talleres impulsados por la Oficina Municipal de la Energía de Dúrcal, a partir de los cuales se va construyendo un grupo motor, que fue acogiendo también a socias de El Valle, un municipio de la zona, así como la granja escuela El Molino de Lecrín.

A la fecha de cierre de estas líneas, contaban ya con 42 personas socias en total, y habían aprobado los presupuestos para realizar dos instalaciones: una más grande de 60 kWp en Dúrcal, y una menor de 20 kWp en El Valle.

✓ *Comunidad Energética (CE) Barrios de la Alhambra*

En mayo de 2023 se constituye la Comunidad Energética “Barrios de la Alhambra”, que como su nombre indica, tiene su origen en la búsqueda de soluciones a un problema común de los vecinos y vecinas del Realejo y del Albaicín, en la capital Nazarí, que se encontraban con el problema de las restricciones a la hora de poder instalar paneles solares en estos barrios históricos protegidos.

En un principio comienza por separado cada barrio gestando un proyecto de comunidad energética a través del cual poder realizar instalaciones de autoconsumo colectivo fuera del área protegida y así poner solución a esta problemática. Pero tras una reunión promovida por la OSCE, entre integrantes de los grupos motores de ambos barrios, se acuerda unir fuerzas en un solo proyecto. Cabe destacar que no solo está integrada por vecinos y

vecinas, sino que también forman parte de la comunidad energética algunas pymes de estos barrios²⁶.

c) OFICINA DE TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA, Diputación Foral de Gipuzkoa

Toda la información relativa a la actividad desarrollada por esta oficina está disponible en su web, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>, destacando, de entre toda su actividad, la puesta en marcha del Proyecto GEK, para el impulso de comunidades energéticas en municipios de menos de 5000 habitantes de Gipuzkoa.

Tal y como se señala en dicha página web, el Proyecto GEK es un proyecto enmarcado en la Estrategia de Sostenibilidad Energética de Gipuzkoa 2050, que está, a su vez, alineada con lo previsto en el objetivo 1 de Gipuzkoa Klima 2050: favorecer un modelo energético bajo en carbono. La Estrategia relaciona el despliegue efectivo de las renovables con un modelo de generación de energía, con la extensión del autoconsumo individual y compartido, así como con el apoyo a las comunidades energéticas.

El proyecto se ha desarrollado a partir de la suscripción de convenios de colaboración con 20 municipios de menos de 5000 habitantes de Gipuzkoa, lo que ha permitido la creación de una comunidad energética local (CEL) en cada uno de estos municipios, integradas por ciudadanía y ayuntamiento. En las cubiertas públicas puestas a disposición del proyecto por cada ayuntamiento se han ejecutado instalaciones fotovoltaicas²⁷, para el suministro de energía renovable a los socios de la comunidad local. En concreto, se han instalado 35 instalaciones fotovoltaicas, con una potencia total de un megavatio, que generarán aproximadamente gigavatios-hora al año. Para ello se han instalado casi 1900 módulos fotovoltaicos de 550 vatios. Las instalaciones más pequeñas tienen unos 10 kilovatios gracias a unos 20 módulos; las más grandes cuentan con más de 100 módulos, con una potencia

26. Como con el Ecosuper, el Restaurante Papaupa y el Café Cuatro Gatos.

27. Las instalaciones fotovoltaicas de las comunidades energéticas de Gipuzkoa han sido subvencionadas en el siguiente programa: *Programa de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial. Programa de incentivos 4: Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector residencial, las administraciones públicas y el tercer sector, con o sin almacenamiento.*

superior a 50 kilovatios. Además, teniendo en cuenta las dimensiones de las instalaciones ejecutadas, se podrá ampliar la participación más adelante.

Tal y como se señala en su propia página web sobre el proyecto, en las 20 localidades participantes en el proyecto GEK residen unos 16 500 guipuzcoanos. Al proyecto se han adscrito, hasta el momento de la puesta en marcha de las instalaciones, más de 1300 familias.

d) OTC PROVINCIAL DE BADAJOZ, Diputación de Badajoz

La información de esta OTC está disponible en su web, <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

Tal y como se señala en la misma, la Oficina de Transformación Comunitaria Provincial de Badajoz ofrece servicios de difusión, acompañamiento y asesoramiento al público general, a pymes y especialmente a entidades locales menores de 20 000 habitantes de la provincia de Badajoz, dirigidos a la creación de comunidades energéticas locales.

Su principal finalidad es la de ofrecer apoyo a entidades locales especialmente interesadas en la creación y el desarrollo de comunidades energéticas, convencidas de que estas pueden generar en los municipios un valor añadido que se traducirá en inversiones locales, una mayor libertad de elección para los consumidores y una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética.

La OTC Provincial de Badajoz ofrece los siguientes servicios:

- Difusión: mediante la oferta de cursos de formación, y/o jornadas, seminarios y/o talleres para la constitución y el funcionamiento de comunidades energéticas.
- Acompañamiento: prestando servicios de asesoramiento técnico para evaluar el potencial para desarrollar proyectos de constitución de comunidades energéticas.
- Asesoramiento: consultoría técnica, administrativa, económica, social y/o jurídica vinculada a la ejecución de proyectos concretos de constitución y funcionamiento de comunidades energéticas.

Además, fruto de estas labores, se llevarán a cabo varias experiencias piloto para la creación de comunidades energéticas, y el desarrollo de al menos un curso, que recogerá los conocimientos y herramientas necesarios para la constitución de una comunidad energética.

También se espera conseguir la creación de, al menos, 5 comunidades energéticas piloto, que servirán para analizar los problemas técnicos, jurídicos, económicos y administrativos que pueden aparecer a la hora de la constitución de una comunidad energética. Además, estos proyectos piloto servirán de ejemplo para todas aquellas iniciativas que propongan algo similar, creando una red de personas de interés para promover la creación de comunidades energéticas en la provincia.

e) OTC De Po, Diputación de Pontevedra

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

Tal y como se señala en la misma, lo más destacable de la actividad de esta OTC es su proyecto de creación de dos instrumentos relevantes, que son los siguientes:

- ✓ La Red de Comunidades Energéticas de Pontevedra, con la que se pretende calcular el impacto que la creación de comunidades energéticas tiene sobre la soberanía energética y reducción de la huella de carbono en esta provincia. Esta red también tendrá como objetivo crear una base de datos de casos de éxito de comunidades energéticas, en que se recojan los datos básicos de número y tipología de los participantes, tipología y potencias instaladas y ahorros medidos.
- ✓ El Observatorio Provincial de las Comunidades Energéticas de Pontevedra, donde cada comunidad energética puesta en marcha desde la OTC de Pontevedra reportará los datos de los proyectos que vaya instalando para que esta tenga conocimiento de potencias instaladas y energía anual generada, entre otra información. Con estos datos se elaborará un inventario que permita calcular el ahorro energético generado por las comunidades energéticas de Pontevedra, así como la reducción de la dependencia energética del exterior de la provincia y el descenso en las emisiones de gases de efecto invernadero.

f) OTC de Cádiz, Diputación de Cádiz

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, en el apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Cádiz: <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>.

Tal y como se señala en la misma, el objetivo de dicha agencia es “impulsar la transición ecológica en la provincia, contribuyendo al desarrollo de políticas de sostenibilidad energética y acción climática en el territorio a través del trabajo en contacto directo con autoridades públicas, pequeñas y medianas empresas, Comunidades Energéticas y ciudadanos a nivel local y regional”.

Entre las principales actividades de esta agencia están las de la organización de jornadas informativas, el asesoramiento en materia de subvenciones y su actuación como entidad dinamizadora e interlocutora para la creación de comunidades energéticas, en cuyo marco presentaron un proyecto de creación de una OTC en la provincia de Cádiz, que consta de una oficina central con sede en El Puerto de Santa María, concretamente en el Campus de Excelencia Profesional “El Madrugador”, y tres oficinas periféricas, una en Chipiona, centrada en prestar servicios a las poblaciones de la comarca de la Costa Noroeste, otra en Bornos, y la última en La Línea de la Concepción. De esta forma, se asegura la posibilidad de ofrecer atención presencial cercana a todos los núcleos de población de la provincia.

Además, en esta OTC se presta asistencia virtual desde la web <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/otc/>, donde, tal y como se señala en la misma, las personas interesadas pueden enviar sus consultas de forma telemática, así como encontrar otra información de utilidad relacionada con las comunidades energéticas.

Más en concreto, y tal y como se señala en dicha web, las actuaciones que desarrollará hasta septiembre de 2025 se centrarán en las siguientes:

- Identificación de los principales actores relevantes en materia de comunidades energéticas y constitución de una red provincial de apoyo.
- Campañas de difusión y jornadas informativas en municipios y entidades locales autónomas (ELA) de la provincia.
- Aprobación de un catálogo de buenas prácticas y un estudio estratégico del potencial de las comunidades energéticas en Cádiz.
- Capacitación de actores relevantes que actuarán como mentores de proyectos de comunidades energéticas y elaboración de un kit de herramientas para apoyar a grupos interesados en la constitución de nuevas comunidades energéticas.
- Impulso y acompañamiento en procesos participativos y de constitución de proyectos piloto de comunidades energéticas en la provincia de Cádiz.

g) OTC de Cáceres, Diputación de Cáceres

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://otcdiputacioncaceres.es/>.

Tal y como se señala en la misma, hasta la fecha sus principales actividades han sido de tipo informativo, organizando jornadas en diversos municipios de la provincia de Cáceres.

También han dinamizado dos grupos motores: en Hernán Pérez y en Calzadilla.

Y muy especialmente hay que destacar la convocatoria de ayudas económicas que sacaron en junio de 2023 para impulsar la creación de comunidades energéticas, a las que se presentaron bastantes municipios de la provincia, habiendo resultado beneficiarios los de Hernán Pérez, Villa del Rey, Calzadilla, Hervás, Botija, Vegaviana, Garrovillas de Alconétar, Valdehúncar y Navas del Madroño, que están ya dando los siguientes pasos para la constitución efectiva de las comunidades energéticas en cada uno de sus municipios.

h) OTC AGENCIA PROVINCIAL ENERGÍA CÓRDOBA, Diputación de Córdoba

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, dentro del apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Córdoba: <https://energiacordoba.es/otc/>.

Tal y como se señala en la misma, la Oficina de Transformación Comunitaria (OTC) de la Agencia Provincial de la Energía de Córdoba “se constituye como un espacio físico y virtual cuya finalidad es apoyar a los actores interesados en la creación y desarrollo de Comunidades Energéticas (CE), principalmente ciudadanos, pymes y entidades locales²⁸, contribuyendo con ello a una descarbonización justa mediante el fomento de las inversiones en infraestructuras verdes y la participación de actores no tradicionalmente in-

28. La participación de la ciudadanía, pymes y entidades locales en proyectos de energías renovables a través de comunidades energéticas, puede generar un valor añadido significativo en lo que se refiere a la aceptación local de estas iniciativas y al acceso a capital privado adicional. Esto se traducirá en inversiones locales, una mayor libertad de elección para los consumidores y una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética.

volucrados en el sector energético. El ámbito geográfico de trabajo de esta OTC abarca a toda la provincia de Córdoba”.

En esta oficina de transformación comunitaria se prestan servicios de difusión, asesoramiento y acompañamiento sobre cualquier cuestión relacionada con las comunidades energéticas en esta provincia.

A la fecha de cierre de estas líneas, habían dinamizado especialmente el Proyecto “Rural Bridge”, consistente en la creación de 17 comunidades energéticas basadas en una hibridación de tecnologías limpias en la comarca de Los Pedroches.

i) OFICINA DE IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OTC), Diputación de Barcelona

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>.

Se trata de una oficina de transformación comunitaria que presta servicio en toda la provincia de Barcelona, dinamizando especialmente los municipios rurales de hasta 5000 habitantes²⁹.

Tal y como se señala en su propia página web, su objetivo en general es “la promoción y el desarrollo de Comunidades Energéticas como herramienta de empoderamiento ciudadano y transformación del modelo energético, hacia otro en que la ciudadanía tenga un rol clave en la descarbonización de la economía. Para ello será necesario dotar los municipios de las herramientas necesarias para incentivar y establecer mecanismos organizativos innovadores: comunidades energéticas locales, autoconsumo compartido, financiación participada o los que se considere adecuados en cada municipio, a partir de su grado de madurez y realidad local”.

Y más en concreto, cifran su objetivo en poder facilitar la implantación de 50 comunidades energéticas locales, lo cual deben intentar conseguir en los 28 meses que tiene de duración previsto el proyecto: de junio de 2023 a septiembre de 2025.

29. La oficina tiene un presupuesto de 1,3 millones de euros y cuenta con una subvención de 498 225 euros del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

j) OFICINAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS_RURAL DIPALME, Diputación de Almería

La información de este proyecto de OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://ce-rural.dipalme.org/>.

Tal y como se señala en la misma, el proyecto Oficinas Comunidades Energéticas_Rural Dipalme consiste en el desarrollo de una red de oficinas territoriales de transformación comunitaria (OTC) con capacidad de divulgación, acompañamiento y asesoramiento en la provincia de Almería. En especial, con este proyecto se pretende llegar a todos los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia, entre los que se encuentran 84 municipios de reto demográfico y un municipio de transición justa (Carboneras).

k) OFICINA ARABA CUADRILLAS, Diputación de Álava

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Álava, <https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>, cuyo proyecto se aprobó el 22 de febrero de 2023 por el Pleno de las Juntas Generales de Álava y se centra en la puesta en marcha del proyecto para la creación de 7 oficinas de transformación comunitaria en cada una de las cuadrillas alavesas con el objetivo de “informar, promocionar y dinamizar las comunidades energéticas entre la ciudadanía”.

En concreto, tal y como se señala en su propia página web, el servicio de información y asesoramiento está previsto que se lleve a cabo “en colaboración” con los ayuntamientos, concejos, cuadrillas, agentes económicos, cooperativas y las comunidades energéticas interesadas.

l) OTC de la APEA de Ávila, Diputación de Ávila

Es una OTC que tiene como objetivo facilitar, ayudar y promover la creación de comunidades energéticas en el ámbito de actuación de la Diputación de Ávila, es decir, todos los municipios de la provincia, en el marco del proyecto TransenerCyL-CIUDEN, cuya información está disponible en la web: www.transenergyl.es, y que consiste en la agrupación de una serie de entidades de Castilla y León con competencias territoriales, energéticas y tecnológicas de las Administraciones local, autonómica y nacional que se agrupan ante el fin común de potenciar las comunidades energéticas a través de las OTC, como un espacio físico y virtual para la difusión de comunidades energéti-

cas, así como el asesoramiento y acompañamiento, para fortalecer el sistema de apoyo a ciudadanos y pymes, con el fin de fomentar la creación y el desarrollo de comunidades energéticas.

- ✓ En el marco del proyecto TransenerCyl-CIUDEN, también es destacable la actividad desarrollada por la Diputación de Burgos, que ha financiado la puesta en marcha de la Comunidad Energética Rural de Agés, cuya junta vecinal, con unos 50 habitantes, ha puesto en marcha una comunidad energética basada en placas de energía fotovoltaica situadas en la cubierta del albergue municipal para el desarrollo de autoconsumo colectivo, con la financiación de la Diputación de Burgos y del Grupo de Acción Local AGALSA de desarrollo endógeno de la Sierra de la Demanda Burgalesa³⁰.

m) OTC EnerZa, Diputación de Zamora

La información de esta OTC está en su propia web: <https://enerza.es/>.

Tal y como se señala en dicha página web, “en OTC Enerza, estamos comprometidos a construir y apoyar estas comunidades energéticas en Zamora, utilizando ‘*La energía de Zamora en tu Comunidad*’”.

A la fecha de cierre de estas líneas, sus principales actuaciones se habían centrado en campañas de difusión y organización de jornadas especializadas.

n) COMUNIDADES ENERGÉTICAS LUGO, Diputación de Lugo

La información de esta OTC está en su propia web, <https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>.

Tal y como se señala en dicha web, se trata de lo siguiente:

“[...] un proyecto innovador centrado en la creación de comunidades energéticas en el campo. El proyecto, impulsado por la CEL (Confederación de Empresarios de Lugo) busca abordar los retos energéticos de la zona, como la dependencia de fuentes no renovables y la falta de acceso a energía eficiente en zonas remotas. La iniciativa se materializará mediante la creación de una Oficina de Transformación Comunitaria

30. Red Eléctrica de España (2022: 62).

(OTC), que será el centro de difusión e implementación de las comunidades energéticas.

La Oficina de Transformación Comunitaria actuará como punto central de coordinación. Su función principal será la de ser un catalizador para la difusión del conocimiento sobre las comunidades energéticas y proporcionar recursos para su implementación. Será un espacio de encuentro donde miembros de la comunidad, empresas locales y expertos en energías renovables podrán intercambiar ideas, compartir experiencias y recibir orientación sobre la transición hacia modelos energéticos más sostenibles.

La implementación de las Comunidades Energéticas se realizará de forma paulatina, con el apoyo activo de la OTC. Se proporcionarán recursos y asistencia técnica a las comunidades interesadas en adoptar tecnologías renovables como paneles solares, turbinas eólicas y sistemas de almacenamiento de energía”.

o) OTC CONSORCIO PROVINCIAL DE MEDIO AMBIENTE, Diputación de Albacete

La información de esta OTC está en la propia web de la Diputación: <https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria/>.

En la misma, se anuncia la creación de una oficina de transformación comunitaria, que pondrá a disposición de los municipios de la provincia de Albacete (especialmente en aquellos de menos de 5000 habitantes) labores de difusión, acompañamiento, asesoramiento y gestión para la puesta en marcha de iniciativas locales encaminadas a la constitución de estas comunidades energéticas.

Y se puede encontrar más información dentro del Consorcio Provincial de Medio Ambiente de Albacete: www.conpromed.es.

p) CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón

La información de esta OTC está disponible en www.celulaotc.com.

Tal y como se señala en la misma, en esta OTC se ofrecen servicios de información, asesoramiento y acompañamiento para todos aquellos que

estén interesados en la constitución de una comunidad energética en la provincia de Castellón.

q) OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga

La información de esta OTC está disponible en <https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>.

Tal y como se señala en la misma, la Diputación de Málaga, que presta asesoramiento a los municipios de la provincia de Málaga en materia de eficiencia y sostenibilidad energéticas a través de su programa estratégico para la lucha contra el cambio climático, ha promovido la creación de una oficina de transformación comunitaria para la promoción y dinamización de las comunidades energéticas en los pueblos de la provincia. Una fórmula energética de participación ciudadana que permite las agrupaciones de personas físicas o jurídicas para generar energía renovable para consumirla o compartirla.

En concreto, a la fecha de cierre de estas líneas, 27 municipios se habían adherido a esta iniciativa, que ahora tiene que seguir dando pasos hasta la consecución real de la constitución de las comunidades energéticas en dichos municipios.

r) OTC GRAN VEGA, varios municipios de la Vega de Sevilla

Esta OTC no estaba impulsada en un principio por una diputación propiamente dicha, sino por la mancomunidad de los municipios de la comarca de la Vega de Sevilla, liderados por el Ayuntamiento de La Rinconada.

Toda la información sobre la misma está disponible en <https://otc.granvega.es>.

Tal y como se explica en la misma, en esta OTC se centran en la realización de actividades de difusión, acompañamiento y asesoramiento de todas aquellas iniciativas para la constitución de comunidades energéticas en alguno de los municipios de la Vega de Sevilla (es decir, en Alcalá del Río, Alcolea del Río, La Algaba, Brenes, Burguillos, Cantillana, Lora del Río, La Rinconada, Peñaflor, Tocina, Villanueva del Río y Minas y Villaverde del Río), y lo harán en principio hasta el 30 de septiembre de 2025.

Más en concreto, las labores de asesoramiento las centralizan en diferentes apartados de consultoría especializada en materia jurídica, económica y financiera, social, administrativa y técnica.

El público objetivo al que se dirigen es tanto a personas físicas como a personas jurídicas privadas y a las personas jurídicas públicas, siempre que estén situadas en alguno de los municipios de la comarca.

s) AGENCIA PROVINCIAL DE LA ENERGÍA DE HUELVA, Diputación de Huelva

Aunque en la Resolución del MITECO³¹ y en la información difundida por el IDAE sobre los beneficiarios de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas no consta que haya resultado beneficiaria de una OTC como tal, no es menos cierto que esta diputación lleva ya varios años desarrollando un trabajo muy resaltable en el ámbito del impulso de la constitución de comunidades energéticas en la provincia de Huelva, y fruto de ello es, por ejemplo, la creación de la CEL ALUMBRA, en Arroyomolinos de León, con la forma jurídica de sociedad cooperativa rural de consumo.

Toda la información sobre la actividad de la Diputación de Huelva en su impulso a la creación de nuevas comunidades energéticas en su provincia está disponible en la propia web de la Diputación: www.diphuelva.es, mientras que la información sobre la comunidad energética CEL ALUMBRA, en Arroyomolinos de León, está disponible en la web: arroyoalumbra.my.canva.site.

t) COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES IMPULSADAS POR LAS CÁMARAS DE COMERCIO

Además de las comunidades energéticas impulsadas por las diferentes diputaciones provinciales que han conseguido ser beneficiarias de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas para la creación de OTC, creemos que son igualmente reseñables algunos otros casos de comunidades energéticas desarrolladas en diferentes municipios de todo el territorio nacional (especialmente en las zonas más afectadas por la posible despoblación), en este caso por impulso de las respectivas cámaras de comercio, siempre en colaboración con sus correspondientes diputaciones provinciales.

31. https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf.

Lo han hecho con la puesta en marcha de comunidades energéticas locales (CEL) en toda España, siguiendo el modelo de “TODA ENERGÍA”, promovida por la Cámara de Comercio de Navarra y diseñada por Edinor, adoptando la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro.

En un principio, 10 cámaras de comercio iniciaron el proceso de constitución de comunidades energéticas en 206 ayuntamientos de 12 provincias españolas, y a la fecha de cierre de estas líneas, ya se habían iniciado los trámites para la constitución de otras 15³².

Las 10 primeras que ya se han puesto en marcha son las siguientes³³:

- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALMERÍA, Cámara de Comercio de Almería.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALICANTE, Cámara de Comercio de Alicante.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA BADAJOZ, Cámara de Comercio de Badajoz.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA BURGOS, Cámara de Comercio de Burgos.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA CANTABRIA, Cámara de Comercio de Cantabria.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA NAVARRA, Cámara de Comercio de Navarra.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA LA RIOJA, Cámara de Comercio de La Rioja.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA SEVILLA, Cámara de Comercio de Sevilla.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALENCIA, Cámara de Comercio de Valencia.
- ✓ Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALLADOLID, Cámara de Comercio de Valladolid.

4. Bibliografía

Diputación de Barcelona. (2021). *Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal.*

32. Toda la información sobre esta iniciativa está disponible en www.eseficiencia.es.

33. Dada la limitación de extensión del presente capítulo, para más información sobre cada una de ellas nos remitimos a sus propias páginas web.

- Diputación de Valencia. (2022). *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas*.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2020). Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades. *Anuario del Gobierno Local*, 2019, 11-44.
- Fundación Renovables. (2021). *Democratizar la energía como proyecto de país. Los Fondos Next Generation EU y las infraestructuras del sistema eléctrico*. Disponible en <https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf>.
- Galera Rodrigo, S. (2023). Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados. *Cuadernos de Derecho Local*, 61, 55-81.
- Gallego Córcoles, I. (2022). *Comunidades de energías y transición energética*. Cizur Menor: Aranzadi.
- González Ríos, I. (2020). Las Comunidades Energéticas Locales: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- IDAE. (2019). *Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales*. Disponible en https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/guia_para-desarrollo-instrumentos-fomento_comunidades_energeticas_locales_20032019.pdf.
- (2023). *Guía Profesional de Tramitación del Autoconsumo*. Disponible en https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/20240709_Guia_Profesional_Tramitacion_autoconsumo_v.6.pdf.
 - (2024). *Visor de Comunidades Energéticas vigentes en las diferentes comunidades autónomas (última actualización, de 29 de octubre de 2024, disponible en <https://informesweb.idae.es/visorcce/>)*.
- Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA). (2022). *Guía jurídica para la constitución de comunidades energéticas*, diciembre de 2022.
- López de Castro García-Morato, L. (2023). Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 57 (364), 105-165.
- Navarro Rodríguez, P. (2024). *Comunidades Energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Red Eléctrica de España. (2022). *Manual para una Comunidad Energética Rural*, mayo de 2022.
- Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: los desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 77-103.

Toscano Gil, F. (2023). La galaxia material: de las subvenciones a los incentivos económico-patrimoniales. En E. Gamero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.). *20 años de la Ley General de Subvenciones* (actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Sevilla, 26-28 de enero de 2023). Madrid: INAP.

Zamora Santa Brígida, I. (2023). Comunidades energéticas y entidades locales: en busca de la buena regulación. *Acento Local* [blog], 06/09/2023. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/comunidades-energeticas-y-entidades-locales-en-busca-de-la-buena-regulacion/>.

5. Directorio de páginas web de referencia

MITECO: https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf.

IDAE: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>.

RED DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS: <https://comunidadesenergeticas.org/>.

OFICINA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OSCE), Diputación de Granada: <https://cesocial.es/>.

OTC ENERGÍA EN COMUNIDAD (ECO GRANADA), Diputación de Granada: <https://otcecogranada.es/>.

OFICINA DE TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA, Diputación Foral de Gipuzkoa: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>.

OTC PROVINCIAL DE BADAJOZ, Diputación de Badajoz: <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

OTC DE PO, Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

OTC DE CÁDIZ, Diputación de Cádiz: <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>.

OTC DE CÁCERES, Diputación de Cáceres: <https://otcdiputacioncaceres.es/>

OTC AGENCIA PROVINCIAL ENERGÍA CÓRDOBA, Diputación de Córdoba: <https://energiacordoba.es/otc/>.

OFICINA DE IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OTC), Diputación de Barcelona: <https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>.

OFICINA COMUNIDADES ENERGÉTICAS_RURAL DIPALME, Diputación de Almería: <https://www.dipalme.org/>.

OFICINA ARABA CUADRILLAS, Diputación de Álava: <https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>.

OTC ENERZA, Diputación de Zamora: <https://enerza.es/>.

COMUNIDADES ENERGÉTICAS LUGO, Diputación de Lugo: <https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>.

CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón: www.celulaotc.com.

OTC CONSORCIO PROVINCIAL DE MEDIO AMBIENTE, Diputación de Albacete: <https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria>

OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga: <https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>.

OTC GRAN VEGA, varios municipios de la Vega de Sevilla: <https://otc.granvega.es>.

AGENCIA PROVINCIAL DE LA ENERGÍA DE HUELVA, Diputación de Huelva: www.diphuelva.es.

CEL ALUMBRA, Arroyomolinos de León: arroyoalumbra.my.canva.site.

TransenerCyL-CIUDEN, Castilla y León: www.transenercyl.es.

Sobre las posibles formas jurídicas de la comunidad energética en cuestión, en función de cada comunidad autónoma, a continuación se muestra una tabla elaborada por el IIDMA, en base a la información de las páginas web puestas a disposición por las distintas Administraciones territoriales para los ciudadanos, con información sobre la constitución de asociaciones:

Estado	http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/asociaciones/inscripciones-registrales-de-las-asociaciones
Andalucía	https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiaycionlocal/areas/asociaciones/inscripcion.html
Aragón	https://www.aragon.es/-/procedimientos-y-tramites
Asturias	https://sede.asturias.es/-/dboid-6269000005867965107573
Cantabria	https://www.cantabria.es/web/secretaria-general-presidencia/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16468/8844481
Cataluña	https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Constitucio-duna-associaci
Castilla- La Mancha	https://www.jccm.es/tramitesygestiones/inscripcion-en-el-registro-de-asociaciones-de-castilla-la-mancha
Castilla y León	https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/asociaciones.html
Extremadura	http://www.juntaex.es/ser01/18
Galicia	https://cpxt.xunta.gal/asociacions?langId=es_ES
Islas Baleares	https://www.caib.es/sites/associacions/es/inscripcion_de_una_asociacion-f
Islas Canarias	https://sede.gobiernodecanarias.org/sede/tramites/3388

2.ª PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

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.

CAPÍTULO VI

Tipologías de comunidad energética local: definición, requisitos y principales vehículos jurídicos para su constitución

Isabel Gallego Córcoles

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

SUMARIO. **1. La ausencia de un concepto unívoco de comunidad energética local.** 1.1. Planteamiento. 1.2. ¿Qué son las comunidades energéticas? 1.3. Las dificultades para caracterizar a las comunidades energéticas locales. **2. Comunidades energéticas típicas: comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables.** 2.1. Planteamiento. 2.2. Comunidades ciudadanas de energía. 2.3. Comunidades de energías renovables. 2.4. La relación de yuxtaposición conceptual entre comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables. **3. Comunidades energéticas locales y formas jurídicas disponibles.** 3.1. Planteamiento. 3.2. Cooperativas. 3.3. Asociación. 3.4. Agrupación de Interés Económico. 3.5. Sociedades de capital. 3.6. Sociedades personalistas. **4. Bibliografía.**

1. La ausencia de un concepto unívoco de comunidad energética local

1.1. Planteamiento

La formulación del concepto jurídico de comunidad energética local encierra cierto grado de dificultad, ya que el término “comunidad energética” es ambiguo. En efecto, no solo la regulación de las comunidades energéticas es actualmente incompleta, sino que se articula a través de fuentes de diversa naturaleza y origen. Pues bien, los distintos ámbitos de actuación que se han implementado —significativamente medidas de fomento y régimen económico especial— establecen *ad hoc* su ámbito subjetivo de aplicación,

dirigiéndose a entidades que no siempre coincidan exactamente con los tipos de comunidades energéticas que se definen en el derecho europeo. Por ello, el concepto de comunidad energética —y, por extensión, el de comunidad energética local— en ocasiones depende de la concreta norma, plan o medida que sea objeto de análisis. Ello hace aconsejable analizar con cierta exhaustividad las distintas formulaciones normativas de “comunidad energética” y “comunidad energética local”.

1.2. ¿Qué son las comunidades energéticas?

La formulación en nuestro ordenamiento del concepto de comunidad energética tiene un origen claramente europeo. Paradójicamente, el derecho de la Unión Europea ha renunciado a establecer una definición de comunidad energética que englobe a los dos tipos que reconoce: comunidades ciudadanas de energía, que son objeto de regulación en la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante DMIE); comunidades de energías renovables, establecidas en la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento de las energías renovables (en adelante DFER). Pese a que en las propuestas de las directivas las primeras constituían un género donde se incluirían las segundas, en la versión definitiva de las directivas las comunidades de energías renovables dejan de ser una especie de las comunidades reguladas en la DMIE. De esta forma, entre ambos tipos de comunidades existe una relación de yuxtaposición¹ que dificulta la elaboración de un concepto que englobe exclusivamente a ambas.

No obstante lo anterior, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 definió las “comunidades energéticas”. Así, introdujo la disposición adicional tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico², que dispone lo siguiente:

“6. Se habilita al Gobierno al objeto de que todas aquellas instalaciones de generación cuya titularidad sea de comunidades energéticas, *entendiendo estas como organizaciones sin ánimo de lucro, personas físicas, o pequeñas y medianas empresas cuyos accionistas o miembros mayoritarios sean personas físicas, entes locales o provinciales, o igualmente otras pequeñas y medianas empresas, puedan tener un especial tratamiento retributivo como vehículo imprescindible para su necesaria permanencia en el mercado de generación*” (cursiva nuestra).

1. En detalle, Gallego Córcoles (2021: 147 y ss.).

2. Vid. disposición final trigésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2018*.

Ahora bien, esta definición ha sido superada en cierto modo por los desarrollos normativos posteriores. En la actualidad no se limita la forma jurídica que pueden adoptar las comunidades energéticas típicas a organizaciones sin ánimo de lucro, personas físicas y pymes, siendo en cambio los elementos más característicos de las comunidades los relativos a la naturaleza de los miembros que ostentan el control y el fin de la entidad. En todo caso, la habilitación prevista no fue objeto de desarrollo como tal.

En la actualidad, dos son los principales ámbitos de actuación que ha desarrollado el Estado en torno a las comunidades energéticas: políticas de ayudas e instauración de un régimen económico especial³. En ninguno de estos ámbitos se ha incorporado el concepto de comunidad energética de la LSE.

En primer lugar, la DFER establece que los Estados miembros “tendrán en cuenta” las particularidades de las comunidades de energías renovables al crear sistemas de apoyo, a fin de que estas puedan competir por el apoyo en pie de igualdad con otros participantes en el mercado⁴. En esta línea, el art. 7 bis de la LSE anuncia un régimen económico especial que se desarrolla en el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, y se articula a través de subastas. En su implementación, se han previsto reservas destinadas a generación distribuida con carácter local dirigidas a distintas entidades cuyos requisitos de constitución son menos estrictos que los exigidos a las comunidades de energías renovables⁵. Aun así, las reservas no se han cubierto⁶.

3. *Vid.* Gallego Córcoles (en prensa).

4. Art. 22.7 DFER.

5. La Resolución de 8 de septiembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se convoca la segunda subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables al amparo de lo dispuesto en la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, establecía como beneficiarios de la reserva:

- i. Cooperativa de carácter local, que tenga al menos diez cooperativistas con domicilio fiscal situado en alguno de los términos municipales que se encuentren total o parcialmente localizados a una distancia inferior a 30 km del centro geométrico de los equipos generadores de la instalación.
- ii. Una administración o entidad pública local cuando la instalación se sitúe en el territorio de su competencia.
- iii. Sociedad de capital, en la que al menos el 25 % del capital social o el 25 % de la financiación necesaria para ejecutar el proyecto renovable esté ostentado por un mínimo de cuatro participantes de carácter local, que podrán ser personas físicas, Administraciones locales, cooperativas, microempresas o pequeñas y medianas empresas.

Parte de estos requisitos se hacen menos exigentes en la Resolución de 18 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se convoca la tercera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables al amparo de lo dispuesto en la Orden TED/1161/2020.

6. En la segunda subasta, de la reserva de 300 MW solo se adjudicaron 5,75 MW. En la tercera subasta, de 140 MW de potencia instalada, se cubrieron 31 MW.

Por su parte, el art. 2.1 de la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), introduce la siguiente definición de comunidad energética:

“persona jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, efectivamente controlada por socios o miembros que sean personas físicas, pymes o entidades locales, que desarrolle proyectos de energías renovables, eficiencia energética y/o movilidad sostenible que sean propiedad de dicha persona jurídica y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.

De esta forma, el concepto incluido a efectos de la recepción de ayudas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es más restringido que el incorporado en la LSE y responde de manera más fiel a los elementos definitorios provenientes del derecho de la Unión Europea. Con una excepción: la exigencia de personalidad jurídica⁷. Ahora bien, en la definición que se ha establecido tienen cabida no solo comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables, sino también distintas configuraciones que no se corresponden exactamente con los requisitos de las comunidades de energías renovables y de las comunidades ciudadanas de energía. Así lo admiten expresamente las órdenes TED/1071/2022⁸ y TED/448/2023⁹.

Por su parte, en el derecho autonómico se encuentran igualmente definiciones del concepto de comunidad energética. Así, según la Ley vasca de transición energética y cambio climático¹⁰, las comunidades energéticas “son aquellas entidades jurídicas de participación totalmente voluntaria y abierta, en materia energética, donde el control efectivo lo ejercen sus miembros que pueden ser personas físicas, pymes o autoridades locales” [art. 3 d)]. Similar a

7. *Vid. infra.*

8. Orden TED/1071/2022, de 8 de noviembre, relativa a los programas de repotenciación circular. Se valoran “los proyectos realizados por una comunidad de energías renovables y los proyectos que sean de otras modalidades de comunidades energéticas incluidas las comunidades ciudadanas de energía, y aquellos que no siendo comunidades de energías renovables conforman asociaciones o incluyen mecanismos que facilitan su desarrollo, así como la gestión de la demanda y la participación ciudadana”.

9. Orden TED/448/2023, de 28 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para el programa de concesión de ayudas para instalaciones de generación de energía eléctrica en las islas, a partir de fuentes de energía renovable, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU.

10. Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático.

esta definición amplia, aunque quizá más completa en cuanto incluye un elemento fundamental en la configuración de las comunidades típicas —el fin de la entidad—, es la que se contiene en la Orden Foral 64/2022 sobre medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra¹¹:

“tendrán la consideración de comunidad de energía aquellas entidades jurídicas que, sin perjuicio de los requisitos que *para cada una de las modalidades se exigen*, tengan capacidad para ejercer derechos y estar sujetas a obligaciones, estén basadas en la participación abierta y voluntaria de quienes la integren y tengan como objetivo principal ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o en la zona donde desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera” (art. 3) (cursiva nuestra).

Esta misma definición se ha incorporado después al derecho aragonés a través del Decreto-ley 1/2023¹².

En definitiva, el grado de yuxtaposición de comunidades típicas dificulta la formulación de un concepto de “comunidad energética” que englobe exclusivamente a ambas, siempre que no se incluya una referencia expresa en el mismo a estas¹³.

De esta forma, existe un concepto estricto de comunidad energética —que englobaría exclusivamente a comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables— y otro más amplio en el que se incluirían, además de estas, otro tipo de entidades en las que, aunque comparten características con las comunidades energéticas típicas, puede existir algún elemento diferenciador.

1.3. Las dificultades para caracterizar a las comunidades energéticas locales

El concepto “comunidad local de energía” carece de reconocimiento normativo en el ámbito del derecho de la Unión Europea. No obstante, lo cierto es

11. Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía de Navarra.

Se da la peculiaridad de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética.

12. Art. 16 Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

13. Precisamente, la normativa aragonesa y la navarra que se acaban de reseñar solo prevén dos tipos de comunidades energéticas: comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables.

que en los trabajos preparatorios de la DMIE su objeto de regulación eran “las comunidades locales de energía”. Estas, además, constituían un género en el que se incluía a las comunidades de energías renovables de la DFER como especie¹⁴, ya que estas últimas se someterían a requisitos más estrictos y gozan asimismo de un estatus privilegiado¹⁵. De esta forma, la propuesta de directiva incluía como elemento caracterizador de la “comunidad local de energía” el control “por accionistas o miembros locales”¹⁶. Ahora bien, la versión final de la DMIE no hace ya referencia a las “comunidades *locales* de energía”, sino a “comunidades *ciudadanas* de energía”. Y en la conceptualización de la entidad desaparece el “control local” como elemento definitorio de las entidades reguladas en la DMIE. La razón que motiva este cambio de orientación radica en evitar que quedasen fuera de la Directiva determinados tipos de comunidades que se habían desarrollado y en las que se permite compartir energía desde puntos que no se encuentren geográficamente próximos¹⁷.

Desde la perspectiva del derecho estatal, el término “comunidades energéticas locales” se emplea en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030¹⁸ y englobaría tanto a “comunidades ciudadanas de energía” como a “comunidades de energías renovables”. No obstante, el punto de partida del Plan no es excesivamente afortunado, ya que parte de entender que ambos tipos de comunidades tienen como elemento común el estar controladas por socios o miembros que estén en las proximidades de los proyectos¹⁹. En todo

14. Sobre todo ello, en detalle, Gallego Córcoles (2021: 147 y ss.).

15. Gallego Córcoles (2021: 153).

16. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (versión refundida), Bruselas 23.2.2017, COM(2016) 864 final.

17. Sobre esta cuestión, *vid.* Van Bommel (2019: 28).

18. Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021).

19. En todo caso, el documento trata de ensayar la distinción entre los dos tipos de comunidades. Se afirma así que “ambas figuras jurídicas, que deberán incorporarse al ordenamiento jurídico español, tienen dos elementos comunes: deben estar controladas por socios o miembros que estén en las proximidades de los proyectos y su objetivo ha de ser proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera. Adicionalmente, en el caso de las comunidades de energía renovables, los socios deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales (incluidos municipios). La principal diferencia entre ambas figuras es que, mientras el objetivo de la comunidad de energías renovables es la realización de proyectos de cualquier naturaleza (eléctrico, térmico o transporte) siempre y cuando el origen energético sea renovable, la comunidad ciudadana de energía se ha pensado para abarcar cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, incluyendo la distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículo eléctrico, o de otros servicios energéticos a sus miembros”.

caso, las disposiciones posteriores tienden a abandonar el empleo de esta expresión²⁰.

Por su parte, determinadas normas autonómicas se refieren a las “comunidades energéticas locales”²¹ o “comunidades locales de energía”²². Solo en derecho navarro y aragonés se incorpora, sin embargo, una definición del concepto. Así, para la legislación aragonesa “las comunidades de energía en las que participen entidades locales podrán tener la consideración de comunidades de energía locales”²³. Más estricta es la definición que introdujo en su día la normativa navarra, pues en esta última comunidad autónoma: “*cuan-do el ámbito de la comunidad de energía sea el del Municipio y la misma esté integrada por una entidad local, tendrá la consideración de comunidad energética local*”²⁴. No obstante, a esta categoría, aparentemente, no se unen grandes diferencias de régimen jurídico ni en uno ni en otro derecho. Así, en la legislación aragonesa se prevé que las comunidades energéticas locales puedan ser beneficiarias de forma gratuita de bienes patrimoniales propiedad de las corporaciones locales²⁵. Por su parte, en la legislación navarra, la posibilidad de que las instalaciones de aprovechamiento de fuentes de energía renovable promovidas por una comunidad de energía tengan la consideración de instalaciones de interés social se limita a comunicades ciudadanas de energía y a “comunidades energéticas locales”²⁶. De hecho, la principal diferencia de régimen de jurídico que se deriva de la participación de un ente local se encuentra en el ámbito del derecho administrativo general y atañe a las limitaciones y condiciones que operan en la constitución de la comunidad²⁷.

20. Como excepción, Orden TED/1358/2021, de 1 de diciembre, por la que establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la financiación de proyectos innovadores para la transformación territorial y la lucha contra la despoblación.

21. Sin ánimo de exhaustividad, art. 64 i) de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, referente a las inversiones prioritarias; art. 39.1 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.

22. Art. 90.2 Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. *Cursiva nuestra*.

23. Art. 16.3 Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

24. Art. 3.3 Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre. Se da la particularidad de que la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética utiliza varias veces el término comunidad energética local, aunque aparentemente en un sentido más amplio. Por lo demás, esta última norma define en su anexo las “comunidades ciudadanas de energía” en términos solo parcialmente coincidentes con lo establecido en el derecho europeo.

25. *Vid.* art. 28 Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, en relación con el art. 184.3 de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

26. *Vid.* art. 14 Orden Foral 64/2022.

27. Sobre todo ello, *vid.* en esta misma obra el capítulo VII, cuya autora es la prof.^a González Ríos.

Por su parte, a efectos doctrinales se ha utilizado la expresión “comunidad energética local” haciendo referencia a “aquellas comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía que presenten cierta participación o impacto local”²⁸. Es este concepto, por ser el más común en la doctrina y por reflejar una realidad que en distintos instrumentos se trata de tutelar, el que se empleará a lo largo de este trabajo. Bien entendido que, por definición —como se analizará después—, todas las comunidades de energías renovables tienen carácter local, pues su control siempre radicará en socios o miembros “locales”.

2. Comunidades energéticas típicas: comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables

2.1. Planteamiento

Como se ha adelantado, en nuestro ordenamiento se reconocen dos tipos de comunidades energéticas: comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables. En su caracterización existen elementos comunes, por lo que, tras examinar sus elementos, se analizará el grado de relación entre los dos conceptos y se aludirá a las escasas diferencias existentes en su régimen jurídico.

2.2. Comunidades ciudadanas de energía

Las comunidades ciudadanas de energía son entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios, o a la localidad en la que desarrollan su actividad, más que generar una rentabilidad financiera [art. 6 k) LSE].

De acuerdo con dicha definición, las comunidades ciudadanas de energía se distinguen por los siguientes rasgos:

28. López de Castro García-Morato (2023: 114).

a) *Personalidad jurídica básica*

La LSE recoge el término empleado por la Directiva “entidad jurídica”, que es diferente al de “persona jurídica”. Por ello hay que entender que las comunidades ciudadanas de energía no necesariamente habrán de ser personas jurídicas, sino que bastará con que estén dotadas de personalidad jurídica mínima o básica. Doctrina mercantilista y jurisprudencia²⁹ han distinguido entre diferentes grados de subjetividad jurídica. Por un lado, la personalidad jurídica mínima o básica³⁰, que permite que la entidad pueda ser titular de un patrimonio separado del de sus socios, y realizar cualquier actuación válida en derecho. Por otro lado, la personalidad jurídica plena, que es la que ostentan aquellas entidades cuya creación da origen a un sujeto de derecho absolutamente independiente de sus miembros en sus planos patrimonial (los socios no responden de las deudas de la sociedad) y estructural u organizativo (la sociedad actúa a través de órganos). Ostentan personalidad jurídica básica las sociedades personalistas, como la sociedad colectiva o las agrupaciones de interés económico. Por el contrario, la personalidad jurídica plena es la propia de las sociedades de capital. Ambos tipos de entidades, en tanto en cuanto pueden ser titulares de derechos y obligaciones (cdo. 71 DFER), podrían ser reconocidas como comunidades de energías renovables en derecho español. Incluso la jurisprudencia ha reconocido “cierta personalidad jurídica” a una comunidad de bienes constituida para la explotación común de determinados huertos solares³¹.

b) *Control social ostentado por personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas*

Aunque todo tipo de miembros pueden participar en una comunidad ciudadana de energía, las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía se reservan a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala: personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas.

29. Vid. Paz-Ares (1992); De Eizaguirre Bermejo (2000); Roncero Sánchez (2009: 12).

30. Vid. art. 38 CC. STS de 16 de septiembre de 2020, Sala de lo Civil, CENDOJ 28079119912020100020.

31. STS de 16 de septiembre de 2020, Sala de lo Civil, CENDOJ 28079119912020100020.

c) Ausencia de ánimo de lucro como causa principal de la entidad

Determinados autores defienden que la ausencia de lucro es un requisito de las comunidades energéticas³². A mi juicio, no obstante, esta aproximación no es del todo correcta, ya que literalmente la normativa únicamente establece que este no debe ser su fin principal.

Así se reconoce en el ámbito del derecho europeo. De hecho, el Comité de las Regiones ha recomendado a los Estados definir normas sobre los beneficios potenciales a fin de garantizar que se mantengan en las comunidades locales y apoyen el desarrollo social y económico de la comunidad más que a los socios de los proyectos³³. En este contexto, en algunos precedentes europeos se regula con cierto detalle en qué supuestos pueden repartirse los beneficios entre los socios³⁴.

Las normas que han desarrollado con más ambición el régimen jurídico de las comunidades energéticas en nuestro ordenamiento han reconocido implícitamente la posibilidad de repartir beneficios entre sus miembros. Así, la normativa autonómica a estos efectos aprobada obliga a las comunidades energéticas a destinar, principalmente, que no exclusivamente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus personas socias o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad³⁵.

d) Carácter abierto de la condición de miembro

Este requisito supone el derecho de que cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada pueda ser socia o miembro de la comunidad atendiendo a criterios objetivos, transparentes y discrimi-

32. Falcón-Pérez (2023: 31); Revuelta Pérez (2024: 56).

33. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Modelos de asunción local en materia de energía y el papel de las comunidades locales de energía en la transición energética en Europa (131.º Pleno, 5 y 6 de diciembre de 2018, apartado 31).

Los modelos más habituales para garantizar que el retorno de la inversión se usa para específicos fines comunitarios son "*communtty trusts*" y "*foundations*", figuras estas que no tienen un equivalente claro en derecho español. *Vid.* Roberts *et al.* (2014: 21).

34. *Vid.*, sobre la posibilidad de repartir excedentes entre los miembros, el caso de las cooperativas griegas; Gallego Córcoles (2021: 157 y ss.).

35. Art. 7.1 e) Orden Foral 64/2022; art. 21 d) Decreto-ley aragonés 1/2023.

natorios³⁶. Por ejemplo, no se considerará limitativa de la participación abierta la exigencia de:

- residencia habitual, o domicilio social, en el municipio o municipios que se encuentren en el ámbito territorial de actividad de la comunidad de energía;
- ser propietaria, arrendataria u ocupante legal en virtud de cualquier otro título jurídico, de los inmuebles que, en su caso, se asocien al suministro de energía;
- ser titular de la actividad que se desarrolle en el inmueble asociado al suministro de energía³⁷.

e) *Carácter voluntario de la condición de miembro*

No solo la pertenencia a una comunidad energética no puede ser impuesta, sino que los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tienen derecho a abandonar la comunidad [art. 16.b) DMIE]. En nuestro derecho ello se hará en los “términos en los que reglamentariamente se establezcan” (art. 12 ter LSE). En este sentido, se ha planteado la posibilidad de que los estatutos de las entidades establezcan normas sobre permanencia destinadas a asegurar su estabilidad financiera³⁸, posibilidad que se recoge en la Orden TED/1446/2021³⁹.

2.3. Comunidades de energías renovables

Las comunidades de energías renovables son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los

36. Vid. considerando 71 DFER, *mutatis mutandis*.

En la Orden TED/1446/2021 se define participación abierta como el derecho de que cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que quiera utilizar los servicios de la comunidad energética y que desee aceptar las responsabilidades de la afiliación a la misma, pueda ser socia o miembro sin estar sujeta a condiciones injustas o discriminatorias.

Los artículos 7.1 a) Orden Foral 64/2022 y 21 e) Decreto-ley aragonés 1/2023 definen “participación voluntaria” en los siguientes términos: “las personas socias tendrán libertad tanto para incorporarse como para causar baja en cualquier momento, conforme a las reglas de altas y bajas de las personas socias establecidas por la normativa de aplicación en función de la forma jurídica elegida. Todo ello sin perjuicio de la aplicación de lo que en cada momento disponga la normativa sectorial de aplicación a la actividad, o actividades, que desarrolle la comunidad”.

37. En este sentido, art. 7.1 a) Orden Foral 64/2022, y art. 21 e) Decreto-ley aragonés 1/2023.

38. Council of European Energy Regulators: *Regulatory Aspects of Self-Consumption and Energy Communities*, 25 de junio de 2019, C18-CRM9_DS7-05-03, p. 21.

39. Se define “participación voluntaria” como “el derecho de que cualquier miembro o socio a abandonar la comunidad energética, así como retirar su inversión, dentro de unos límites temporales razonables para limitar el potencial impacto en la sostenibilidad financiera de la misma”.

proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios, y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras [art. 6.1 j) LSE].

Como es evidente, las comunidades de energías renovables están vinculadas a la realización de proyectos de energías renovables. Más allá de ello, las comunidades de energías renovables comparten elementos en común con las comunidades ciudadanas de energía. En concreto:

- a) Personalidad jurídica básica.
- b) Ausencia de ánimo de lucro como causa principal de la entidad.
- c) Carácter abierto y voluntario de la condición de miembro; en este punto, no obstante, las directivas establecen algunas diferencias. No se reconoce expresamente el derecho a abandonar la comunidad y, además, se podrá excluir la participación a empresas privadas cuya actividad principal sea formar parte de la comunidad [art. 22.4 i) DFER].

Junto con estos elementos comunes, existen determinados requisitos que diferencian a las comunidades de energías renovables de las comunidades ciudadanas de energía:

a) Base social

Solamente pueden ser socios o miembros de las comunidades de energías renovables personas físicas, pymes⁴⁰ o autoridades locales, incluidos los municipios. En este sentido, la limitación de la participación en las comunidades de otro tipo de actores estaría ligada a favorecer la aceptación local de los proyectos de energías renovables.

A diferencia de lo anterior, como ya se ha señalado, la participación de las comunidades ciudadanas de energía está abierta a todas las categorías

40. El artículo 2.8 DFER define "pyme": una microempresa, una pequeña o una mediana empresa tal como se definen en el artículo 2 del anexo de la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Según el artículo 2 de esta Recomendación: 1. La categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.

de entidades. No obstante, se reservan las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a los socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o *pequeñas empresas*. Ello representa una diferencia respecto a las comunidades de energías renovables, ya que la DFER no impide que las comunidades de energías renovables puedan ser controladas por medianas empresas⁴¹.

b) Control social ligado a la proximidad geográfica

La delimitación de en qué consiste esta proximidad geográfica admite distintas variaciones⁴², que no se han concretado en nuestro ordenamiento. En este sentido, la normativa autonómica se remite a la legislación estatal para la definición de este requisito⁴³. Entre los precedentes, se puede citar que en la última subasta del régimen retributivo especial tenían carácter local las cooperativas que se encontrasen localizadas a una distancia inferior a 60 km de los equipos generadores de la instalación y las entidades públicas locales cuando la instalación se situase en el territorio de su competencia⁴⁴.

c) Autonomía respecto a sus miembros

Este requisito implica que en ningún caso uno solo de los miembros puede ejercer de forma individual el control de la comunidad. Así, por ejemplo, la normativa navarra y la aragonesa disponen que se incumple este requisito cuando:

- 1.º Una sola persona socia reúna más del 51 % de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funciona-

41. Como se ha subrayado, esta diferencia representa una significativa incoherencia en el marco europeo. *Vid. Roberts et al. (2019: 7)*.

Por tanto, una comunidad de energías renovables puede estar participada por medianas empresas que, además, participen en el control efectivo de la entidad. En estos casos, esta concreta composición de la comunidad impediría que la entidad pudiera ser calificada como comunidad ciudadana de energía.

42. Aunque normalmente se toman como referentes límites administrativos, existen supuestos como Portugal o Wallonia en que la autoridad competente decide caso a caso si se da el requisito de la proximidad. *Vid. Compile: "Collective self-consumption and energy communities: Trends and challenges in the transposition of the EU framework"*, diciembre 2020, p. 42.

43. *Vid. art. 5.2 Orden Foral 64/2022 y art. 18.1 Decreto-ley 1/2023.*

44. *Vid. supra.*

- miento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto.
- 2.º Una sola persona socia tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración⁴⁵.

2.4. La relación de yuxtaposición conceptual entre comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables

Como se puede advertir, las comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía comparten importantes requisitos comunes, que marcan una relación de yuxtaposición entre ambos conceptos. Al margen de que las comunidades de energías renovables desarrollan su actividad en este ámbito, y no debe ser necesariamente así en el caso de las comunidades ciudadanas de energía, tendencialmente las condiciones que se exigen a las comunidades de energías renovables son más rigurosas que las requeridas a las comunidades ciudadanas de energía. Ello hace que en principio todas las comunidades de energías renovables reúnan simultáneamente los requisitos exigibles a las comunidades ciudadanas de energía. Con una única salvedad, en aquellos casos en los que en la comunidad una mediana empresa participe en el control de la comunidad energética, posibilidad que no se permite en el caso de las comunidades ciudadanas de energía⁴⁶.

Por lo demás, en la actualidad el régimen jurídico de uno y otro tipo de comunidades tiende a asimilarse, por lo que desde esta perspectiva no existen incentivos suficientemente claros para guiar la decisión de creación de uno u otro tipo específico de comunidad⁴⁷.

3. Comunidades energéticas locales y formas jurídicas disponibles

3.1. Planteamiento

Ni la normativa europea ni la española limitan las formas jurídicas que pueden adoptar las comunidades energéticas. Ello plantea la duda de si resulta más conveniente bien establecer una forma jurídica creada específicamente, como se ha reclamado por algunos autores, bien exigir a las comunidades

45. Art. 7.1 c) Orden Foral 64/2022.

46. *Vid. supra*.

47. Callego Córcoles (en prensa).

de energía una forma concreta ya existente, con las necesarias adaptaciones —como sucedería en el caso griego, que impone a las comunidades energéticas la forma cooperativa—, o bien, finalmente, mantener el enfoque flexible asumido por la Directiva —como sucede en el ejemplo irlandés, con algunas precisiones—⁴⁸. Desde el punto de vista de la experiencia de los Estados en los que la energía participativa ya tenía tradición antes de la aprobación del paquete *Energía Limpia*, la estructura organizativa de las iniciativas energéticas comunitarias ha adoptado distintas formas jurídicas; entre ellas, asociaciones con las autoridades locales (incluidas las asociaciones público-privadas), cooperativas, fundaciones comunitarias, sociedades de responsabilidad limitada, empresas sin ánimo de lucro gestionadas por clientes, asociaciones inmobiliarias o propiedades municipales⁴⁹. De hecho, el concreto modelo que es prevalente en cada Estado depende más del derecho privado o de las consecuencias fiscales de la adopción de un determinado tipo que de las exigencias del mercado de la energía.

Desde el punto de vista de la regulación de las comunidades de energía en el derecho español, se ha defendido la conveniencia de establecer un régimen específico jurídico mixto (público/privado)⁵⁰. En mi opinión, sin embargo, dado que las comunidades de energía están llamadas a ser operadores del mercado, su sometimiento a una forma de personificación pública y, por tanto, a un régimen público —aunque sea mixto— no parece lo más idóneo. Al contrario, incluso aunque participen entes públicos —como ha sido común en ciertos Estados pioneros—, serán preferibles las formas de personificación privada que permitan articular la entidad como un elemento tractor de la inversión.

A mi juicio, la opción más razonable es que las comunidades energéticas coincidan con las formas jurídicas ya presentes en nuestro ordenamiento, sin perjuicio de que, en su caso, deban realizarse algunas adaptaciones menores⁵¹. La condición de comunidad energética otorga una serie de derechos y obligaciones en el mercado energético, pero no establece un régimen jurídico completo, de modo que en todo caso debería basarse en formas preexistentes.

48. Sobre estos modelos, *vid.* Gallego Córcoles (2021: 154 y ss.).

49. *Vid.* Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - Modelos de asunción local en materia de energía y el papel de las comunidades locales de energía en la transición energética en Europa, de 6 de diciembre de 2018 [2019/C 86/05].

50. González Ríos (2020: 156 y ss.).

51. *Vid.* DF 5.ª del Real Decreto-ley 1/2023, que prevé la regulación de las cooperativas de energía como una clase específica de cooperativa.

En la práctica, la ausencia de regulación no ha impedido la constitución de comunidades energéticas. De todas las formas disponibles, las que se han empleado con más frecuencia son las cooperativas y las asociaciones⁵². Así, de las 69 comunidades energéticas integrantes en marzo de 2024 del Visor de Comunidades Energéticas del IDAE, 32 han adoptado la forma de cooperativas; 27, de asociaciones; 5, de “empresas”; y 3, de “sociedades civiles mercantiles”⁵³. En todo caso, también se pueden utilizar otro tipo de personificaciones, como las comunidades de regantes, ya que en principio pueden reunir los requisitos establecidos por las directivas.

A continuación, se hará breve referencia a algunos de los vehículos jurídicos disponibles para la constitución de las comunidades energéticas. Como hemos señalado, existe un elevado grado de yuxtaposición entre comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables, por lo que la naturaleza de la comunidad solo tendrá relevancia a estos efectos en el supuesto en el que se cree una comunidad ciudadana de energía que no sea autónoma respecto a sus miembros.

Por lo demás, las comunidades energéticas pueden servir para articular proyectos de muy distinto tamaño y naturaleza. Asimismo, los miembros que las pueden conformar pueden no ser homogéneos —lo que sucederá significativamente cuando participe como socio un ente público—. Todos estos elementos resultarán determinantes para la elección de la forma más idónea en relación con un proyecto concreto.

3.2. Cooperativas

Algunas de las características de las comunidades de energías renovables son su carácter abierto, voluntario y autónomo. Probablemente por ello, en nuestro derecho la cooperativa es la figura jurídica que menos inconvenientes plantea para constituir comunidades energéticas⁵⁴.

52. Ruiz Pérez (2023: 5).

53. De dos comunidades no se aporta el dato. Este visor muestra los datos de los proyectos seleccionados en los programas Implementa. *Vid. supra* el concepto de comunidad energética empleado por este programa. Fecha de consulta. 05-03-2024.

54. Robinson y Del Cuayo (2022: 13); Revuelta Pérez (2022: 84). Sobre esta figura, González Pons (2022).

Existen importantes ejemplos de utilización de esta fórmula, como Enercoop, cooperativa de la ciudad de Crevillente (Alicante), cuyo origen data de 1925.

Como es sobradamente conocido, son las comunidades autónomas las que ostentan las competencias en materia de cooperativas, por lo que coexisten diferencias entre las regulaciones autonómicas, que no se reducen a las relaciones internas de la cooperativa, sino que también trascienden a las relaciones externas⁵⁵.

En todo caso, la legislación autonómica tiende a garantizar la participación de los socios o miembros en el gobierno y la gestión de la entidad, la responsabilidad de los socios frente a terceros, el carácter abierto de la sociedad cooperativa⁵⁶ y la autonomía de esta respecto a sus miembros —a través del principio de cada socio un voto—⁵⁷. Por lo demás, solo en algunas normas autonómicas se prevé que el derecho a participar en los excedentes (retorno cooperativo) sea un derecho inderogable⁵⁸.

En todo caso, dada la necesidad de respetar el principio de autonomía, este vehículo no será el idóneo para la creación de una comunidad ciudadana de energía en la que uno de los miembros —ya sea público o privado— pretenda mantener el control sobre la entidad⁵⁹.

3.3. Asociación

Las asociaciones constituyen una fórmula que se emplea con cierta asiduidad para la creación de comunidades energéticas. Las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular (art. 5.1 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación). Tienen capacidad de realizar actividades económicas y carácter abierto. Su funcionamiento debe ser plural, democrático y participativo⁶⁰. Al igual que sucedía respecto a las cooperativas, las asociaciones pueden ser poco idóneas para la constitución de aquellas comunidades ciudadanas de energía en las que se pretenda que el control estratégico sea realizado por un único socio.

55. Morillas y Feliú (2018: 57).

56. Este carácter abierto no impide que se puedan establecer requisitos de permanencia. Vid. Morillas y Feliú (2018: 270).

57. Morillas y Feliú (2018: 270).

58. Morillas y Feliú (2018: 241).

59. En el mismo sentido, Revuelta Pérez (2024: 64).

60. Vid. Revuelta Pérez (2024: 64).

Por lo demás, a diferencia de las cooperativas, en el caso de las asociaciones no cabe en ningún caso el reparto de los beneficios obtenidos por las asociaciones entre sus asociados (art. 13.2 LO 1/2002).

3.4. Agrupación de Interés Económico

Las agrupaciones de interés económico pueden resultar idóneas para determinados tipos de iniciativas vinculadas a ámbitos industriales. Esta figura, regulada en la Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico (en adelante, LAIE), se reconoce en nuestro derecho con la finalidad de “facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios” (art. 2.1 de la LAIE). Su objeto se limita exclusivamente a una actividad económica auxiliar de la que desarrollen sus socios (art. 3 de la LAIE), lo que permite catalogarla como una sociedad con causa consorcial y predicar de ella las ventajas propias de las uniones consorciales, como, por ejemplo, el abaratamiento de costes de explotación o la posibilidad de realizar inversiones que exceden de las capacidades de sus miembros a nivel individual⁶¹. Precisamente, tal y como dispone el art. 4 de la LAIE, sus socios son personas físicas o jurídicas, que desempeñen actividades empresariales, agrícolas o artesanales, entidades no lucrativas dedicadas a la investigación o profesionales liberales. Por lo demás, el art. 2.2 de la LAIE prevé que la agrupación de interés económico “no tiene ánimo de lucro para sí misma”⁶². En todo caso, hay que tener en cuenta como posible debilidad que los socios de la Agrupación de Interés Económico responderán personal, subsidiaria y solidariamente entre sí por las deudas de aquella (art. 5 de la LAIE).

3.5. Sociedades de capital

La configuración de una sociedad de responsabilidad limitada o de una sociedad anónima no es en principio una opción vedada a la creación de comunidades energéticas. Así, a mi juicio, no es evidente que todo ánimo de lucro —entendido como la obtención de lucro partible— esté proscrito en el caso de las comunidades energéticas. En todo caso, aunque se entendiese que todo lucro subjetivo es incompatible con la configuración de una comunidad energética, la posibilidad de utilizar la fórmula de sociedades de capital seguiría siendo viable, tal y como ha reconocido finalmente la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública⁶³.

61. Paz-Ares (2020: 692).

62. *Vid.* Serra Mallof (1992).

63. La Resolución de 17 de diciembre de 2020 entiende posible constituir una sociedad limitada cuyos estatutos establezcan que carece de ánimo de lucro. *Vid.* Fernández del Pozo (2021).

Existen experiencias en las que se han empleado sociedades de responsabilidad limitada para la constitución de comunidades energéticas⁶⁴. En concreto, esta figura permite establecer distintas fórmulas de control en función de lo que dispongan los estatutos y la titularidad del capital social. De esta forma, se puede mantener el control en determinados tipos de socios e incluso garantizar cierto control estratégico si es lo que se pretende con la constitución de una comunidad ciudadana de energía.

No obstante, se ha argumentado que esta forma jurídica no sería apropiada para la constitución de comunidades energéticas, ya que no se respetaría totalmente la necesidad de que estas tengan carácter abierto, escollo que no se plantearía a la hora de la constitución de la sociedad, sino más adelante, en el caso de que terceras personas deseen adherirse al proyecto⁶⁵. A mi juicio, no obstante, no es posible articular una posición tan rotunda al respecto, dada la multitud de tipos de proyectos que se pueden emprender bajo la fórmula de una comunidad energética, y la flexibilidad con que el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, dota a estas entidades. Dicho en otros términos, es preciso valorar caso a caso si se respeta el carácter abierto —en los términos establecidos en la normativa europea— que se exige a las comunidades energéticas. En este sentido, además, el carácter abierto de la entidad implica que la admisión de los socios ha de estar condicionada a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, pero de ello no se deduce que exista un derecho incondicionado y permanentemente abierto a participar en la entidad. De hecho, una interpretación estricta limitaría excesivamente que se pudiesen conformar comunidades ciudadanas de energía que no fueran autónomas respecto a sus miembros, dadas las dificultades que para ello presentan cooperativas y asociaciones.

3.6. Sociedades personalistas

En Alemania han sido habituales las “*Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft – GmbH & Co. KG*”, forma que guardaría cierto paralelismo con la sociedad comanditaria simple española.

64. La *Comunidad de Energía del Prat* impulsada por el Ayuntamiento del Prat, ha adoptado la forma jurídica de sociedad limitada de economía mixta. Otro ejemplo está constituido por Eolpop S.L., cuyo objetivo consiste en la instalación de un aerogenerador de propiedad compartida entre la ciudadanía que voluntariamente aporte el dinero necesario para poder hacer realidad el proyecto.

65. Revuelta Pérez (2024: 59).

A través de este tipo de entidades, en las que existen tanto socios colectivos como socios comanditarios, sería posible asegurar de forma relativamente sencilla que el control quede en determinados tipos de socios (locales, cuando se trate de una comunidad de energías renovables).

Esta fórmula, no obstante, presenta como debilidad el hecho de que los socios colectivos responden personalmente de las deudas sociales. No obstante, ello puede no resultar un obstáculo insalvable si los socios colectivos conforman previamente una sociedad de responsabilidad limitada, que es la que se integraría en la sociedad comanditaria.

Tanto en uno como en otro caso debería configurarse la sociedad de forma que se preservara el carácter abierto de la condición de socio, en los términos a los que nos referimos en el epígrafe anterior.

4. Bibliografía

- De Eizaguirre Bermejo, J. M.^a (2000). La subjetivación de las sociedades de personas. *Revista de Derecho de Sociedades*, 14.
- Falcón-Pérez, C. E. (2023). Las comunidades energéticas como iniciativas emergentes que luchan contra el cambio climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 136.
- Fernández del Pozo, L. (2021). Sociedades de capital sin ánimo de lucro. *Almacén de Derecho* [blog], 24-1-2021. Disponible en <https://almacenederecho.org/sociedades-de-capital-sin-animo-de-lucro>.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energía y transición energética*. Pamplona: Aranzadi.
- (en prensa). *Comunidades energéticas: retos del marco legal*.
- González Pons, E. (2022). El derecho de sociedades ante la transición ecológica. Primeras reflexiones de la sociedad cooperativa como comunidad energética. *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, 59.
- González Ríos, I. (2020). Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *RVAP*, 117, 147-193.
- López de Castro García-Morato, L. (2023). Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 364, 105-165.
- Morillas Jarillo, M.^a J. y Feliú Rey, M. I. (2018). *Curso de cooperativas. Tomo I*. Madrid: Tecnos.

- Paz-Ares, C. (1992). Artículo 1. Normativa aplicable. En VV. AA. *Comentarios a la Ley de Agrupaciones de Interés Económico* (pp. 13-27). Madrid: Tecnos.
- (2020). Uniones de empresas y grupos de sociedades. En VV. AA. *Leciones de Derecho Mercantil. Volumen I*. Thomson Reuters.
- Revuelta Pérez, I. (2022). Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 16.
- (2024). *Comunidades energéticas y entidades locales. Formas jurídicas y participación municipal*. Pamplona: Aranzadi.
- Roberts, J., Bodman, F. y Rybski, R. (2014). *Community Power: Model Legal Frameworks for Citizen-Owned Renewable Energy*. Londres: ClientEarth.
- Roberts, J., Frieden, D. y D'Herbemont, S. (2019). *Energy Community Definitions*.
- Robinson, D. y Del Guayo, I. (2022). Energy Communities in Spain. Legal and Societal Challenges. *European Law Energy Report*.
- Roncero Sánchez, A. (2009). *Boletín de Mercantil, El Derecho, Foro abierto*, 14.
- Ruiz Pérez, A. (2023). La iniciativa local en la creación de las comunidades energéticas. *Práctica Urbanística*, 181.
- Serra Mallol, A. J. (1992). *Las agrupaciones de interés económico: una nueva forma social*. Madrid: Tecnos.
- Van Bommel, N. (2019). *Energy communities an exploration into their rhetoric framings within the European Policy Context*. Eindhoven University of Technology.

CAPÍTULO VII

Participación de las entidades locales en las comunidades energéticas¹

Isabel González Ríos

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga*

SUMARIO. **1. Concepto de comunidades energéticas y avances en la regulación por la Unión Europea.** 1.1. Comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía. 1.2. Nuevas medidas para el despliegue de las comunidades energéticas. **2. La implementación de comunidades energéticas a nivel nacional.** 2.1. Vinculación al sector eléctrico. 2.2. Las comunidades energéticas en la normativa de las comunidades autónomas. **3. La participación local en las comunidades energéticas y en proyectos de renovables.** **4. Creación de comunidades energéticas con participación de entidades locales y otros mecanismos para su fomento.** 4.1. Forma jurídica de constitución. 4.2. Las guías para la constitución de una comunidad de energía. 4.3. Condicionantes legales para la participación de entes locales. 4.4. Otros mecanismos de intervención local para fomentar la creación de comunidades energéticas. **5. Reflexiones finales.** **6. Bibliografía.**

1. Concepto de comunidades energéticas y avances en la regulación por la Unión Europea

1.1. Comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía

Con el término comunidades energéticas nos referimos a lo que la normativa de la Unión Europea (UE) denomina “comunidad de energías renovables”

1. Esta publicación es parte del proyecto de investigación de Excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

y “comunidad ciudadana de energía”. Ambas instituciones cuentan con una regulación propia. El incluirlas en un solo concepto obedece a que comparten dos objetivos comunes, ser instrumento para la transición energética y vehículo para la participación ciudadana y local. El germen de estos conceptos lo encontramos en el conocido como “Paquete de invierno de energía” de 2016. Resultado de este documento de naturaleza *soft law* sería la plasmación normativa de los conceptos “comunidades de energías renovables” (CER) en la directiva para el fomento en el uso de las energías renovables del año 2018 (en adelante Directiva 2018/2001) y “comunidades ciudadanas de energía” (CCE) en la directiva para lograr el mercado interior de la electricidad del año 2019 (en adelante Directiva 2019/944)².

La regulación de la “comunidad de energías renovables” se realiza en los arts. 2.16.c) y 22 de la Directiva 2018/2001. El primero de ellos la define como una entidad jurídica que es titular de un proyecto de energías renovables, controlada por socios o miembros situados en las proximidades del proyecto, que participan en la misma abierta y voluntariamente, pudiendo ser personas físicas, pymes o autoridades locales (incluidos los municipios). El segundo se centra en lo que denomina derechos de estas entidades, pero que revela cuáles pueden ser sus actividades, todas centradas en la penetración de las energías renovables.

Por su parte, la “comunidad ciudadana de energía” se regula en los arts. 2.11 y 16 de la Directiva 2019/944. El primero la define como una entidad jurídica que se basa en la “participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas”. La composición de estas comunidades se identifica con la de las CER, con la diferencia de que dicha participación no tiene que estar vinculada a la titularidad de un proyecto de energías renovables. Se completa su concepto aludiendo a su ámbito de actividad, más amplio que el de las CER. El art. 16 se centra en exigir a los Estados miembros que cuenten con un marco jurídico favorable que debe reunir unos requisitos mínimos³, pero que puede ampliarse a

2. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida) [DOUE L328, núm. 61, de 21 de diciembre de 2018]; esta norma deroga la Directiva 2009/28/CE con efectos a partir del 1 de julio de 2021, sin perjuicio de que los Estados miembros conserven la obligación de cumplir con los plazos de transposición de dichas directivas y de sus modificaciones en 2013 y 2015; y Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida).

3. Entre esos requisitos mínimos figura: el garantizar que la participación en la CCE será abierta y voluntaria; que los socios o miembros tengan derecho a abandonarla con sujeción a las

otras facetas con carácter dispositivo⁴. Corresponde a la autoridad nacional reguladora controlar la eliminación de obstáculos al desarrollo de las CCE (art. 59.1.z).

Como elementos comunes, de notable relevancia, al constituir alguna de las citadas comunidades figuran, por un lado, que su finalidad principal debe ser “proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”. Es decir, la UE pretende alejar de este tipo de entidades a medianas y grandes empresas energéticas que se orientan por el criterio de la rentabilidad económica. Y, por otro lado, el necesario impulso que deben darle los Estados miembros, impulso no exento de condicionantes⁵. Un importante referente en dicho impulso debe ser el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima según dispone el Reglamento para la Gobernanza en materia de clima y energía⁶.

1.2. Nuevas medidas para el despliegue de las comunidades energéticas

La regulación comunitaria de estas comunidades energéticas ha seguido avanzando con la modificación de la Directiva 2018/2001 por la Directiva 2023/2413 y con la nueva Directiva 2023/1721⁷.

La Directiva 2023/2413 insiste en la necesidad de favorecer la participación de las CER en los proyectos de energías renovables para mejorar la

normas sobre cambio de suministrador y tasas asociadas; que dichos socios o miembros conserven sus derechos y obligaciones como clientes domésticos o activos; que el gestor de la red de distribución coopere a cambio de una justa compensación para facilitar transferencias de electricidad con la CCE; la sujeción de las CCE al abono de tasas y a procedimientos de registro y de concesión de licencia equitativos, proporcionales y transparentes y a las tarifas de acceso a la red.

4. Entre esas previsiones facultativas del marco regulatorio favorable de las CCE figuran: que estén abiertas a la participación transfronteriza; que tengan derecho a poseer, adquirir o arrendar redes de distribución y gestionarlas; a gozar de exenciones respecto a las obligaciones impuestas cuando las CCE sean gestoras de una red de distribución cerrada.

5. Por ejemplo, en el caso de la CER, el citado impulso deber realizarse también por las autoridades locales mediante eliminación de obstáculos administrativos, subvenciones o financiación adecuada (arts. 15.3 y 22. 3.º y 4.º de la Directiva 2018/2001).

6. Arts. 20.a), apartado 5.º, y b), apartado 7.º, del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

7. Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2002, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo; y Directiva (UE) 2023/1791, de 13 de septiembre, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida), por la que se deroga la Directiva 2012/27/UE.

aceptación social de los mismos (considerando 30). El art. 15 *quinquies* —que se inserta en la Directiva (UE) 2018/2001— no solo obliga a que los Estados miembros garanticen la participación pública en la planificación de zonas de aceleración de renovables, sino también a promover la “participación directa e indirecta de las comunidades locales en dichos proyectos”. Se trata de favorecer la implicación ciudadana en proyectos de energías renovables, lo que puede hacerse de forma directa o participando en CER. Mención especial realiza la Directiva a la participación de las CER en proyectos de energías marinas (considerando 14 y art. 9.7 bis, *in fine*), los cuales por su situación podrían entenderse ajenos a este tipo de entidades.

Pero sin duda una de las principales novedades radica en la simplificación autorizatoria y exención de evaluación de impacto ambiental que se impone para equipos de energía solar y almacenamiento conexos y su conexión a la red, que se ubiquen en tejados, zonas de estacionamiento, estructuras artificiales..., para los que se limita el plazo para autorizarlos “siempre que el objetivo principal de dichas estructuras artificiales no sea la producción de energía solar ni el almacenamiento de energía” (art. 16 *quinquies*). Con esta medida se favorece tanto el autoconsumo como la implantación de CER.

Otra cuestión importante en la que incide la nueva directiva, con una mejora en la redacción pero sin cambios sustanciales, es en requerir la intervención de todas las Administraciones territoriales en la planificación territorial, urbanística y de redes energéticas para la integración de las energías renovables en la ciudad (para el autoconsumo, el despliegue de las CER, desarrollo de infraestructuras urbanas, zonas industriales, comerciales o residenciales, infraestructuras energéticas y de transporte, sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, redes de gas natural y de combustibles alternativos) (art. 15.3.º). Al mismo tiempo que se añade un nuevo artículo para referirse a la integración de la energía renovable en la edificación (art. 15 bis), con aspectos que ya figuraban en la Directiva 2018/2001. En este ámbito será la normativa de edificación la que deberá aumentar la cuota de electricidad y calefacción y refrigeración procedente de energías renovables, producidas *in situ* o proximidades o procedentes de la red⁸; así se pueden incluir medidas nacionales relativas a aumentos significativos del autoconsumo, a las CER, al almacenamiento de energía, recarga inteligente, etc. Más novedosa resulta la referencia que contiene el vigente art. 15 bis), apartado 5.º, a que los Estados miembros puedan fomentar la colaboración entre las autoridades locales y las comunidades de energías renovables en el sector de la edificación vía contratación pública. Como puede observarse, estas previsiones

8. Al respecto, Tornos Mas (2015).

avanzan en la participación de las CER en materia urbanística y edificatoria, donde la intervención del poder local puede ser más relevante que el ámbito de la producción de energía eléctrica.

Otra novedad es que se introducen registros simplificados y tasas de inscripción reducidas para las pequeñas instalaciones de menos de 50 kw y para las CER (art. 19.2 *in fine*).

En definitiva, las nuevas previsiones comunitarias van en la línea de favorecer la acción de las CER en proyectos de energías renovables, reduciendo las cargas administrativas y los plazos del procedimiento autorizatorio para equipos de energía solar, apostando por que la planificación urbana integre dichas energías, favoreciendo la acción de dichas CER en la edificación, así como incorporando beneficios fiscales.

Junto a las nuevas previsiones contenidas en la Directiva 2023/2413, la nueva Directiva 2023/1721 sobre eficiencia energética se refiere a la posibilidad de que los Estados miembros, cuando impongan obligaciones de servicio público a las empresas para garantizar el principio “primero, la eficiencia energética”, les permitan su cumplimiento mediante el apoyo a iniciativas de ahorro de energía de las CER y de las CCE⁹. Además, se contiene el mandato de reconocer y apoyar activamente la contribución de las CER y de las CCE a la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y del Plan del Objetivo Climático; a tal fin deben promoverlas¹⁰.

9. Considerando 64 Directiva (UE) 2023/1791, de 13 de septiembre, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida), por la que se deroga la Directiva 2012/27/UE, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas a los plazos de transposición al derecho interno de las directivas citadas en el Anexo XVI, parte B. El art. 8.3 obliga a los Estados miembros a aplicar las obligaciones de servicio público, medidas alternativas o financiación para paliar la pobreza energética; para diseñar tales medidas los Estados deben contar con las CER y las CCE.

10. Más concretamente, el considerando 117 de la Directiva (UE) 2023/1791 cita algunas de las actividades de estas comunidades energéticas que pueden promoverse: impulsar la eficiencia energética a nivel local o doméstico, así como en edificios públicos, en colaboración con las autoridades locales; pueden implicar a los consumidores, especialmente en zonas rurales, para que participen en proyectos e intervenciones en materia de energías renovables; contribuir en la educación de los ciudadanos y ampliar su conocimiento sobre las medidas destinadas a obtener un ahorro de energía; combatir la pobreza energética promoviendo proyectos de eficiencia energética, la reducción del consumo energético y de las tarifas, con apoyo de los Estados miembros. En la misma línea, el considerando 118 insiste en la labor que las comunidades de energía pueden realizar en cuanto a capacitación de la ciudadanía, así como en la necesaria participación de todas las partes implicadas en los planes de descarbonización nacionales, regionales y locales.

El art. 22 de esta directiva, en su apartado primero, dispone que la información sobre medidas de eficiencia energética, financiación y marcos jurídicos sea transparente y accesible a todos los agentes del mercado, incluidas las CER y las CCE. En su apartado sexto exige que en los planes de calefacción y refrigeración en municipios con población de más de 45 000 habitantes, las autori-

2. La implementación de comunidades energéticas a nivel nacional

2.1. Vinculación al sector eléctrico

La regulación de las CER y de las CCE se realiza en los arts. 6.1 j) y k), 12 bis) y ter) de la Ley del Sector Eléctrico¹¹, con carácter básico. Si bien la transposición de las directivas comunitarias es casi literal, no se incluyen algunas de las obligaciones contenidas en las directivas comunitarias y ninguna de las previsiones de carácter opcional¹². En todo caso, en la regulación de la CCE existe una remisión al reglamento para su regulación, especificando que dicha disposición general contendrá los requisitos aplicables a las CCE que permitan el acceso a la actividad, sus derechos y obligaciones y los que corresponden a sus socios o miembros.

Esta regulación estatal y el futuro reglamento de desarrollo de las CCE tienen carácter básico¹³. Así se deduce de los títulos competenciales en materia de planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y régimen energético (art. 149.13.º, 23.º y 25.º CE, respectivamente) y de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 87/2019, Fj. 4.º). Ello no impide el desarrollo normativo y la ejecución en esta materia por las comunidades autónomas (CC. AA.). Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030¹⁴ contiene un importante impulso a las comunidades energéticas tanto en el uso de fuentes de energía renovable térmica (calefacción y

dades locales y regionales deben evaluar el papel que las comunidades de energía dirigidas por consumidores pueden desempeñar en la ejecución de los proyectos de calefacción y refrigeración.

11. El Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, incluyó en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico la definición comunitaria de CER, como nuevo sujeto del mercado eléctrico. A ello se ha sumado el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que, en su Libro Quinto, Título II, art. 183, incorpora la definición de CCE y el régimen jurídico básico aplicable a ambas entidades, en correlación con lo dispuesto en las directivas comunitarias.

12. El art. 12 bis) que regula las CER no recoge la obligación prevista en la normativa comunitaria de que el marco facilitador de las mismas deba reflejarse en las actualizaciones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC); tampoco se ha previsto la opción de que dichas comunidades estén abiertas a la participación transfronteriza. En cuanto a la transposición que hace el art. 12 ter) de las CCE, no se han incluido algunas de las condiciones que impone la UE (por ejemplo, que el gestor de la red de distribución coopere con las CCE para facilitar las transferencias de electricidad, a cambio de una compensación; las obligaciones relacionadas con el balance neto o su sujeción a tarifas de acceso que tengan en cuenta la electricidad vertida y consumida o el derecho al reparto interno dentro de la comunidad de la electricidad producida), ni aquellas que tienen carácter potestativo (que estén abiertas a la participación transfronteriza, que tengan derecho a adquirir y poseer redes de distribución o que sean objeto de las exenciones que pueden aplicarse a las redes de distribución cerradas).

13. El citado carácter básico se deduce de la disposición final séptima.

14. Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030.

refrigeración) como en la eléctrica, reforzando así la participación de la ciudadanía en la transición energética.

Como puede comprobarse, la regulación estatal básica sobre las comunidades energéticas se realiza en la normativa del sector eléctrico, a pesar de que pueden realizar actividades vinculadas a otros sectores como el despliegue de energías renovables en el sector térmico (calefacción o refrigeración) o transporte (instalaciones de recarga de vehículos). Esa regulación se complementa con el impulso —con perspectiva más amplia— que desde la planificación energética y climática se está dispensando a estas nuevas entidades jurídicas. En cualquier caso, falta por incorporar al derecho interno las nuevas previsiones que sobre comunidades energéticas han incorporado las comentadas directivas del año 2023, que contienen una importante apuesta por su integración en proyectos en edificación y en autoconsumo y almacenamiento conexo.

2.2. Las comunidades energéticas en la normativa de las comunidades autónomas

Las CC. AA. vienen refiriéndose a las comunidades energéticas en su normativa reguladora del cambio climático y de energía. La mayoría contiene previsiones que intentan mejorar la aceptación de los proyectos de energías renovables, obligando a que en los mismos se dé participación a las comunidades energéticas o a los entes locales en la propiedad o en la financiación, en su mayoría en al menos un 20 %. Tal es el caso de Cataluña¹⁵, Islas Baleares¹⁶, Foral Navarra¹⁷ o la Comunidad Valenciana¹⁸. Otras como Canarias encomien-

15. Por el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas se añade el apartado c) bis al art. 19.1.bis) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña, y se introduce el art. 9 bis) en el Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables; este último artículo regula medidas de mejora de la aceptación social de los proyectos de energías renovables.

16. El art. 49 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático de las Islas Baleares regula la participación local en instalaciones de generación renovable.

17. Art. 36 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra.

18. El Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, sobre medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica de la Comunidad Valenciana, regula en su art. 17 la obligación de las Administraciones públicas de fomentar las centrales fotovoltaicas en edificaciones públicas o terrenos destinados a dotaciones o equipamientos, de carácter patrimonial o demanial, por gestión directa o indirecta, y mediante concurso público.

El art. 51 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana recoge el deber de las Administraciones públicas valencianas (incluye al sector público autonómico, local y de las universidades) de promover, entre otras, las CCE y las CER.

dan a sus Administraciones públicas el fomento de este tipo de entidades¹⁹. También la iniciativa pública o de comunidades energéticas en la generación a partir de energías renovables está presente en la normativa autonómica²⁰.

No obstante, la regulación más amplia sobre las comunidades de energía la ha realizado la Comunidad de Aragón en el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía. Los arts. 15 a 32 han regulado las comunidades ciudadanas de energía, las comunidades de energías renovables y las mancomunidades de energía, determinando la libertad en cuanto a la forma jurídica de constitución y la necesidad de contar con unos estatutos y con inscripción en el Registro Público de Comunidades de Energía de Aragón. A su vez se determinan los requisitos para ser considerada comunidad de energía, las actividades que pueden desarrollar y los derechos y obligaciones de sus miembros. Reserva el concepto de comunidades de energía locales para aquellas en las que participen entidades locales. Además, a este tipo de proyectos se les reconoce el carácter de inversión de interés autonómico, que suelen beneficiarse de medidas de simplificación administrativa²¹.

La Rioja ha regulado las entidades de economía social y solidaria, o sea, que desarrollan actividades económicas que persiguen el interés colectivo de sus integrantes o el interés general económico o social. Entre las citadas entidades incluye a las CCE y a las CER, además de las sociedades cooperativas, fundaciones y asociaciones, empresas de inserción, etc.²². Los proyectos que impulsen estas entidades se consideran proyectos de interés estratégico regional.

3. La participación local en las comunidades energéticas y en proyectos de renovables

Como consideración previa al análisis de la participación de las entidades locales en comunidades energéticas hemos de clarificar qué se entiende por

19. La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, dispone que las Administraciones públicas de Canarias fomentarán todas las figuras que promuevan el autoconsumo energético, a los agregadores de demanda, a las CER y CCE (art. 41).

20. Véase la disposición adicional sexta del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, sobre medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica de la Comunidad Valenciana; o el art. 17 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma vasca.

21. El Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Aragón regula con detalle los proyectos o inversiones que llevan asociada generación renovable, los cuales pueden ser declarados de carácter prioritario (arts. 41 y ss.).

22. Art. 6 de la Ley 9/2022, de 20 de julio, de Economía Social de La Rioja.

participación local en las mismas. En las directivas comunitarias analizadas, la participación local podemos referirla, en sentido estricto, a la intervención local en una CER o CCE, dado que las autoridades locales pueden ser socios o miembros; y en sentido amplio, a la intervención de ciudadanos, pequeñas empresas o autoridades locales, que en el caso de CER deben estar situadas en las proximidades del proyecto de renovables. Por tanto, en sentido amplio la participación local va referida a socios o miembros del entorno local en el que estas entidades actúan. Esta acepción podemos considerarla como predominante si atendemos a la finalidad principal de estas entidades, facilitar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o *zonas locales donde operen*; y al hecho de que la UE trate de paliar el rechazo a proyectos de energías renovables facilitando la participación en los mismos de los entornos locales en los que se ubican²³. Las comunidades de energías se conciben como un mecanismo para esa colaboración de las comunidades locales en proyectos de energía, que no necesariamente deben ser proyectos de energías renovables, dado que las CCE tienen un ámbito de actuación más amplio²⁴.

A nivel nacional, la regulación de las comunidades de energía en la LSE —en los mismos términos que las directivas comunitarias— se refiere a la participación de las autoridades locales en las mismas, pero sin que ello sea obligatorio y admitiendo la participación de ciudadanos y pymes. Concretando más, la Orden de 22 de diciembre 2021, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas, cuando define el concepto de comunidad energética alude a la participación de ciudadanos, pymes o entidades locales situados en las proximidades del proyecto²⁵. En las convocatorias que aplican la citada Orden de incentivos se fija dicha proximidad en 25 kilómetros a la

23. Al respecto, el art. 15 quinquies de la Directiva (UE) 2023/2413 exige a los Estados miembros garantizar la participación pública en los planes de aceleración de renovables y la participación de comunidades locales en proyectos de energías renovables. Esta exigencia encuentra su cobertura en el principio de cohesión territorial en la implantación de grandes parques eólicos y solares que recoge la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, como analiza Alenza García (2022: 87-88).

24. Sobre la dimensión subjetiva y territorial de las CCE puede consultarse Castro-Gil Amigo (2020: 154-157, 166-167).

25. El Preámbulo de la norma, el art. 2 y el Anexo II de la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, se refieren a la situación de los socios o miembros en las proximidades del proyecto, aclarando dicho anexo que se valorará la solicitud para crear este tipo entidades con la máxima puntuación por este ítem cuando residan o desarrollen su actividad dentro de un radio, como límite de proximidad, como máximo de 50 kilómetros (el cual se concretará en la respectiva convocatoria de ayudas). En el marco de estas bases se han celebrado cuatro convocatorias públicas, la última por resolución del IDAE de 27 de octubre de 2022.

redonda de la ubicación de la actividad. Por tanto, aquí la participación se vincula con el ámbito local próximo.

Si descendemos a la normativa autonómica ya expuesta, la misma se refiere a la participación local en instalaciones de energías renovables, entendida como la participación de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que residan en el municipio donde se desarrolla el proyecto o límites. Por tanto, no se limita la participación a entidades locales, sino que pueden participar otras Administraciones públicas, empresas o personas físicas. Al mismo tiempo se consideran proyectos de generación renovables con participación local los que promuevan comunidades energéticas. Por su parte, la legislación de consumo energético de cercanía de Aragón, tras clasificar las comunidades de energía en CCE y CER, añade que aquellas que estén participadas por entidades locales podrán tener la consideración de comunidades de energía locales (art. 16) o mancomunidades de energía locales (art. 19), por lo que en este caso si se reserva dicha denominación para aquellas en las que intervenga la Administración local, sería el concepto estricto de participación local.

La normativa expuesta nos permite distinguir entre la participación local en las comunidades de energía (como entidad jurídica) o en proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables. En el primer caso, aquella participación podemos referirla a los supuestos en los que interviene una entidad local propiamente dicha, pero también cuando intervengan comunidades locales (de ciudadanos, pymes o autoridades locales situados en las proximidades donde actúa la CER). En el segundo supuesto, la participación local en un proyecto de energía renovable puede llevarse a cabo por ciudadanos, empresas y entidades públicas (no necesariamente locales) de forma directa, o bien ejecutarse mediante la intervención de una comunidad de energía (que ya entraña la participación local).

Si tenemos en cuenta que la UE con estas nuevas figuras de la CER y CCE lo que pretende es aumentar la participación ciudadana en proyectos de energías renovables e incrementar su aceptación frente al modelo tradicional de fuentes fósiles, hemos de concluir que conceptos como “participación local” o “comunidades locales” van referidos a la implicación de ciudadanos, pymes o autoridades locales en proyectos de energía descentralizados. Ahora bien, ello no excluye la posibilidad de utilizar el concepto estricto —que será el que emplearemos en posteriores epígrafes— referido a la participación de entidades locales en las comunidades de energía. En este sentido, dado que tanto la UE como la LSE al definir las admiten como socios o miembros a *autoridades locales, incluidos los municipios*, tene-

mos que aclarar dicho concepto para poder determinar el sujeto que puede formar parte de las comunidades energéticas. Para ello hemos de estar a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL)²⁶. Así, se consideran autoridades *locales* las pertenecientes a una de las entidades locales a que se refiere el art. 3 de la LBRL, tanto las territoriales (municipio, provincia e islas) como las supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios)²⁷. Por su parte, el concepto de *autoidad* nos permite diferenciar a los cargos electos, o sea, los miembros de las entidades locales, del personal al servicio del ente local (funcionarios o personal laboral)²⁸. Hay que entender que la participación de un ente local en otra entidad jurídica, una comunidad de energía, no puede realizarse más que a través de la autoridad que lo represente²⁹, sin perjuicio de que dicha participación comporte compromisos que exijan ser acordados en el seno de un órgano colegiado (como el pleno). El necesario impulso público en el desarrollo y la consolidación de estas comunidades de energías y el avance en la transición energética avalan dicha participación³⁰.

4. Creación de comunidades energéticas con participación de entidades locales y otros mecanismos para su fomento

4.1. Forma jurídica de constitución

El derecho de la UE deja libertad de forma para la creación de una comunidad energética, siempre que sea una entidad jurídica, pública o privada³¹. Ahora bien, esa forma jurídica debe respetar ciertos condicionantes: a) que su finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros (o sea, que su objetivo prioritario no sea obtener rentabilidad económica); b) que permita una participación abierta

26. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

27. Corresponde a las CC. AA. la regulación de estas entidades supramunicipales con respecto a lo previsto en los arts. 42 a 45 de la LBRL.

28. Así se deduce de la regulación separada de la organización municipal, provincial e insular respecto al personal a su servicio que realiza la LBRL. También del art. 52.2 LBRL cuando se refiere a los actos y acuerdos de las entidades locales que ponen fin a la vía administrativa (en alusión a actos procedentes de autoridades locales); o del art. 54 LBRL cuando alude a la responsabilidad patrimonial de autoridades, funcionarios o agentes.

29. Por ejemplo, el Alcalde en el caso de un municipio (art. 21.1.b), o el Presidente en el caso de la diputación provincial (art. 34.1.b de la LBRL).

30. Sobre la descentralización energética y la dinamización que los municipios pueden realizar de las comunidades energéticas, entre otros, Tavares da Silva (2023: 112-114).

31. Sobre la naturaleza jurídica de las comunidades energéticas pueden verse: González Ríos (2020; 2021: 319-327); Gallego Córcoles (2021: 204-205), que apuesta por las fórmulas jurídico-privadas; Falcón-Pérez (2020); Bartlett Castellà (2022: 297-298).

y voluntaria de socios o miembros (personas físicas, pymes —pequeñas empresas en el caso de CCE— o autoridades locales); y c) que realice una actividad energética³².

La normativa interna que se refiere a estas comunidades de energía sigue esta misma línea de no concretar la forma jurídica que deban revestir. La regulación básica del sector eléctrico, en cuanto a la participación en las mismas, solo alude a una “participación abierta y voluntaria” y a la posibilidad de que sus socios o miembros sean autoridades locales (incluidos los municipios), personas físicas o pymes.

Por su parte, las legislaciones autonómicas sobre cambio climático de Cataluña, Islas Baleares o Navarra, más que aludir a la participación de entes locales en comunidades energéticas, se refieren a “la participación local” en proyectos de energías renovables, poniendo el acento, como hemos analizado, en el ámbito territorial local de participación, más que en el sujeto. Esa participación local podría darse sin intervención de un ente local. Tan solo Aragón pone el foco en la participación de entes locales en las comunidades energéticas, pudiendo considerarse “comunidades de energía locales”³³. Esta región se refiere de forma específica a la forma jurídica de estas comunidades de energía para establecer la libertad de forma jurídica, siempre que se garantice “que son compatibles con los requisitos de voluntariedad, apertura, autonomía y control efectivos...”; en su constitución se respetarán las formalidades legales que en cada caso exija la normativa de aplicación, aunque en todo caso estas nuevas entidades jurídicas contarán con sus propios estatutos, que se ajustarán a la normativa que les sea aplicable según la forma elegida para su constitución y tendrán un contenido que marca el Decreto-ley aragonés (el objeto social, las aportaciones de los socios y los órganos de la comunidad)³⁴.

Esa libertad de formas que impone la normativa de la UE y que se deduce de la regulación interna se ve condicionada por los requisitos específicos que las comunidades energéticas deben cumplir. Ello supone que no exista una concreta forma jurídica que se adapte a las exigencias que deben cumplir las citadas entidades. Ello, que para algunos autores conlleva versatilidad y libertad de opción³⁵, entraña en nuestra opinión una limitación a la creación

32. Véase el considerando 44 de la Directiva (UE) 2019/944.

33. Art. 16.3 del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

34. Art. 20 del Decreto-ley 1/2023 anteriormente citado.

35. Bartlett Castellà (2022: 311), Gallego Córcoles (2021: 204-210).

Por su parte, la importancia de garantizar la seguridad jurídica en la transición energética y la relevancia de que los cambios regulatorios estén presididos por la participación de los actores implicados han sido puestas de manifiesto por Bacigalupo Saggese (2021: 64-66).

y funcionamiento de las mismas, dada la ausencia de seguridad y claridad jurídica sobre la forma jurídica más apropiada a utilizar en cada caso.

Quizás la fórmula que mejor se ajusta a las mismas sea la cooperativa³⁶, fórmula que tradicionalmente se ha venido empleando para su constitución, en cuanto que sociedades con régimen de adhesión voluntaria y que pueden crearse para satisfacer cualquier necesidad económica o social, por lo que encajaría con las exigencias que se imponen a las comunidades de energía. En esta materia nos encontramos con la legislación nacional sobre cooperativas³⁷ y las legislaciones autonómicas en la materia. Teniendo en cuenta que las comunidades de energía buscan la participación local (ciudadanos, pymes o autoridades locales), tendríamos que estar a lo dispuesto en la normativa autonómica de cooperativas de la respectiva comunidad autónoma en la que se pretenda la creación de la comunidad energética para clarificar la posible —y deseable— participación de una entidad local. Tomando como ejemplo la Ley de Sociedades Cooperativas de Andalucía, para su válida constitución se debe celebrar una asamblea por las personas promotoras. En el acta de dicha asamblea deben constar los estatutos sociales³⁸, los trámites de constitución y su régimen de funcionamiento (art. 8). Se requiere la inscripción del acta de la asamblea o, en su caso, de la escritura pública en el Registro de Cooperativas Andaluzas. El inicio de sus actividades puede hacerse desde el momento en que celebren la citada asamblea constituyente y, en todo caso, deben iniciarlas en el plazo máximo de un año desde su inscripción en el Registro de Cooperativas Andaluzas so pena de disolución (art. 9). En cuanto al régimen social, de las citadas cooperativas pueden formar parte tanto personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, así como sociedades civiles y comunidades de bienes (art. 13), lo que encaja con las exigencias que impone la normativa comunitaria a las comunidades de energía, siempre que el control de la entidad se reserve a personas físicas, pymes/pequeñas empresas o entes locales.

La legislación de sociedades cooperativas de Andalucía regula los derechos de las personas socias (art. 19), lo que debe ponerse en relación con los derechos que la normativa de la UE reconoce para las comunidades energéticas. Así, por ejemplo, la accesibilidad de cualquier consumidor a la comunidad energética que impone la UE se garantiza en una cooperativa

36. Véanse Gallego Córcoles (2021: 206); Martínez Charterina (2017).

37. La Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas es aplicable a sociedades cooperativas que desarrollan su actividad en el territorio de varias CC. AA. y las que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 2).

38. El art. 11 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas establece el contenido de los estatutos sociales.

gracias al reconocimiento del derecho a participar en ella sin ninguna discriminación. También la exigencia de que la participación en comunidades de energía sea voluntaria se ajusta bien a la posibilidad de causar baja en una cooperativa siempre que se cumplan los requisitos legales y estatutarios.

Las normas autonómicas de cooperativas regulan sus diferentes tipologías. Dependiendo de la concreta actividad en el ámbito energético que vaya a desarrollar la comunidad energética, se podrá optar por un tipo o por otro. En la legislación andaluza de cooperativas a que nos venimos refiriendo, se distingue entre cooperativas de trabajo, de consumo, de servicios y especiales. De especial interés para las actividades que la normativa de la UE atribuye a las comunidades de energía resultan las cooperativas de consumo y de servicios. El objeto de las primeras es procurar bienes o servicios para el consumo, uso o disfrute de sus socios o actividades de información y promoción de los derechos de las personas consumidoras, donde tendría encaje la prestación del suministro eléctrico o térmico procedente de fuentes de energías renovables o la información al consumidor sobre este tipo de servicios. El objeto de las segundas, las cooperativas de servicios, puede ser adquirir, producir, fabricar, reparar, mantener maquinaria o instalaciones, así como, transportar, distribuir y comercializar los servicios y productos de la cooperativa.

Otra de las formas jurídicas que podría adoptarse para crear una comunidad energética es la asociación. Para ello habríamos de estar tanto a la legislación estatal reguladora de la asociación como a las respectivas legislaciones autonómicas en la materia. En todo caso, una asociación se concibe como entidad con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro, requisito imprescindible para constituir una comunidad energética. La Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación admite la participación de entidades públicas, siempre que no tengan una posición dominante (arts. 2.6 y 3)³⁹, lo que resulta compatible con el fomento o impulso público por las entidades locales de estas asociaciones. Ahora bien, esa ausencia de posición dominante habría que compatibilizarla con la posibilidad de los entes locales de ejercer el control sobre las mismas. El régimen jurídico de las asociaciones permite la participación voluntaria de sus miembros, sin que nadie pueda ser obligado a integrarse o a permanecer en ellas (arts. 2.3 y 19), lo que es una exigencia de las comunidades de energía. Elemento determinante en su constitución es el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas⁴⁰ para

39. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

40. En todo caso, la utilización de esta fórmula para crear una comunidad de energía debe respetar la exigencia de que el control no esté en manos de medianas o grandes empresas o de Administraciones públicas distintas a la local.

poner en común conocimientos, medios o actividades y la dotación de unos estatutos por los que se registrará el funcionamiento de la asociación (art. 5), así como su inscripción en el registro (art. 10); registro que debe ser el autonómico⁴¹ en una fórmula asociativa para crear una comunidad energética, dada la vinculación que se exige entre la misma y el entorno local.

4.2. Las guías para la constitución de una comunidad de energía

El problema de crear una comunidad de energía radica, como hemos expuesto, en que la normativa comunitaria e interna dispone la libertad de forma jurídica, con la única exigencia de que se cree como una entidad jurídica. O sea, que tenga personalidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones. A partir de ahí, el modelo más adecuado para fundar una comunidad energética exige verificar las distintas fórmulas jurídicas existentes en la normativa vigente y concretar cuál de ellas se ajusta mejor según la actividad que se pretenda realizar; siempre que el tipo elegido respete las exigencias esenciales que para constituir una comunidad energética imponen la UE y el derecho interno.

A su vez, la llegada de fondos europeos que admiten como beneficiarias a estas comunidades ha puesto de manifiesto la necesidad de clarificar con cierta premura aquel extremo. Para ello se vienen aprobando por algunas instituciones (CC. AA., diputaciones y otras entidades) guías específicas de impulso de comunidades energéticas, que inciden en la participación local en las mismas. Lo relevante de este tipo de guías es que no son normas jurídicas, pero contienen el marco normativo que puede servir de base para la constitución de una comunidad de energía. Entre ellas podemos citar la publicada por el IDAE⁴², la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red Española de Ciudades por el Clima⁴³, la Comunidad Foral de Navarra⁴⁴, la Diputación de Barcelona⁴⁵, asociaciones como la Asociación de

41. El Registro Nacional para asociaciones de ámbito estatal o extranjeras.

42. Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales, de 2019. En línea: https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/guia_para-desarrollo-instrumentos-fomento_comunidades_energeticas_locales_20032019.pdf.

43. Recomendaciones para poner en marcha una comunidad energética local. En línea: <https://redciudadesclima.es/sites/default/files/2023-03/Guia%20Comunidad%20Energetica.pdf>.

44. En su Plan Energético Horizonte 2030, relevantes referencias para el fomento de las comunidades energéticas. En línea: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/9F32A10F-A290-4F13-842D-90E799CA5ABA/468751/ANEXOPEN2030COMUNIDADESENERGETICAS.pdf>.

45. Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal, de noviembre de 2021. Esta guía explicita la forma jurídica que puede darse a una comunidad de energía en el apartado dedicado a "Vehiculización jurídica de las comunidades energéticas", donde alude a la cooperativa, la asociación, la sociedad mercantil o la agrupación de interés

Economía Social de Aragón o de Amigos de la Tierra⁴⁶. En todos estos documentos se hace referencia a las distintas modalidades jurídicas para crear una comunidad energética, con sus fortalezas y debilidades.

Pero sin duda la guía más actualizada y completa en la materia la ha publicado la Agencia Andaluza de la Energía, que cuenta con la Guía Jurídica para el desarrollo de comunidades energéticas en zonas vulnerables, de 2023⁴⁷. En la misma no solo se analizan las distintas formas jurídicas que puede adoptar una comunidad energética, sino que se pronuncia respecto a las más apropiadas en el contexto de esta comunidad autónoma (las cooperativas y las asociaciones); al mismo tiempo que expone otros instrumentos jurídicos de que disponen las entidades locales para impulsar dichas comunidades sin necesidad de una participación directa, tales como la cesión de cubiertas públicas, la promoción de instalaciones de producción de energía, medidas fiscales, medidas en torno al planeamiento urbanístico y de flexibilidad en los requisitos urbanísticos o creación de oficinas de asesoramiento en la materia, entre otras.

4.3. Condicionantes legales para la participación de entes locales

Como ya hemos avanzado, la normativa reguladora de las CER y CCE admite la participación de “autoridades locales, incluidos los municipios”, donde hemos de entender incluido todo tipo de ente local formalmente constituido conforme a la LBRL. La única limitación que les afecta es que respecto a la constitución de una CER deben estar situados en las proximidades del proyecto de energías renovables. Esta exigencia podría limitar la intervención de las autoridades de una entidad supramunicipal cuya sede estuviese alejada de la ubicación del proyecto. En todo caso dependerá de la concreción que la normativa interna realice del término proximidad. Esta limitación no rige, sin embargo, para las CCE, cuyo ámbito de actuación puede ser más extenso.

económico. En línea: <https://www.diba.cat/documents/471041/361729804/Gu%C3%ADa+para+el+impulso+de+comunidades+energ%C3%A9ticas+con+perspectiva+municipal>.

46. Guía orientativa para la constitución de comunidades energéticas, Asociación de Economía Social de Aragón, 2022. En línea: https://economiasocialaragon.es/wp-content/uploads/2022/10/GUIA-CE_v02-1.pdf.

También puede consultarse: Comunidades Energéticas: una Guía práctica para impulsar la energía comunitaria, editada por Amigos de la Tierra y REScooo.EU, abril 2021. En línea: <https://www.tierra.org/comunidades-energeticas/wp-content/uploads/2021/03/guia-comunidades-energeticas.pdf>.

47. En línea: <https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/es/biblioteca/guia-juridica-para-el-desarrollo-de-comunidades-energeticas-en-zonas-vulnerables>.

En segundo lugar, el hecho de que gran parte de las actividades que pueden realizar se encuentren liberalizadas al relacionarse con el sector energético (eléctrico, térmico, o con la eficiencia energética) condiciona la intervención local en este tipo de comunidades. Ello no significa que las entidades locales no puedan hacer uso de la iniciativa pública en este ámbito. Para ello deberán respetar las limitaciones que derivan del art. 86 LBRL (cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y aprobación del expediente de oportunidad)⁴⁸. A ello se suma lo dispuesto en el art. 96 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en régimen local (TRRL)⁴⁹, según el cual la iniciativa local en el ejercicio de actividades económicas, en régimen de libre concurrencia, puede recaer sobre cualquier actividad “que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes”⁵⁰. Todas estas condiciones parecen estar presentes en las actividades propias de una comunidad de energía. Es fácilmente defendible su utilidad pública y el beneficio a los vecinos por cuanto se trata de actividades que deben reportar “beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o zonas locales en las que opera”. La exigencia de que se presten dentro del término municipal también tiene perfecto encaje con el objetivo de proximidad, al menos de los proyectos de CER. No parece que suponga una limitación a la intervención de entes locales de ámbito territorial supramunicipal siempre que estén válidamente constituidos como mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas, de conformidad con la respectiva normativa autonómica, y se clarifique el objeto de la comunidad energética en sus estatutos.

Ahora bien, esa iniciativa pública local en la actividad económica de los entes locales a través de una comunidad de energía debe cumplir el requisito que impone la normativa comunitaria de dar participación abierta y voluntaria a personas físicas y pymes (en el caso de CER) o pequeñas empresas (en el caso de CCE). Esta exigencia limita la forma jurídica de constitución, la cual solo puede encauzarse hacia una modalidad de colaboración público-privada. Para ello podemos partir de lo dispuesto en el art. 104 del TRRL, que aunque se refiere a la gestión indirecta de servicios, puede enten-

48. El citado art. 86 de la LBRL, en su apartado segundo, dispone que corresponde al pleno de la corporación local la aprobación del citado expediente.

49. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

50. El art. 97 del TRRL detalla los requisitos que se exigen para que una entidad local ejerza actividades económicas (acuerdo inicial de la corporación, designación de una comisión de estudio, aprobación de memoria sobre la actividad y su exposición pública, y aprobación final del proyecto por el pleno).

derse aplicable a la gestión indirecta de actividades económicas⁵¹. Para ello, según dispone el citado artículo, la entidad local puede utilizar una sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital solo parcialmente pertenezca a la entidad. En dicha sociedad o cooperativa pueden participar tanto personas físicas como jurídicas, según indica el apartado cuarto del art. 104 TRRL. Se requiere un acuerdo constitutivo que fijará las especialidades internas (tanto estructurales como funcionales) que exceptúen la legislación societaria aplicable. En todo caso, debe determinarse cómo se hará la participación de los particulares (suscripción de acciones, aportaciones a la empresa...). A su vez, como indica el apartado tercero de dicho precepto, las entidades locales podrán aportar instalaciones, equipamientos..., siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales⁵²; además, la escritura de constitución consignará las facultades que se reserva la entidad local.

Algunos aspectos jurídicos de la gestión realizada por una empresa mixta los encontramos en Ley de Sociedades de Capital (LSC) y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁵³. En el caso de creación de una comunidad energética como una sociedad mixta, con participación local, la participación abierta y voluntaria debe respetar el régimen legal de constitución y de transmisión de las participaciones que establece la Ley de Sociedades de Capital. En este sentido, para hacer compatible la transmisión de participaciones —en caso de sociedad de responsabilidad limitada— con el régimen de voluntariedad para formar parte de una comunidad de energía habrá que estar a las limitaciones y reglas que se impongan en los estatutos de la sociedad⁵⁴. No obstante, no se podrá prever en los estatutos la transmisión voluntaria de las participaciones sociales por actos *inter vivos* de forma prácticamente libre. Por otro lado, en cuanto a la aportación que a la citada sociedad mixta realice el municipio, hemos de indicar que la misma puede ser dineraria o de bienes patrimoniales, sean estos muebles o inmuebles⁵⁵. Este tipo de aportación por la entidad local puede convertirla en promotora o impulsora de dicha comunidad energética⁵⁶.

51. Ello lo corrobora el hecho de que el art. 108 del TRRL se refiera expresamente a la prestación indirecta de la actividad.

52. En este tipo de sociedades o cooperativas la responsabilidad local se limitará a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, no pudiendo ser inferior al valor de los bienes o derechos aportados, según dispone el art. 105 del TRRL.

53. Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, y arts. 102 y siguientes del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

54. Véase el art. 107 de la LSC.

55. Arts. 61 y ss. de la LSC.

56. Tengamos en cuenta la función ejemplarizante que corresponde al sector público para garantizar la eficiencia energética en la edificación, como se establece en el Capítulo II de la

4.4. Otros mecanismos de intervención local para fomentar la creación de comunidades energéticas

La intervención de las entidades locales en una comunidad de energía no debe limitarse a formar parte de la misma. La Administración local dispone de otros mecanismos que pueden impulsar la constitución de este tipo de entidades; así se ha puesto de manifiesto en las guías anteriormente referenciadas. Dichos instrumentos se encuentran relacionados en la normativa urbanística, patrimonial o de rehabilitación edificatoria, sin ánimo de ser exhaustivos.

En el ámbito urbanístico su actuación puede consistir en la aprobación de ordenanzas locales de urbanización y de edificación que faciliten la intervención de dichas comunidades energéticas⁵⁷, o bien en la celebración de convenios de colaboración con entidades privadas (por ejemplo, comunidades energéticas) para la colaboración público-privada en la ordenación urbanística⁵⁸.

En materia de edificación, el hecho de que las CCE puedan dedicarse a prestar servicios de eficiencia energética u otros servicios a sus miembros o socios, permite a las entidades locales contar con ellas cuando lleven a cabo proyectos de rehabilitación de la edificación existente para mejorar la eficiencia energética de los edificios⁵⁹. Ello puede hacerse mediante la contratación pública de estas entidades.

Directiva (UE) 2023/1791, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre, relativa a la eficiencia energética.

57. El art. 22.2.d) de la LBRL establece la competencia del pleno para su aprobación; su procedimiento se regula en el art. 49. Por su parte, si tomamos como referencia la normativa urbanística de Andalucía, en la misma se dispone que corresponde a las ordenanzas municipales de edificación y urbanización establecer las condiciones de urbanización y edificación (art. 73 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en adelante LISTA). Esta última previsión permite pormenorizaciones relativas a las actividades propias de una comunidad energética.

58. Véanse los arts. 9.6.º y 10 de la LISTA relativos a la colaboración público-privada y a la participación ciudadana en la ordenación urbanística, estando las Administraciones públicas competentes obligadas a promover dicha colaboración. El art. 9.6.º de la LISTA permite la celebración de convenios por la Administración local con personas, públicas o privadas, pudiendo ser convenios de planeamiento o de ejecución. Esta técnica permitiría impulsar el desarrollo de redes de calefacción y refrigeración en el ámbito local gracias a la participación de comunidades energéticas.

59. En esta línea, el art. 3.i) de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU) impone a los poderes públicos en el ámbito de sus competencias (los entes locales tienen competencias en materia urbanística) priorizar el uso de energías renovables, fomentando el ahorro y la eficiencia energética. A su vez, el art. 24.5.º del TRLSRL permite la ocupación de espacios de dominio público o de uso privativo para realizar obras que reduzcan al menos en un 30 % la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio (para aislamiento térmico, dispositivos bioclimáticos o instalaciones energéticas comunes y captadores solares).

Por otro lado, los entes locales pueden permitir la constitución de un derecho de superficie sobre bienes patrimoniales de su propiedad, en el marco de lo dispuesto en el TRLSRU⁶⁰ y en la correspondiente legislación urbanística autonómica. Este derecho permite a la comunidad de energía realizar una construcción en el suelo, vuelo o subsuelo siempre que se vincule a las actividades que la normativa comunitaria e interna le permite realizar.

Otro mecanismo para favorecer la intervención de comunidades energéticas en el ámbito local para reportar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o ámbitos locales en los que actúen consiste en facilitar a dichas entidades el uso de bienes públicos. En todo caso, es necesario distinguir según se trate de usar bienes patrimoniales o demaniales, y dentro de estos últimos es necesario diferenciar entre los destinados a un uso público o a un servicio público. La distinción tiene importancia a efectos de clarificar el régimen jurídico aplicable a la utilización del correspondiente bien público. El uso de parcelas patrimoniales locales, de espacios libres y zonas verdes o de edificios públicos locales por instalaciones necesarias para que la comunidad energética ejerza su actividad, según el concreto tipo de actividad (sea esta producir, almacenar, suministrar o vender energía renovable; realizar la actividad de agregación; servicios de eficiencia energética; servicios de recarga de vehículos eléctricos u otros servicios energéticos) requiere del empleo del título administrativo adecuado. Para clarificar el régimen jurídico aplicable hemos de estar a la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP), como legislación básica estatal, a la correspondiente normativa autonómica reguladora de los bienes locales y a lo dispuesto en la LBRL⁶¹.

Tratándose de bienes patrimoniales de titularidad de municipios, provincias, islas u otras entidades locales, cabe el arrendamiento o cesión de uso para permitir el desarrollo de las actividades propias de una comunidad de energía, que admite la coparticipación local en el uso del bien, o condicionar la cesión a que el adjudicatario cumpla con fines de interés general; incluso cabe realizar una cesión temporal gratuita a entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro⁶² (como podría ser una CER o CCE).

60. Arts. 53 y 54 del TRLSRU.

61. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP) y, supletoriamente para las comunidades autónomas, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL). Centrándonos en Andalucía, hay que estar a la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y a su reglamento de desarrollo (Decreto 18/2006, de 24 de enero).

62. Véanse, a modo ejemplificativo, los arts. 36 y siguientes de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y los arts. 54 y siguientes del Reglamento de desarrollo de dicha ley.

En el caso de ocupación de bienes de dominio público local destinados a un uso público (por ejemplo, espacios libres o zonas verdes de titularidad local) por una comunidad de energía se necesitaría el otorgamiento de una concesión demanial, respetando el régimen de utilización recogido en la legislación de patrimonio de la Administración pública estatal y en la respectiva normativa autonómica sobre bienes locales, en su caso. Y cuando el uso por la comunidad energética se pretenda realizar en un bien demanial por afectación a un servicio público (por ejemplo, cubiertas, fachadas de edificios públicos)⁶³ se debe estar a lo dispuesto en la normativa reguladora de los servicios públicos locales⁶⁴. Esta remisión nos lleva al régimen de gestión de los bienes locales destinados a un servicio público, regulado en su gestión indirecta por la legislación de contratos del sector público y por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales⁶⁵. La utilización de bienes afectos a un servicio público por personas jurídicas privadas —tal podría ser el caso de una comunidad energética— excede del ámbito interno y propio que caracteriza dichos bienes⁶⁶ y puede llevarse a cabo mediante la celebración del oportuno contrato administrativo o, subsidiariamente, aplicando el régimen de utilización por afectación a un uso público. De hecho, la LPAP se refiere de forma específica a la ocupación por terceros de espacios en edificios administrativos estatales, sujetando la misma a concesión si se produce con instalaciones permanentes o a un contrato que permita dicha ocupación⁶⁷.

A las referenciadas medidas que contiene la normativa urbanística y sobre régimen del suelo o la normativa patrimonial cabe añadir el régimen favorable de ayudas para este tipo de entidades⁶⁸.

63. El art. 4 del RBEL enumera como bienes de servicio público los destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos, tales como casas consistoriales, palacios provinciales, escuelas, museos, elementos de transporte, entre otros.

64. Art. 87 de la LPAP y art. 74.2 del RBEL de 1986. Estos artículos no tienen naturaleza básica, por lo que solo son aplicables supletoriamente en las CC. AA. En Andalucía, el art. 54 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, dispone que la utilización de los bienes de dominio público destinados a un servicio público se regirá por las normas reguladoras de los servicios públicos de las entidades locales y, subsidiariamente, por la Ley 7/1999 y el presente reglamento.

65. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

66. Garrido Falla (1994) se ha referido a dicho orden administrativo interno en el caso del uso de bienes de servicio público.

67. Art. 89 LPAP. Este artículo no tiene naturaleza básica, por lo que solo cabe su aplicación supletoria respecto de edificios administrativos locales o autonómicos.

68. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, véase la Orden TED/1021/2022, de 25 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a Oficinas de Transformación Comunitaria para la promoción y dinamización de comunidades energéticas (Programa CE Oficinas); también la Orden TED/1446/2021, de 22 de di-

5. Reflexiones finales

La creación de una comunidad de energía presenta varios problemas jurídicos. El primero, determinar la forma jurídica de constitución. Siendo una entidad con personalidad jurídica puede tener tanto forma jurídico-pública como privada. El segundo —relacionado con el primero— es la falta de un marco normativo propio que desarrolle su régimen jurídico, concretando su forma de constitución y de funcionamiento, en atención a las distintas actividades que pueden desarrollar. Los requisitos que impone la normativa comunitaria permiten un difícil encaje en el estatuto jurídico del derecho interno. Las formas jurídico-públicas plantean el problema de dar entrada a la colaboración privada —en particular del ciudadano— de forma abierta y voluntaria; y las formas jurídico-privadas se encuentran con el obstáculo de que su actividad no puede estar guiada de forma primordial por la obtención de ganancias financieras, lo que puede retraer la inversión privada. Si bien el actual marco normativo permite que una comunidad de energía tenga régimen jurídico público, la liberalización de las actividades energéticas —que de forma principal están llamadas a ejercer— dificulta su configuración como entidades públicas. Ello debiera llevar al legislador a indagar nuevas fórmulas jurídico-públicas con participación ciudadana y de pymes o a la readaptación de las existentes (tales como el consorcio).

A ello se une la necesidad y a la vez complejidad de determinar los instrumentos jurídicos de que disponen las entidades locales tanto para participar en comunidades de energía como para impulsarlas. Por un lado, la participación requiere concretar la forma jurídica de constitución (pública o privada) y la actividad a desarrollar por la entidad. Hay que tener en cuenta que la participación de entidades locales en comunidades energéticas es solo opcional, pero se configura junto al autoconsumo como uno de los más importantes mecanismos para intervenir en el régimen de producción. Por otro lado, el impulso puede venir del ejercicio de potestades administrativas relacionadas con los bienes locales (p. ej., cesión o arrendamiento de bienes públicos), la contratación pública (p. ej., de suministro energético o servicios energéticos), el otorgamiento de subvenciones, o facilitando información sobre los requisitos jurídicos para su creación y funcionamiento.

La integración de este nuevo tipo de entidad jurídica (las CER y las CCE) en el actual marco normativo requiere de una mayor pormenorización de su régimen jurídico en la normativa básica estatal y, sobre todo,

ciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del Programa de Incentivos a proyectos pilotos singulares de comunidades energéticas (CE IMPLEMENTA).

en la normativa autonómica, preferiblemente la relacionada con el sector energético y climático. Las aportaciones de las comentadas guías sobre comunidades energéticas, con ser de interés, no son suficientes. Su falta de naturaleza normativa y la necesidad de realizar ajustes entre las fórmulas jurídicas de constitución y los requisitos exigibles a las fórmulas de energía comunitarias, requieren de un mayor esfuerzo normativo que dé seguridad jurídica a estas iniciativas de transición energética. En todo caso, dicha integración y marco normativo exige introducir el principio de proporcionalidad en el cumplimiento de unos requisitos legales que están pensados en el ámbito energético para grandes compañías, para un sistema centralizado.

6. Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2022). Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruíz (coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 75-110). Barcelona: Marcial Pons.
- Bacigalupo Saggese, M. (2021). España ante los desafíos de la transición energética: integración de la política energética en la política climática, transición justa y seguridad jurídica. En F. Delgado Piqueras *et al.* (dirs.). *Los desafíos de la transición energética*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Bartlett Castellà, E. R. (2022). Comunidades energéticas. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruíz (coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 289-312). Barcelona: Marcial Pons.
- Castro-Gil Amigo, J. (2020). Las comunidades ciudadanas de energía. En L. Parejo Alfonso y J. Castro-Gil Amigo (coords.). *Directiva del mercado interior de la electricidad*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Falcón-Pérez, C. E. (2020). Las cooperativas energéticas verdes como alternativa al sector eléctrico español: una oportunidad de cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 104.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energía y transición energética*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Garrido Falla, F. (1994). El concepto de servicio público en Derecho español. *RAP*, 135.
- González Ríos, I. (2020). Las comunidades energéticas locales: un nuevo desafío para las Entidades locales. *RVAP*, 117, 147-193.
- (2021). *Los entes locales ante la transición y la sostenibilidad energética*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

- Martínez Charterina, A. (2017). El principio de adhesión voluntaria y abierta desde una perspectiva histórica y doctrinal. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 51.
- Tavares da Silva, S. (2023). Alguns desafios para uma transição energética e digital justa no sector dos transportes. En I. Gonzalez Ríos y C. M.ª Ávila Rodríguez (dirs.). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes* (pp. 105-122). Navarra: Aranzadi.
- Tornos Mas, J. (2015). La actividad de construcción y explotación de una red urbana de calefacción y refrigeración. El *Distric Heating*. En M. Á. Recuerda Girela (coord.). *Problemas prácticos y actualidad del derecho administrativo. Anuario de Derecho Administrativo 2015*. Cizur Menor: Civitas.

3.ª PARTE

RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO VIII

Convergencia del interés de las comunidades energéticas y el sistema eléctrico

David Robinson

*Senior Research Fellow del Oxford Institute for Energy Studies.
Doctor en Economía por la Universidad de Oxford*

Íñigo del Guayo Castiella

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Almería*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Legislación comunitaria y española relevante en materia de comunidades energéticas. 3. Análisis económico de la legislación española sobre comunidades energéticas. 3.1. Potencial de alineación en ausencia de distorsiones de precios. 3.2. Problemas de alineación debido a señales de precios distorsionadas. 3.2.1. Señales de precios deficientes aumentan los costes del sistema. 3.2.2. Las subvenciones a las comunidades energéticas pueden aumentar costes de los no miembros de las CE. 3.2.3. Problemas de alineación relacionados con diseño del mercado, regulación y gobernanza. 4. El papel de las grandes compañías energéticas en las comunidades energéticas. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

En este capítulo se examinan los esfuerzos legislativos españoles para incorporar las directivas del Paquete de Energía Limpia de la UE 2018-19 —en el contexto de la inminente legislación sobre el diseño del mercado eléctrico europeo— con el foco puesto en las comunidades energéticas (CE)¹. Identifi-

1. El 11 de abril de 2024 el Parlamento Europeo adoptó la reforma del mercado eléctrico de la UE que refuerza la legislación actual. Tan solo hace falta la adopción formal por el Consejo y su publicación en el DOUE. Debido a las limitaciones de espacio y al enfoque

camos un doble interés en el desarrollo de estas comunidades: primero, que beneficia a los miembros de la comunidad, y segundo, que sirve al sistema eléctrico en su conjunto y a la sociedad, en general. El reto está en equilibrar estos intereses para apoyar una transición energética inclusiva; o, en otras palabras, alinear los intereses de los miembros de la comunidad energética con los intereses de los no miembros.

El capítulo tiene cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda se presenta una visión general de la legislación europea y española en materia de comunidades energéticas y de la cuestión de las exenciones en el pago de peajes de acceso a la red y cargos del sistema. La sección tercera es un análisis económico de la alineación de las comunidades energéticas con el sistema eléctrico, donde la alineación se refiere a un interés común en reducir los costes de la transición energética y a un reparto equitativo de esos costes. Con estos objetivos, se explica cómo las comunidades energéticas deben adaptarse para reflejar las necesidades cambiantes del sistema. La sección 4 incluye una discusión acerca del modo en que las grandes compañías (energéticas) pueden participar en las comunidades y cómo su papel puede ser no solo el de facilitador y financiador, sino que tales empresas pueden también prestar otros servicios a esas comunidades, como la agregación y la optimización. La sección quinta concluye con recomendaciones de política pública para mejorar la convergencia del interés de las comunidades energéticas con el interés del sistema eléctrico en España.

2. Legislación comunitaria y española relevante en materia de comunidades energéticas

El Paquete de Energía Limpia 2018-19 de la UE trata de fomentar una mayor participación de los consumidores en los mercados de la electricidad. El paquete persigue, entre otros objetivos, poner al consumidor en el centro del sistema eléctrico. Entre otras muchas medidas para dar mayor poder a los

español, no analizamos detalladamente esta reforma. Sin embargo, dos propuestas son especialmente relevantes para las comunidades de energía: el reparto de energía (artículo 15a de la Directiva 2019/944/CE) y las disposiciones de flexibilidad (artículos 19c-19f del Reglamento sobre la electricidad 2019/943). El primero (reparto de energía) fomenta aún más la práctica del uso compartido de energía existente mediante la definición de funciones, derechos y responsabilidades pertinentes y la ampliación del derecho a categorías más amplias de clientes activos. El segundo (flexibilidad) especifica las obligaciones de los Estados miembros para el establecimiento de un único objetivo indicativo a nivel nacional para la flexibilidad no fósil, centrándose en la respuesta de la demanda y el almacenamiento de energía. Véanse, respectivamente, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0285_ES.html y https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0284_ES.html.

consumidores, el art. 16 de la Directiva (UE) núm. 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad² (en adelante, DE de 2019), regula las comunidades ciudadanas de energía (CCE), y el art. 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables³ (en adelante, REN 2018), regula las comunidades de energía renovable (CER).

La legislación de la UE apoya dos “modelos” de comunidades, las CER y las CCE, pero eso no debe llevar a la conclusión errónea de pensar que se trata de las únicas formas posibles de acción colectiva por parte de los consumidores. Por ejemplo, el autoconsumo colectivo o la energía compartida es también un fenómeno de acción colectiva, conjunta, de los consumidores. Preciso es reconocer, sin embargo, que la legislación europea solo reconoce y protege expresamente determinados derechos (por ejemplo, el derecho de la CE a vender electricidad en todos los mercados, el derecho de los miembros a abandonar una comunidad energética) o impone determinadas obligaciones (por ejemplo, la obligación de pagar una parte equitativa de los costes del sistema) a las CER y las CCE. Esto no significa que los Estados miembros no puedan reconocer esos mismos derechos o imponer obligaciones similares a esas otras manifestaciones de acción colectiva de los consumidores eléctricos. Por ejemplo, en España gozan de larga tradición determinadas cooperativas. La cooperativa es una entidad jurídica, en el sentido que exige la legislación europea, lo cual las aproxima a las CER y/o a las CCE, pero para encajar completamente en esos dos modelos, deben llevar a cabo ulteriores adaptaciones.

El legislador español no ha transpuesto plenamente ambos preceptos a derecho español, si bien, para cumplir formalmente con su obligación de transposición, introdujo en 2020, dentro del art. 6 de la Ley núm. 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), una mención a las CER, como sujetos del sistema eléctrico, y otra mención en 2023, en el mismo sentido y dentro del mismo precepto, a las CCE (arts. 6, 1, letras j y k, respectivamente). Más recientemente, como forma de transposición más formal que sustantiva, el legislador introdujo en 2023 dos nuevos preceptos en la LSE (arts. 12 bis y 12 ter), donde se limita a transcribir, de forma prácticamente literal, los pertinentes preceptos de las directivas 2019/944 y 2018/2001.

2. DOUE L 158, de 14 de junio de 2019.

3. DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018.

Existe un borrador de real decreto sobre comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía (el plazo de alegaciones estuvo abierto hasta el 17 de mayo de 2023), pero aún no ha sido aprobado. El borrador contiene algunas previsiones que suponen un avance sobre lo que establecen las directivas, pero sobre temas (como la distancia) que no son directamente relevantes para este capítulo. El borrador nada nuevo dice (respecto de la legislación europea) de los cargos y peajes. Se limita a recordar, en el Preámbulo, que es importante garantizar que los miembros de las CER no queden exentos de los costes, cargos, gravámenes e impuestos pertinentes que asumirían los consumidores finales que no pertenezcan a una comunidad. El art. 5, 3, del borrador establece que las CER estarán sujetas a peajes de red que reflejen los costes, así como a los pertinentes cargos, gravámenes e impuestos, garantizando que contribuyen, de forma adecuada, justa y equilibrada, al reparto del coste global del sistema de acuerdo con un análisis coste/beneficio transparente de los recursos energéticos distribuidos, elaborado por las autoridades competentes⁴.

En cuanto a los miembros de las CCE, el art. 11, letra b, segundo párrafo, dispone que también quedarán sometidos, en su caso, al pago de los peajes de acceso a la red de transporte y distribución y los cargos del sistema eléctrico en las mismas condiciones que las previstas en el marco general regulatorio establecido en la Circular 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad, y en el Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico, respectivamente.

Este aparentemente diferente tratamiento de las CER y las CEE en cuanto a los cargos y peajes que deben soportar tiene su origen en la legislación de la UE, la cual parece establecer —bien que levemente— diferencias en ese punto entre ambos tipos de comunidades. A nuestro juicio, parece claro que el tratamiento, en punto a cargos y peajes, debería ser el mismo.

A falta de legislación española sobre las CER y las CCE, la mayoría de las recientes “comunidades energéticas” en España se han desarrollado para aprovechar los beneficios del autoconsumo, incluidas las exenciones del elemento variable de los cargos y peajes (exenciones que podrían llegar a ser

4. Hay una creciente bibliografía sobre comunidades energéticas entre los profesores de derecho público, pero han de destacarse las aportaciones de González Ríos (2020); Bartlett Castellà (2022); y, más recientemente, Revuelta Pérez (2024).

incompatibles con la legislación de la UE en materia de ayudas de Estado). Al autoconsumo (individual y colectivo) en España se refiere el Real Decreto núm. 244/2019, de 5 de abril, que regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, en desarrollo del art. 9 de la LSE. Esa cierta generalización de la figura de la comunidad energética para autoconsumo colectivo empujó al Gobierno a modificar el Real Decreto sobre autoconsumo en 2022⁵, e introdujo un apartado 7 en el art. 4, del siguiente tenor:

“Para la realización del autoconsumo colectivo podrá constituirse una comunidad de energías renovables siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para las mismas. Esta comunidad podrá actuar como representante de los consumidores a los efectos previstos en este real decreto siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones”.

Este precepto quiere decir que los clientes que se unen para autoconsumir pueden constituir, si lo desean, una CER. Entonces, deberán cumplir con los requisitos establecidos para esas CER, en la legislación europea, en la (escasa) legislación vigente española y, en el futuro, en el Real Decreto de comunidades energéticas (cuando se apruebe).

De esta forma, las aspiraciones comunitarias de los consumidores españoles se están satisfaciendo mediante “comunidades de energía renovable para el autoconsumo”.

De conformidad con el Real Decreto núm. 244/2019, de 5 de abril, el autoconsumo colectivo implica a varios consumidores asociados a las instalaciones de generación. Puede ser sin excedentes y con excedentes (ambos pueden, a su vez, estar acogidos o no a la compensación simplificada). En cualquier modalidad, con independencia de la titularidad de las instalaciones de consumo y de generación, el consumidor y el propietario de la instalación de generación pueden ser personas físicas o jurídicas diferentes.

La posibilidad de disfrutar de una reducción en los peajes y cargos por la energía autoconsumida es un importante incentivo para el autoconsumo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 9, 5 de la LSE, la energía autoconsumida

5. Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del “Plan + seguridad para tu energía (+SE)”, así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.

de origen renovable, cogeneración o residuos está exenta de todo tipo de peajes y de cargos (arts. 17, 1, y 18, 1, ambos del Real Decreto núm. 244/2019). Sin embargo, los excedentes de las instalaciones de generación asociadas al autoconsumo están sometidos al mismo tratamiento que la energía producida por el resto de las instalaciones de producción, al igual que los déficits de energía que los autoconsumidores adquieran a través de la red de transporte o distribución estarán sometidos al mismo tratamiento que los del resto de consumidores⁶.

Tal y como describe el Real Decreto núm. 244/2019, la exención de peajes y cargos se aplica únicamente sobre la energía consumida, es decir, al término variable (volumétrico, en €/kWh) de los peajes y cargos vigentes para el grupo tarifario y nivel de tensión del consumidor. No se aplica, por tanto, al término fijo de peajes ni de cargos, relacionado con la potencia contratada.

3. Análisis económico de la legislación española sobre comunidades energéticas

El marco analítico utilizado en esta sección se centra en dos aspectos de la mejora del bienestar: la eficiencia económica y el impacto distributivo⁷. En la medida en que las comunidades energéticas y sus miembros tienen incentivos para invertir y operar de manera que beneficien a sus miembros, así como a los consumidores fuera de la comunidad, la relación entre las comunidades y el resto del sistema eléctrico está bien alineada. Si el marco tiene el efecto de aumentar los costes generales del sistema eléctrico, o beneficiar a las comunidades a expensas de los consumidores de electricidad fuera de él, no está bien alineado.

3.1. Potencial de alineación en ausencia de distorsiones de precios

En ausencia de distorsiones de precios (es decir, el precio no refleja los costes), en general existe una alineación positiva entre las comunidades energé-

6. Véanse: Real Decreto núm. 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica; Real Decreto núm. 1544/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución que deben satisfacer los productores de energía eléctrica; Circular núm. 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad; y Real Decreto núm. 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico.

7. Esta sección sobre alineación resume una evaluación más extensa realizada por los autores en una publicación anterior: Robinson y Del Cuayo (2022). Para más información sobre los objetivos de eficiencia, véase Robinson (2021).

ticas, sus miembros y los no miembros. Las recientes reformas en el diseño del mercado de la electricidad han reforzado esta alineación al enfatizar la importancia de la flexibilidad (respuesta de la demanda y almacenamiento) y el “*sharing*” (reparto de energía).

Inicialmente, precios de la energía más bajos. Las energías renovables como la solar tienen costes marginales casi nulos. Cuando la penetración de las energías renovables es baja y los precios al por mayor reflejan los costes marginales de generación fósil, la generación renovable distribuida permite a los miembros de las comunidades energéticas reducir sus facturas de energía al limitar la compra de electricidad a precios que reflejen los mercados mayoristas. Los consumidores fuera de las CE también se benefician, en la medida en que el aumento de la producción renovable (procedente de las CE y de la generación renovable a gran escala) reduce el precio del mercado mayorista y el precio minorista. Es importante tener en cuenta que las CE y sus miembros generan electricidad renovable, pero dependen de la electricidad generada fuera de la CE (en el mercado mayorista) cuando no se dispone de la suya, normalmente cuando no brilla el sol. Esto hace que tanto los miembros como los no miembros de las CE se interesen por un precio más bajo de la electricidad en el mercado mayorista.

Presiones competitivas. Las comunidades energéticas refuerzan las presiones competitivas y reducen los costes del sistema eléctrico. En primer lugar, la generación propia dentro de la comunidad compite con la generación a gran escala que se vende en el mercado mayorista. Además, las comunidades energéticas pueden comprar electricidad mediante acuerdos de compra de energía (PPA) a empresas de fuera de la comunidad, lo que aumenta aún más la proporción de generación que no entra en el mercado mayorista. En tercer lugar, las comunidades energéticas compiten con los proveedores minoristas, que compran en el mercado mayorista en nombre de los consumidores finales. Todos los miembros de la comunidad tienen la libertad de salir de la comunidad, y los miembros tienen derecho a comprar al proveedor minorista de su elección la energía no suministrada dentro de la comunidad. Estas opciones competitivas introducen incentivos para que la propia comunidad y los proveedores y generadores externos innoven, mejoren la calidad y la gama de servicios, reduzcan los precios y, en general, respondan a las preferencias de los consumidores.

Menores emisiones de carbono. Cuando las CE consumen o almacenan la energía que generan, sus miembros dependen menos de la elec-

tricidad al por mayor. Esto no tiene un efecto notable en las emisiones incrementales de carbono cuando la energía en el margen del mercado mayorista también es renovable; simplemente está desplazando una fuente renovable por otra. Sin embargo, si la comunidad puede invertir en almacenamiento y gestión de la demanda y utilizar la flexibilidad resultante para que la comunidad almacene energías renovables (cuando no sean necesarias y consume esa energía renovable almacenada en el momento en que la energía marginal en el sistema se genere a partir de combustibles fósiles), entonces la comunidad está contribuyendo a una reducción de las emisiones de todo el sistema.

Costes futuros del sistema más bajos. Las CE pueden reducir los costes futuros de inversión y operación del sistema a través de la flexibilidad que proporcionan. Por un lado, la penetración de la generación renovable y los recursos energéticos distribuidos (DER, como baterías) pueden reducir la necesidad de redes adicionales y de generación y almacenamiento a gran escala. Las recientes reformas europeas del diseño del mercado de la electricidad refuerzan la capacidad de las CE de ser flexibles.

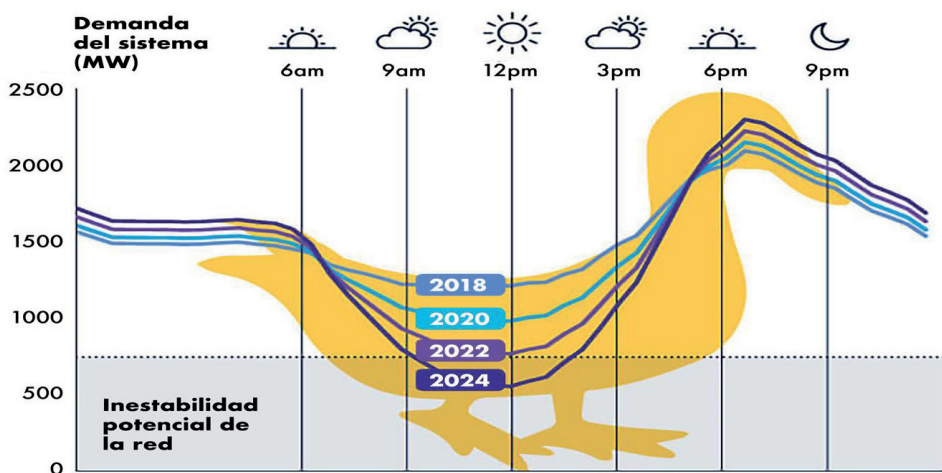
Menor coste de seguridad de suministro. Hay otra contribución potencial de las CE a la reducción de los costes del sistema eléctrico. En general, la penetración de energías renovables intermitentes aumenta la fragilidad del sistema eléctrico. A medida que las centrales eléctricas convencionales abandonan el sistema, muchos de los servicios de ajuste que proporcionaban deben ser reemplazados para mantener la estabilidad del sistema. Algunos de ellos (por ejemplo, control de frecuencia y arranque en negro) pueden ser proporcionados por nuevos recursos a gran escala conectados a la red de transmisión. Es posible que sea necesario actualizar y ampliar las redes para conectar estos recursos. Sin embargo, las CE y otras configuraciones comerciales (por ejemplo, los agregadores independientes) son capaces de combinar muchos DER a través de plataformas digitales que actúan como centrales eléctricas virtuales (*Virtual Power Plants, VPP*)⁸. Estas VPP ofrecen una alternativa competitiva a los recursos de generación y almacenamiento a gran escala conectados a la red de transmisión, como muestra un estudio de Brattle⁹. El sistema necesitará recursos distribuidos y centralizados, y los recursos distribuidos serán cada vez más importantes para garantizar la resiliencia.

8. Véase Mancarella (2020).

9. Hledik y Peters (2023).

Flexibilidad para gestionar los efectos de la curva de pato. El potencial de alineación también existe con la mayor penetración de las energías renovables solares fotovoltaicas. Esa penetración cambia la demanda residual de la red (después de restar la generación renovable) de una manera que refleja la forma de una curva de pato, como se ilustra en la *Figura 1*. Cada año, a medida que aumenta la penetración de las energías renovables, la demanda residual de la red durante el día disminuye, ya que los hogares y las empresas utilizan la energía producida por sus sistemas solares en los tejados. Cuando el sol se pone, el sistema debe reemplazar rápidamente la energía solar. Cuanto mayor sea la penetración de las energías renovables, mayor será la necesidad de recursos flexibles. Esto tiene dos efectos. En primer lugar, conduce a precios mayoristas muy bajos durante las horas de sol y a precios más altos cuando se pone el sol. En segundo lugar, la baja demanda residual puede crear problemas de inestabilidad para la red, lo que requiere servicios de ajuste para mantener la estabilidad del sistema. La combinación de estas condiciones proporciona incentivos económicos para aplanar la curva de demanda, es decir, desplazar la demanda (incluido el almacenamiento) a las horas en que brilla el sol y los precios mayoristas son bajos, y reducir la demanda (o usar la energía almacenada) en las horas en que el sol no brilla y esos precios son altos. También ofrece incentivos para que los servicios de ajuste mantengan estable la red. Las señales de precios de los mercados que reflejan estos costes cambiantes fomentan el desarrollo de la flexibilidad por parte de los miembros y no miembros de las CE.

Figura 1. Curva de pato para Australia Occidental



Una representación gráfica de la "curva de pato" para el SWIS, creada con datos de 2020 de AEMOL.

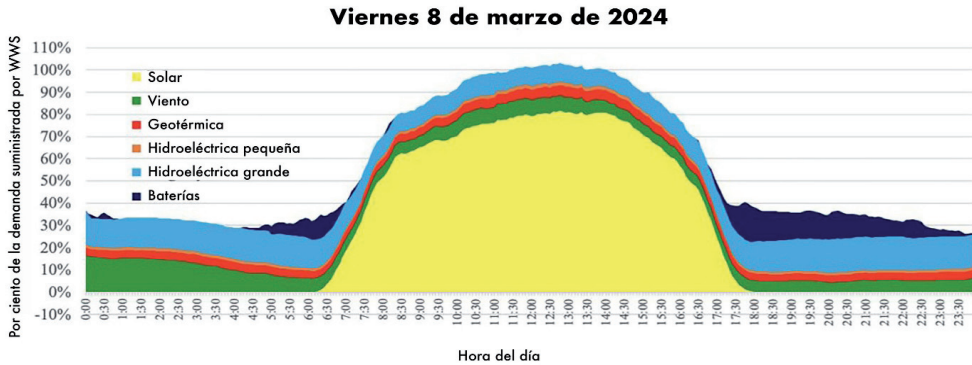
La experiencia de otros países que se enfrentan a una profunda penetración de las energías renovables ilustra la respuesta al fenómeno de la curva de pato, es decir, un aumento en el uso de baterías¹⁰. La *Figura 2* ilustra el porcentaje de la demanda de la red principal de California abastecida por generación renovable, que alcanza más del 100 % al mediodía con la energía solar, proporcionando la mayor parte de la generación renovable. Las baterías juegan un papel importante antes y después de que salga el sol y después de que se pone. En marzo de 2024, el almacenamiento de baterías se convirtió, por primera vez, en la mayor fuente de suministro en el pico vespertino de California. En un día, descargó más de 6 GW por primera vez, proporcionando hasta un 25 % de cuota de suministro, y fue el mayor proveedor de la red durante dos horas. La mayor parte de ese almacenamiento de baterías era a gran escala, pero el almacenamiento también lo proporcionaban los recursos distribuidos.

La experiencia en estos países es relevante para España, que ha comenzado a experimentar los efectos de una curva de pato, que implica períodos de precios bajos, nulos o negativos, precios mayoristas más altos cuando las renovables no están operando y costes de ajustes crecientes para mantener estable el sistema¹¹. La reducción de precios durante las horas soleadas está conduciendo a una disminución del interés económico en la autogeneración, y puede socavar también el interés en ser miembro de una CE. Las CE deberían hacer un esfuerzo por ser más flexibles (a través del almacenamiento y la flexibilidad de la demanda) para evitar pagar precios de mercado altos cuando no brilla el sol y para encontrar nuevas fuentes de valor económico, como la venta de servicios de flexibilidad al sistema.

10. <https://reneweconomy.com.au/battery-storage-becomes-biggest-source-of-supply-in-evening-peak-in-one-of-worlds-biggest-grids/>. El almacenamiento en baterías también desempeña un papel importante en Australia del Sur, que tiene una cuota líder mundial del 75 % de energía eólica y solar en su red. El almacenamiento de baterías es ahora una característica de los picos matutinos y vespertinos allí, y a menudo representa más del 10 % del suministro.

11. Los costes de ajuste (de control de frecuencia y no frecuencia) en España subieron de €2.35/MWh en 2018 a €10.18/MWh en 2023. <https://www.sistemaelectrico-ree.es/informe-del-sistema-electrico/mercados/servicios-ajuste/resumen-servicios-ajuste>.

Figura 2. Porcentaje de demanda de electricidad de la red principal de California suministrada por energía eólica, hidráulica y solar



Fuente de datos: <http://www.caiso.com/TodaysOutlook/Pages/supply.html>

Razones adicionales para la alineación. Más allá de la alineación económica, las comunidades energéticas pueden tener muchos otros efectos beneficiosos para sus miembros y para la sociedad en general. Los más importantes incluyen la participación ciudadana y el control sobre las decisiones clave que afectan a sus vidas. En la medida en que las comunidades energéticas permiten y animan a los ciudadanos a participar en la toma de estas decisiones y a sentir que se benefician directamente de ellas, es casi seguro que las comunidades aumentan el apoyo político y social a las políticas destinadas a promover la transición energética. Además, si estas comunidades son capaces, como se pretende, de crear empleo local y hacer frente a la pobreza entre sus miembros, tienen el potencial de hacer muchas otras contribuciones sociales importantes. En resumen, el potencial de alineación es muy positivo.

3.2. Problemas de alineación debido a señales de precios distorsionadas

Las señales distorsionadas de los precios socavan la alineación en dos aspectos: al aumentar los costes del sistema, y al trasladar los costes a los no miembros. A continuación, se ofrece un resumen de algunas de las distorsiones y sus efectos.

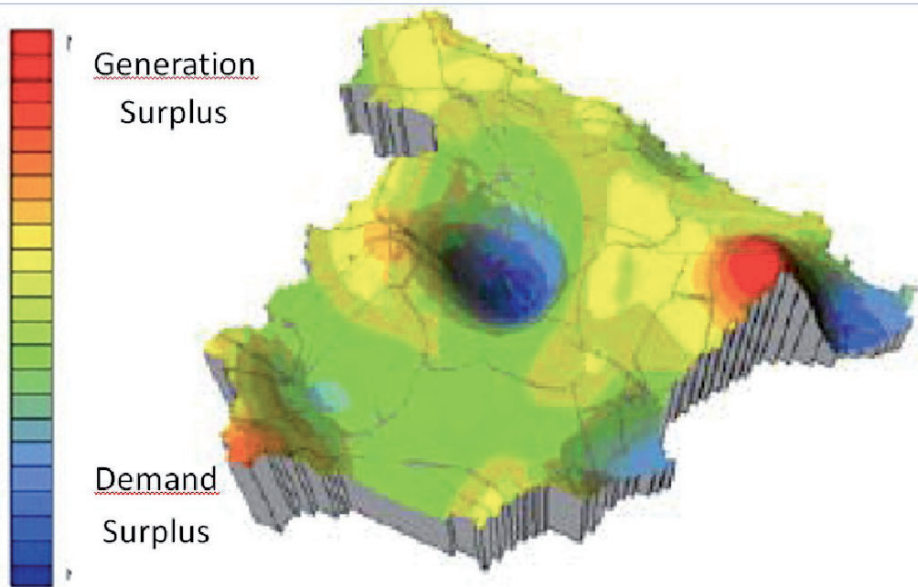
3.2.1. Señales de precios deficientes aumentan los costes del sistema

Hay al menos dos distorsiones de precios¹² que pueden aumentar los costes cuando motivan el desarrollo de la generación distribuida (en una CE o para particulares). La primera es la ausencia de señales de ubicación; la segunda es el efecto de escala relacionado con la generación.

Señales de precios de ubicación. Las comunidades energéticas, al igual que el resto de los agentes, deben tener incentivos para reducir los costes incrementales, tanto para ellas como para el sistema en su conjunto. Para que exista esa condición, los precios pagados por estas comunidades deben reflejar los costes incrementales que imponen. En ese caso, cuando la comunidad reduce la energía comprada al sistema existente mediante el autoconsumo de su propia generación, reduce los costes del sistema y debe ser compensada en consecuencia. La compensación debe reflejar la reducción de las pérdidas de la red y de los costes de explotación y mantenimiento de la red, los servicios del sistema (por ejemplo, de ajuste) y la energía. Sin embargo, es importante distinguir los lugares en los que los costes del sistema se reducen gracias a la generación distribuida de aquellos en los que los costes pueden aumentar. La *Figura 3* ilustra dónde la construcción de nueva generación puede aumentar los costes del sistema de transmisión y dónde puede reducirlos. Traza un mapa de las zonas de España por referencia a la diferencia entre generación y demanda¹³. En las zonas con más generación que demanda (es decir, zonas rojas), la construcción de más generación no reduce los costes de la red de transmisión: pueden aumentar los costes. En las zonas donde la demanda es mayor que la generación (es decir, las zonas azules), la generación de edificios reducirá las pérdidas de transmisión y otros costes. En España, una comunidad energética en Madrid, Barcelona o Valencia reducirá las pérdidas, pero no en Cádiz o Tarragona.

12. Otra distorsión es la temporalidad de precios, que debe reflejar costes incrementales en tiempo real. No lo comentamos aquí por motivos de espacio. Se analiza en Robinson y Del Guayo (2022).

13. Véanse Tévar-Bartolomé *et al.* (2021).

Figura 3. Desbalance de generación eléctrica y demanda en España

Fuente: REE.

Esta *Figura 3* no es lo suficientemente precisa como para evaluar el impacto de la nueva generación (es decir, la construcción de una comunidad energética) en la red de distribución. Pero sí ilustra la necesidad de ser específico sobre los costes de la red antes de determinar en qué medida una comunidad energética va a bajar los costes. Las diferencias de ubicación no son reconocidas por los peajes de red españoles, que son uniformes a nivel nacional. Por lo tanto, la compensación no refleja las condiciones económicas subyacentes.

Economías de escala. El argumento económico a favor de las CE se basa en el argumento de que la generación distribuida reduce los costes incrementales de las redes. Sin embargo, hay que ver el coste incremental de las alternativas. La energía solar y eólica a gran escala es significativamente menos costosa que las energías renovables a pequeña escala, incluso si se tienen en cuenta los costes de red evitados de la generación a gran escala a distancia. La consecuencia es que es probable que la generación solar a pequeña escala en una comunidad energética sea más cara que la generación solar construida a mayor escala. Para ser económicamente viables sin subvenciones permanentes, las CE deben reducir al mínimo las desventajas mediante proyectos de generación a mayor escala y encontrar formas de reducir sus costes y crear nuevas fuentes de ingresos, por ejemplo utilizando

el DER para ofrecer servicios de flexibilidad en los mercados locales y mayoristas.

3.2.2. *Las subvenciones a las comunidades energéticas pueden aumentar costes de los no miembros de las CE*

En España, existen varios incentivos económicos que apoyan el autoconsumo. Algunos de los ahorros son incentivos fiscales transparentes, por ejemplo, una reducción en el impuesto sobre bienes inmuebles, que puede llegar al 50 % durante cinco años, para promover los paneles solares; o hasta el 95 % del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras; además de las deducciones en el IRPF¹⁴. Estos subsidios explícitos no tienen un impacto económico directo a corto plazo en el sector eléctrico, porque los subsidios se pagan con cargo a los impuestos generales. Sin embargo, no está claro si estos subsidios son un uso eficiente de los fondos públicos. Podría decirse que están más justificados en áreas donde se necesita más generación local para equilibrar la demanda. Además, sería más adecuado ahora que las subvenciones se dirigieran a aumentar la flexibilidad y la capacidad de almacenamiento de las CE, habida cuenta de la necesidad de gestionar los efectos de la curva de pato.

Hay otro incentivo para el autoconsumo que favorece a los miembros de las CE por su autoconsumo e implica trasladar los costes a los no miembros que no son autoconsumidores. Los autoconsumidores no pagan el componente variable del peaje de acceso a la red eléctrica¹⁵. Esta política es eficiente y justa si el componente variable refleja los verdaderos costes variables del sistema, en particular la reducción de las pérdidas y las redes evitadas. Sin embargo, en España, el componente variable del peaje de acceso incluye costes que no varían con el consumo, incluidos algunos de los costes fijos de la red y los cargos de política pública. Aunque los cargos están disminuyendo¹⁶, las exenciones siguen implicando un subsidio para los autoconsumidores. Para precios de mercado en los que el PVPC se sitúe en

14. <https://elpais.com/sociedad/2021-04-30/autoconsumo-solar-la-hucha-para-ahorrar-con-las-nuevas-tarifas-electricas.html>.

15. Véase Robinson y Del Guayo (2022).

16. Al final de 2023, el Gobierno prorrogó políticas que se introdujeron con la guerra de Ucrania. Mantuvo los “cargos” del sistema eléctrico un 55 % por debajo de los niveles previos a la guerra para la mayoría de los consumidores, y con descuento del 80 % en los peajes de las empresas electrointensivas. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2023/12/el-gobierno-prorroga-las-medidas-energeticas-de-proteccion-por-l.html>.

torno a 0,1 €/kWh, la reducción de cargos y peajes podría suponer un ahorro equivalente a entre el 50 % y el 75 % del término de energía en la factura.

3.2.3. *Problemas de alineación relacionados con diseño del mercado, regulación y gobernanza*

Existen varias características de diseño y gobernanza del mercado eléctrico español que pueden actuar como barreras para la alineación de interés entre las CE y el sistema, porque limita la capacidad de las CE de crear nuevas fuentes de ingresos y al mismo tiempo contribuir a la reducción de los costes del sistema. Uno de los retos para las CE es conseguir acceso a los mercados mayoristas existentes (energía y servicios de ajuste). En la actualidad, no se ha elaborado una legislación que permita la participación de las CE o de los agregadores independientes en esos mercados¹⁷. Además, los mercados se diseñaron originalmente para la generación a gran escala y no pensando en los recursos energéticos distribuidos del lado de la demanda. Por ejemplo, la participación en los mercados de reserva secundaria requiere que la entidad tenga una “zona de reserva”, que incluye al menos 200 MW de generación o demanda de electricidad. Esto es una barrera para las CE más pequeñas.

Un segundo desafío es la ausencia de mercados locales de flexibilidad. Es probable que las CE puedan contribuir especialmente a ayudar a los gestores de las redes (GDR) a gestionar el sistema a nivel local. España lleva muchos años planeando llevar a cabo pilotos de mercado de flexibilidad local en varias ciudades, pero aún no existen tales mercados.

Otro obstáculo es la gobernanza de las redes locales. Para gestionar la congestión del sistema de distribución en el futuro, al menor coste, es importante seleccionar la combinación de recursos más económica, eligiendo entre los recursos propiedad de la propia red (y sus empresas afiliadas) y los recursos de otros operadores, incluidos los agregadores independientes, los consumidores finales, las empresas de almacenamiento y las comunidades energéticas. Hacen falta mercados locales (como existen en Reino Unido y Portugal, entre otros países) que sean transparentes y libres de cualquier conflicto de intereses.

17. Las comunidades energéticas pueden participar en los mercados mayoristas a través de empresas comercializadoras o agregadores, pero se necesita más legislación para permitir que las CE participen directamente.

4. El papel de las grandes compañías energéticas en las comunidades energéticas

La finalidad de esta sección es tratar de contestar a la pregunta relativa al papel de las grandes compañías energéticas, no solo como agentes facilitadores de la creación, promoción y gestión de las comunidades energéticas, sino también como potenciales prestadores de varios otros servicios a esas comunidades, tales como la agregación y la optimización. Su papel en la transición, además, no se limita al ámbito de las comunidades energéticas propiamente dichas, sino que también afecta a otros tipos más amplios de comunidades, como las redes cerradas de distribución de energía eléctrica.

La Directiva núm. 2018/2001 y la Directiva núm. 2019/944 (referenciadas en la sección 1 de este capítulo) regulan las CER y las CCE. Hay algunas cuestiones legales controvertidas en torno a las dos nuevas comunidades, en particular las relacionadas con quién puede ser miembro. Las dos comunidades previstas por las directivas crean una complejidad notable de relaciones entre la comunidad y sus miembros y entre miembros. Ambas directivas hacen una elección relativa a la expresión *comunidad*. Para tener una imagen más amplia de la futura descentralización de la electricidad, es fundamental subrayar que existen otras comunidades energéticas en los Estados miembros, además de las dos comunidades reguladas en ambas directivas. De acuerdo con el DE de 2019, las disposiciones sobre CCE “no excluyen la existencia de otras iniciativas ciudadanas, como las que derivan de acuerdos de Derecho privado” (considerando núm. 44 de la DE 2019). Si bien esa aclaración no está incluida dentro de la REN 2018, es obvio que pueden existir otras iniciativas en el campo de las energías renovables, que impliquen la creación de comunidades. Las disposiciones de las directivas no pretenden homogeneizar todas esas iniciativas bajo una forma jurídica uniforme. Pretenden más bien garantizar que los Estados miembros promulguen la legislación adecuada para permitir que las CER y las CCE, como entidades jurídicas, sean capaces de disfrutar de una serie de derechos y de cumplir una serie de obligaciones, y, por tanto, de participar en todos los mercados de electricidad.

De acuerdo con las definiciones proporcionadas por las directivas, los miembros o accionistas tanto de las CCE como de las CER son: i) personas físicas; ii) autoridades locales, incluidos los municipios; o iii) pequeñas y medianas empresas (pymes, en el caso de las CER) o pequeñas empresas (en el caso de las CCE). En consecuencia, a partir de la redacción de las definiciones proporcionadas por la REN 2018 y la DE 2019, parece que no hay diferencia entre los dos tipos de comunidades con respecto a quién puede

convertirse en miembro: art. 2 (11) (a) de la DE 2019, y art. 2 (16) (b) de la REN 2018. Sin embargo, se debe criticar la forma en que están escritas la DE 2019 y la REN 2018, ya que el lector no obtiene una idea clara de qué tipo de miembros son aceptados en las CCE y las CER al leer las definiciones y los artículos relevantes, sino solo cuando esos artículos se leen, simultáneamente, con los considerandos de ambas directivas.

A la luz de las definiciones de CER y CCE, se podría argumentar que las grandes empresas de energía no pueden participar en las comunidades energéticas. No obstante, pueden participar tanto en las CER como en las CCE, ya que hay que leer las definiciones pertinentes y los arts. 22 de la REN 2018 y 16 de la DE 2019, a la luz de los considerandos de ambas directivas, que aceptan claramente como miembros a las grandes empresas de energía: considerando núm. 44 de la REN 2018 y considerando núm. 71 de la DE 2019.

La solución a esta contradicción es que las grandes empresas de energía pueden participar en las comunidades, pero no pueden involucrarse en el proceso de toma de decisiones de la comunidad. No hay referencias a las grandes empresas de energía como miembros de las CER, ni dentro de la definición de una CER, ni en el artículo 22 de la REN de 2018. Sin embargo, las grandes empresas de energía pueden participar en las CER, pues así lo da a entender el considerando núm. 71:

“Para evitar abusos y garantizar una amplia participación, las comunidades de energías renovables deben poder conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen en la comunidad como miembros o socios, o que cooperan de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión”.

Cuando habla de “otros actores habituales” se está refiriendo, sin duda, a los grandes grupos energéticos.

También hay una falta de referencia a grandes empresas de energía dentro de la definición de CCE y dentro del art. 16 de la DE 2019. Sin embargo, la DE 2019 acepta expresamente ese tipo de miembros o accionistas dentro de las CCE. Su considerando núm. 44 dispone lo siguiente:

“La pertenencia a las comunidades ciudadanas de energía debe estar abierta a todas las categorías de entidades. No obstante, deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal”.

Junto a la participación formal como miembros de la comunidad (por ejemplo, como accionistas), la REN 2018 prevé la posibilidad de que los miembros individuales y otros actores tradicionales del mercado cooperen con las CER, “a través de otros medios como la inversión” (considerando núm. 71). No se incluye ninguna disposición específica sobre los inversores (como algo diferente de los miembros o accionistas) en la DE 2019, pero no parece haber ningún obstáculo para eso.

Los miembros o accionistas de las comunidades deben controlar efectivamente las CCE y las CER: art. 2 (11) (a) de la DE 2019 y art. 2 (16) (a y b) de la REN 2018. Simultáneamente, ambas directivas incluyen llamadas a la autonomía de las CCE y de las CER respecto de sus miembros. Dicha autonomía es particularmente necesaria cuando las grandes empresas de energía participan en las comunidades energéticas como miembros o accionistas, o cuando cooperan con las comunidades energéticas como inversores. En esos casos, el diseño de su gobernanza debe estar sujeto a algunas especialidades.

La REN 2018 establece que la CER debe ser autónoma: art. 16 (1) (a) de la REN 2018. En el contexto en que eso se dice, está claro que se refiere a la autonomía de la propia CER en relación con sus miembros. La apelación a la autonomía de la CER es para evitar abusos y asegurar una amplia participación en la comunidad, ya que la CER debe ser capaz de permanecer autónoma de los miembros individuales y de otros actores habituales del mercado eléctrico que participan en la CER como miembros o accionistas, o que cooperan a través de otros medios, como la inversión: considerando núm. 71 de la REN 2018. También está claro que cuando ese considerando habla de “otros actores habituales del mercado” o “inversores” se está refiriendo a grandes empresas de energía. Por su parte, los artículos relevantes dedicados a las CCE dentro de la DE 2019 no hacen una llamada expresa a la autonomía de la CCE, pero el considerando núm. 44 es muy claro al respecto, en el sentido de que las grandes empresas no tienen ningún poder de decisión. La gobernanza debe desarrollarse de tal manera que los intereses de las empresas eléctricas existentes no prevalezcan sobre los intereses sociales, ambientales o económicos de la CCE. Eso implica que los poderes de decisión dentro de una CCE deben limitarse “a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal” (considerando núm. 44 de la DE 2019). La REN 2018 va más allá, ya que no solo limita el papel de las empresas privadas en el proceso de toma de decisiones, sino que excluye la participación en una CER de empresas privadas, cuando la participación constituya su principal actividad comercial o profesional: art. 22 (1) de la REN 2018.

Por tanto, tanto en la CCE como en la CER existe la necesidad de lograr un equilibrio entre el control (ejercido por los miembros) y la autonomía (de las comunidades frente a sus miembros).

Ambas directivas prevén que los miembros de las comunidades sean consumidores. En el caso de la CER, se hace una mención particular de los consumidores domésticos (art. 22, 1, de la REN 2018), incluidos aquellos perteneciente a hogares vulnerables o de bajos ingresos (incluidos los inquilinos): art. 22, 4, letra f, de la REN 2018, y considerando núm. 67 de la REN 2018. En el caso de la CCE, los consumidores domésticos o consumidores activos: art. 16, 1, letra c, de la DE 2019. Según la REN 2018, la participación de los consumidores domésticos en las CER ayudará a combatir la pobreza energética a través de la reducción del consumo y la reducción de las tarifas de suministro: considerando núm. 67 de la REN 2018.

Sin embargo, la participación en ambas comunidades está abierta a miembros que no sean consumidores. El hecho de que ambas directivas mencionen únicamente a los consumidores como posibles miembros de las comunidades, dentro de los respectivos artículos que las regulan (art. 22 de la REN 2018 y art. 16 de la DE 2019), no excluye la participación de otros miembros. Eso queda claro a la luz de las definiciones de CCE y CER y de los considerandos relevantes. La participación debe estar abierta a todas las categorías de entidades y debe ser voluntaria: art. 2, 16, letra a, y considerando núm. 70 de la REN 2018, y art. 2, 11, letra a, y considerando núm. 44 de la DE 2019. Cuando las directivas establecen que los miembros de las CCE y de las CER son personas físicas, autoridades locales y pymes (o pequeñas empresas), no significa que deban ser consumidores. La visión de las directivas es que las comunidades están abiertas a la participación, pero que se debe garantizar la participación de los consumidores.

Los miembros o accionistas de una CCE no pierden sus derechos y obligaciones como clientes domésticos o clientes activos, y los miembros de una CER mantienen sus derechos u obligaciones como clientes finales: art. 16, 1, letra c, de la DE 2019, y art. 22, 1, de la REN 2018. Los Estados miembros deben garantizar que las CCE y las CER tengan derecho a organizar en su seno la distribución entre sus miembros de la electricidad producida por las unidades que son propiedad de la comunidad, sin perjuicio de que los miembros de la comunidad conserven sus derechos y obligaciones como clientes finales: art. 16, 3, letra e, de la DE 2019, y art. 22, 2, letra b, de la REN 2018.

La confusión existente en las directivas acerca de quién puede ser miembro de una CER y de una CCE se extiende, lógicamente, a la legisla-

ción española (tanto la vigente como el borrador de real decreto de comunidades), por la sencilla razón de que la ley española se limita a transcribir literalmente los preceptos de las directivas. Hay quienes mantienen que las grandes empresas energéticas no pueden ser miembros de las CER.

Existen limitaciones para que las grandes empresas (energéticas) participen y/o gestionen las comunidades energéticas. Sin embargo, las grandes compañías energéticas pueden tener un gran papel sobre las comunidades energéticas, y no solo pueden ejercer un papel facilitador o promotor de esas comunidades, o de inversión, sino que también pueden prestar varios otros servicios a las comunidades, como la optimización interna de los recursos compartidos y la agregación de estos recursos para la compra y venta en mercados fuera de la CE.

5. Conclusiones

La principal conclusión es que existe un potencial significativo de alineación entre los miembros de la comunidad energética y los consumidores que no lo son. Sin embargo, las distorsiones de los precios, así como los problemas normativos, de diseño del mercado y de gobernanza, pueden socavar la alineación, elevando los costes de los sistemas y trasladando costos a los no miembros.

Recomendamos prestar atención a las siguientes cuestiones a la hora de transponer la legislación de la UE a España.

Primera. Inicialmente, las CE necesitarán apoyo financiero, que no debe hacerse a expensas de los consumidores de electricidad de fuera de las CE, sino más bien en forma de subvenciones directas y transparentes del Gobierno y que estén limitadas en el tiempo. Sin embargo, es importante analizar la eficacia de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos. En vista de la creciente necesidad de flexibilidad en el sistema eléctrico y el potencial de las CE de ofrecerlo, el apoyo de las políticas públicas debería centrarse más en el almacenamiento y la respuesta de la demanda.

Segunda. Es cierto que en la legislación existen limitaciones para que las grandes empresas (energéticas) participen y/o gestionen las comunidades energéticas. A nuestro juicio, sin embargo, tales limitaciones no son absolutas y, lo que es más importante todavía, las grandes compañías energéticas pueden tener un gran papel en materia de comunidades energéticas, y no solo pueden ejercer sobre ellas un papel facilitador o promotor, o de inversión, sino que igualmente pueden prestar varios otros servicios a las

comunidades, como la optimización interna y la agregación para la compra y venta en mercados eléctricos externos.

Tercera. La futura regulación española debería ofrecer a las CE mayores incentivos para reducir sus propios costes y crear nuevas fuentes de ingresos o de ahorro de costes; todos en línea con la legislación europea.

- A) Para ayudarles a reducir costes, la legislación de las CE debe permitir la compra de energía renovable (por ejemplo, con contratos *PPA*) a distancias más largas de las permitidas actualmente para aprovechar los beneficios económicos de las instalaciones de energía y almacenamiento a mayor escala.
- B) Dentro de la comunidad energética, será esencial desarrollar la flexibilidad, en particular confiando en el almacenamiento. Los modelos de negocio que utilizan plataformas digitales ayudan a optimizar los recursos dentro de la CE y a comerciar con mercados y socios externos.
- C) Para aumentar los ingresos potenciales de las CE, es importante crear mercados locales de energía y congestión, y garantizar a las CE el acceso a todos los mercados mayoristas nuevos y existentes.
- D) El futuro diseño de peajes de red debe provocar que a los consumidores les resulte indiferente elegir entre la compra de electricidad como individuos o como comunidad energética, excepto en la medida en que la comunidad reduzca los costes del sistema, en cuyo caso los miembros de la comunidad deben ser compensados en consecuencia.

Cuarta. La legislación actual ofrece incentivos financieros para el autoconsumo, individualmente o en comunidad, al permitir que el autoconsumidor evite el pago de determinados impuestos, peajes de red o cargos políticos. Esto implica trasladar los costes del sistema a otras personas ajenas a la comunidad. En el futuro, los subsidios deben ser financiados por el presupuesto público.

Quinta. A fin de garantizar un acceso no discriminatorio a las redes y a los mercados locales para la gestión de la energía y la congestión, la legislación debe garantizar que el gestor de la red de distribución trate todos los recursos sin discriminación en lo que respecta a su propiedad. También debe garantizar que estos gestores dispongan de incentivos para facilitar la conexión de las comunidades energéticas y su participación en todos los mercados.

Sexta. A la hora de transponer la legislación de la UE relativa a las comunidades de energías renovables y a las comunidades ciudadanas de energía,

así como la nueva legislación relacionada con los mercados de la energía, es importante avanzar en la dirección sugerida anteriormente. En el medio plazo, la incertidumbre en los precios mayoristas en un mercado dominado por renovables con economías de escala, y también la incertidumbre sobre la evolución de los peajes y cargos regulados, podría provocar una pérdida de competitividad para el modelo de CE exclusivamente basado en comercialización bajo autoconsumo. Así, concluimos que el actual modelo de negocio debería evolucionar hacia una gestión inteligente de los recursos de flexibilidad dentro de la comunidad, incluidos las baterías, los vehículos eléctricos y las bombas de calor. De hecho, las comunidades energéticas deberían en un futuro tener el derecho de agregar recursos y participar en los diferentes mercados de energía, y por ello la legislación debería contemplarlas al igual que a los agregadores independientes.

6. Bibliografía

- Bartlett Castellà, E. R. (2022). Comunidades energéticas. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 289-311). Madrid: Marcial Pons.
- González Ríos, I. (2020). Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- Hledik, R. y Peters, K. (2023). *Real Reliability: The Value of Virtual Power*. Brattle. Disponible en https://www.brattle.com/wp-content/uploads/2023/04/Real-Reliability-The-Value-of-Virtual-Power_5.3.2023.pdf.
- Mancarella, P. (2020). Electricity grid fragility and resilience in a future net-zero-carbon economy. *Oxford Energy Forum*, 124. Disponible en <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/09/OEF124.pdf>.
- Revuelta Pérez, I. (2024). *Comunidades energéticas y entidades locales. Formas jurídicas y participación municipal. Volumen I*. Pamplona: Aranzadi.
- Robinson, D. (2021). Energy communities and flexible demand. En F. Sioshansi (ed.). *Variable Generation, Flexible Demand*. Academic Press (Elsevier).
- Robinson, D. y Del Guayo, I. (2022). Alignment of energy community incentives with electricity system benefits in Spain. En S. Löbbe, F. Sioshansi y D. Robinson (eds.). *Energy Communities: Customer-Centered, Market-Driven, Welfare-Enhancing?* Elsevier Academic Press.
- Tévar-Bartolomé, G., Gómez-Expósito, A., Arcos-Vargas, A. y Rodríguez-Montañés, M. (2021). Network impact of increasing distributed PV hosting: A utility-scale case study. *Solar Energy*, 217, 173-186.

CAPÍTULO IX

Colaboración pública y privada en materia de comunidades energéticas locales: especial referencia a la iniciativa empresarial

Immaculada Miracle Montserrat

*Energy Area Leader & Solar Business Development Manager
en el centro tecnológico Leitat*

SUMARIO. **1. Aceptación social.** 1.1. Primer prisma de aceptación social de las comunidades energéticas locales. 1.2. Segundo prisma de aceptación social de las comunidades energéticas locales. **2. Fórmulas de participación de los sectores público y privado.** 2.1. Miembros de las comunidades energéticas locales. 2.2. Roles de los miembros de las comunidades energéticas locales. **3. Conclusión. Gobernanza multinivel policéntrica de las comunidades energéticas locales.** **4. Bibliografía.**

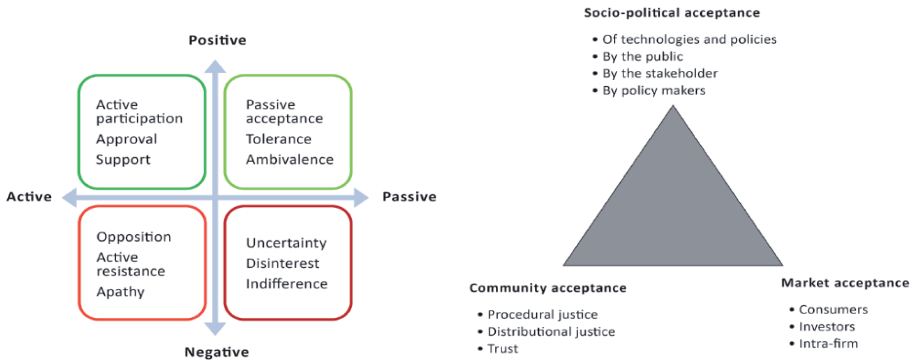
Las comunidades energéticas locales prueban que actuar en favor de la transición energética puede hacerse desde la proximidad —física y conceptual— al territorio. Asimismo, son fuente de cambio de los modelos energético y socioeconómico, centrados en las relaciones entre diferentes actores de los sectores público y privado, razón principal de la existencia y relevancia de este capítulo.

1. Aceptación social

La aceptación social es condición *sine qua non* para el éxito del cambio de modelos energético y socioeconómico promovidos por parte de las comunidades energéticas locales. El concepto de aceptación social es originario de la década de los 80, y desde entonces se entiende como el consentimiento o rechazo de innovaciones tecnológicas por parte de múltiples actores (ciudadanos, respon-

sables políticos, empresas, expertos, ONG, comunidades científicas) y por razones dispares (físicas, contextuales, políticas, institucionales, socioeconómicas, sociales, comunicativas, culturales, simbólicas, ideológicas, locales y personales)¹. Gordon, Balta-Ozkan y Nabavi² propusieron dos matrices de aceptación social acerca de las energías renovables, las cuales se muestran a continuación:

Figura 1. Matrices de aceptación social. [Izquierda, primera matriz; Derecha, segunda matriz]



Ambas matrices de aceptación social pueden transponerse a las comunidades energéticas locales. En este caso, cada matriz pertenece a un prisma diferente, pero a su vez complementario, para entender las comunidades energéticas locales. El primer prisma —primera matriz— refleja el *proceso* que concierne a la profundidad de implicación de los actores. En otras palabras, y empleando los términos acogidos en la matriz, el apoyo (*positive outcome*) o resistencia (*negative outcome*) a las comunidades energéticas locales varía en función de la intensidad de intervención de los actores (*active* vs. *passive*). El segundo prisma —segunda matriz— plasma los *actores* que conciernen a cada tipología de aceptación —sociopolítica, comunitaria, de mercado—, también aplicable a las comunidades energéticas.

1.1. Primer prisma de aceptación social de las comunidades energéticas locales

El primer prisma de aceptación social de las comunidades energéticas, es decir, el *proceso* que concierne a la profundidad de implicación de los

1. Wüstenhagen *et al.* (2007).
2. Gordon *et al.* (2022).

actores, se puede explicar desde la teoría de la acción colectiva. Como en toda acción colectiva, existen cuatro grupos de actores que participan de ella: los cooperadores kantianos, los cooperadores estratégicos racionales, los cooperadores utilitaristas y los cooperadores honestos. Los primeros –los kantianos– actúan independientemente de los costes y las consecuencias. Posteriormente, los cooperadores racionales participan siguiendo el orden de preferencias descrito por el dilema del prisionero.

Tabla 1. Orden de preferencias habitual descrito por el dilema del prisionero

<i>Preferencia</i>	<i>Persona A</i>	<i>Otras personas</i>	<i>Explicación</i>
<i>Preferencia 4</i>	No cooperar	Cooperar	Se consigue el bien perseguido y el individuo 'A' no ha tenido que sufrir los costes.
<i>Preferencia 3</i>	Cooperar	Cooperar	Se logra el objetivo, pero 'A' ha tenido que sufrir los costes de la acción.
<i>Preferencia 2</i>	No cooperar	No cooperar	No se consigue el objetivo, pero nadie debe asumir los costes.
<i>Preferencia 1</i>	Cooperar	No cooperar	'A' asume los costes de la acción colectiva, pero no se consigue el objetivo porque el resto no coopera.

En este tipo de situaciones nos encontramos con un problema de acción colectiva, ya que no cooperar es la estrategia dominante. Sin embargo, los cooperadores racionales impulsores y partícipes de las comunidades energéticas locales siguen el siguiente orden de preferencias:

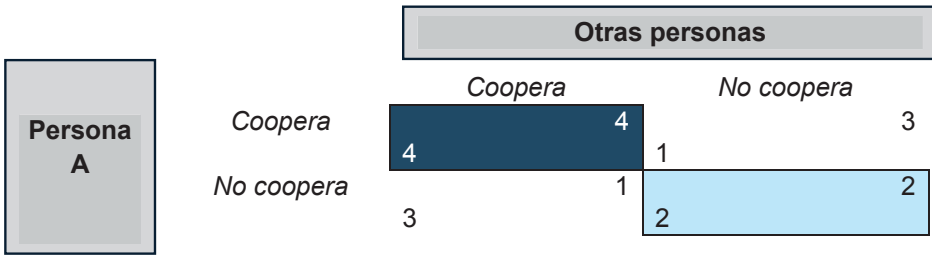
Tabla 2. Orden de preferencias de las comunidades energéticas locales

<i>Preferencia</i>	<i>Persona A</i>	<i>Otras personas</i>	<i>Explicación</i>
<i>Preferencia 4</i>	Cooperar	Cooperar	Se logra la constitución de comunidades energéticas locales y los costes de 'A' son inferiores que si no hubiera cooperado.
<i>Preferencia 3</i>	No cooperar	Cooperar	Se consigue el objetivo perseguido, el fomento de comunidades energéticas, pero el individuo 'A' no ha asumido coste alguno.

Preferencia 2	No cooperar	No cooperar	No se consigue el objetivo, pero nadie debe asumir los costes.
Preferencia 1	Cooperar	No cooperar	'A' impulsa la creación de una comunidad energética, asumiendo los costes relativos a ello, pero el resto no lo hace y, en consecuencia, no se consigue el objetivo.

Este orden de preferencias lleva a una situación equivalente al juego de la caza del ciervo:

Figura 2. Resultados de la participación en comunidades energéticas locales

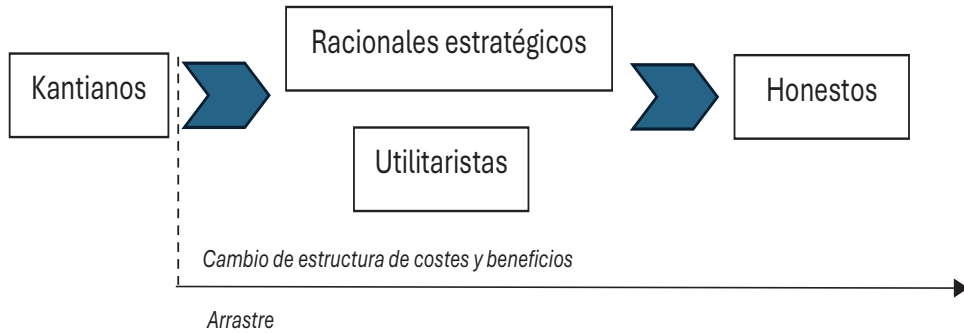


Se plantea, pues, una situación con dos resultados posibles: que todas las personas cooperen (4-4) o que nadie lo haga (2-2). Dos resultados que además coinciden con los equilibrios de Nash. Por tanto, en un contexto de fomento de comunidades energéticas locales, la mejor opción para los cooperadores racionales estratégicos es cooperar.

El cambio en el orden de preferencias —de la Tabla 1 a la Tabla 2— se debe a las características de las comunidades energéticas. Estas han sido promovidas por los cooperadores kantianos, los cuales actuaron con independencia de lo que sucediera más adelante y de lo que harían los demás individuos. Desarrollaron, pues, un papel de líderes. La implicación perseverante de los kantianos y sus acciones desencadenaron que se produjera un cambio en la estructura de costes y arrastre. Así pues, posteriormente, se están sumando a participar en las comunidades energéticas los cooperadores estratégicos racionales, al entrever que colaborar comporta beneficios (para otros y/o para sí mismos), y los cooperadores utilitaristas, al creer que con su cooperación se incrementa la utilidad global. Finalmente, se incorporarían futuramente —esperemos que en un horizonte no muy lejano— los coope-

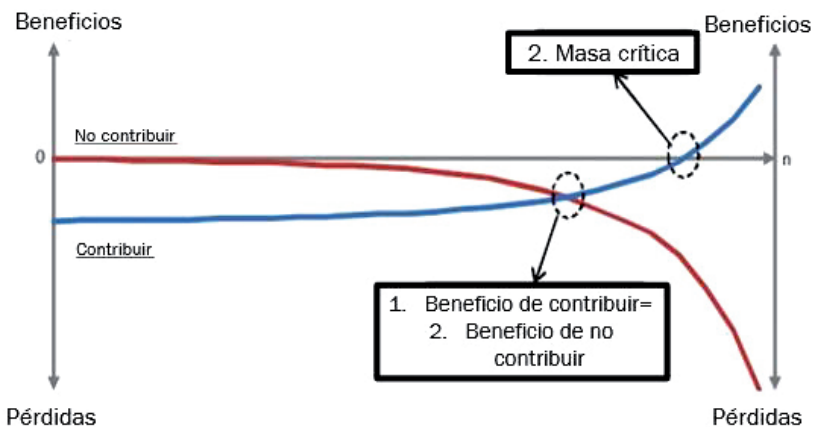
radores honestos, que decidirían cooperar teniendo en cuenta las acciones emprendidas por sus predecesores.

Figura 3. Secuencia de cooperadores en las comunidades energéticas locales



Teniendo en cuenta el conjunto de la estructura de costes y beneficios de participar en comunidades energéticas locales, la evolución puede representarse, también, a partir del beneficio individual que obtiene un individuo si contribuye en las mismas, o no, en función del número de colaboradores —de los sectores público y privado— que haya:

Figura 4. Diagrama de Schelling de las comunidades energéticas locales



El gráfico representa la decisión de un individuo en función del número de personas participantes en las comunidades energéticas locales. Lo más remarkable es que, a partir de un cierto número de colaboradores, el beneficio

de contribuir en las comunidades energéticas será superior al de no contribuir. Como ya hemos comentado anteriormente, en el momento en que los primeros actores comenzaron a participar en las comunidades energéticas, los beneficios socioeconómicos y medioambientales de colaborar superaron los costes de no colaborar. A partir de ahí, y con la sucesiva participación de nuevos miembros, los costes derivados de la no cooperación deberían coger un peso relativo inmenso y permitir superar el punto de masa crítica.

1.2. Segundo prisma de aceptación social de las comunidades energéticas locales

El segundo prisma de aceptación social de las comunidades energéticas refleja las diferentes tipologías de actores que colaboran en el marco de las comunidades energéticas, según sus relativas aceptaciones sociopolítica, comunitaria y de mercado³, retroalimentables entre ellas.

- La aceptación sociopolítica: opera a nivel macro (o nacional) y concierne al público y otras partes interesadas.
- La aceptación de la comunidad: concierne a partes interesadas locales, particularmente residentes y autoridades locales.
- La aceptación en el mercado: concierne a todos los actores del mercado en diferentes niveles, como, por ejemplo, consumidores, inversores, actores de la industria, pymes e intermediarios.

La diversidad de actores citados nos incita a pensar en el término “gobernanza multinivel” —o *multi-level governance*, en inglés—, desarrollado por el politólogo Gary Marks en 1993, con la finalidad de facilitar el análisis de los procesos de toma de decisiones descentralizados, en los cuales los Gobiernos locales y la sociedad civil tienen una influencia cada vez mayor en la definición de objetivos colectivos⁴. En 2010, la OECD aplicó el marco de la gobernanza multinivel para analizar políticas de cambio climático con el objetivo de entender las interacciones entre las partes interesadas tanto en el mismo nivel jerárquico como en diferentes⁵. Más específicamente sobre el sector energético, en 2009, la Agencia Internacional de Energía (AIE) también estudió, utilizando un cuadro de indicadores propio, cómo la gobernanza multinivel puede afectar positivamente la eficiencia energética⁶. Más adelante, en 2016,

3. Gordon *et al.* (2022).

4. Betsill y Bulkeley (2006).

5. OECD (2010).

6. IEA (2009).

se evaluó el impacto de la gobernanza multinivel en la implementación del Plan de Acción de Energía Sostenible (PAES) en todos los países europeos⁷.

Tabla 3. Nuevo marco de gobernanza multinivel para la evaluación de comunidades energéticas⁸

<i>Dimension</i>	<i>Indicator</i>	<i>Specifics</i>
<i>Openness and Transparency</i>	<i>Openness</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Networking
	<i>Transparency</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of information • Enabling procedures for public consultation
<i>Participation</i>	<i>Policy Coordination</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical • Horizontal
	<i>When</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Process • Design • Implementation • Monitoring
	<i>With who</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Partnership (Within the administration, With citizens, With Private organizations, With local policy-makers)
<i>Accountability</i>	<i>Responsibility</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Level of accountability
<i>Effectiveness</i>	<i>Regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formality of administrative structures
	<i>Decision-making process</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Initiation and decision-making process
	<i>Supportive mechanisms</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Budget size • Funding schemes
	<i>Innovation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovative instruments
<i>Coherence</i>	<i>Alignment</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Receptivity of EU institutions • Customization on the territory in defining policies

En 2022 una estudiante de máster de la Universidad TU Delft propuso un marco de análisis *ad hoc* para evaluar cómo la gobernanza multinivel apoya o dificulta el empoderamiento de comunidades energéticas locales (ver Tabla 3).

Viendo que el marco de gobernanza multinivel toma fuerza inclusive en este ámbito, cabe indicar qué tipología de gobernanza multinivel procede para las comunidades energéticas. Existen, pues, dos modelos de gobernanza multinivel: el primero se refiere a una gobernanza con una jerarquía escalonada verticalmente y donde solo un número limitado de autoridades tienen

7. European Committee of the Regions *et al.* (2016).

8. Trovalusci (2022).

poderes reales de toma de decisiones; el segundo —inspirado por Elinor Ostrom— se conoce como gobernanza multinivel “policéntrica”⁹. Este último sería el identitario de las comunidades energéticas locales, dada la multiplicidad de actores a diferentes escalas¹⁰, tejiendo “redes complejas superpuestas”¹¹.

2. Fórmulas de participación de los sectores público y privado

Entendiendo la gobernanza multinivel policéntrica de las comunidades energéticas, la heterogeneidad de sus miembros (segundo prisma de aceptación social presentado) y el complejo proceso de implicación de estos (primer prisma de aceptación social presentado), corresponde, ahora, estudiar las posibles fórmulas de colaboración tanto del sector público como de entidades privadas.

Dos entidades jurídicas fueron impulsadas por parte de la normativa europea en 2018 y 2019: las comunidades de energías renovables (CER, de ahora en adelante) y las comunidades ciudadanas de energía (CCE, de ahora en adelante), respectivamente. Por un lado, las CER, previstas por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables¹². Por otro lado, las CCE, previstas por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE¹³. De ahora en adelante se hará referencia a cada una de las directivas utilizando “Directiva 2018/2001” o “Directiva 2019/944”, correlativamente. Las entidades jurídicas CER y CCE, amparadas por ambas directivas, se engloban bajo el término de “comunidades energéticas locales”¹⁴.

2.1. Miembros de las comunidades energéticas locales

A continuación, examinaremos los miembros de las comunidades energéticas locales de acuerdo con las definiciones proporcionadas por la Directiva 2018/2001 y la Directiva 2019/944. Haciendo abstracción del artículo 2 de ambas directivas, el cual incluye las definiciones de las CER y las CCE, no

-
9. Ostrom (2010).
 10. Hooghe y Marks (2001).
 11. Bulkeley y Mol (2003).
 12. <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>.
 13. <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>
 14. Savaresi (2020).

resulta evidente percibir la diferencia entre la membresía de ambas, más allá de que las CER incluyen en su participación a las pequeñas y medianas empresas (pymes), mientras que en la definición de las CCE parece que se excluye la participación de las medianas empresas. Por consiguiente, una lectura completa y comparativa de ambas directivas se impone.

Empecemos por la Directiva 2018/2001. El artículo 2 (16)(b), sobre la definición de las CER, incluye la cooperación entre “personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios”. El artículo 22 (1) garantiza el principio de no discriminación en los miembros participantes en una comunidad energética, incluyendo las empresas privadas siempre y cuando no participen con afán comercial: “Los Estados miembros garantizarán que los consumidores finales, en particular los consumidores domésticos, tengan derecho a participar en una comunidad de energías renovables a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales, y sin estar sujetos a condiciones injustificadas o discriminatorias, o a procedimientos que les impidan participar en una comunidad de energías renovables, siempre que, en el caso de las empresas privadas, su participación no constituya su principal actividad comercial o profesional”. Del mismo artículo 22, apartado (4)(f), también sobresale la admisible membresía de consumidores de hogares vulnerables o de bajos ingresos, que permitirá a las comunidades de energías renovables, como esclarece el considerando 67, “impulsar la eficiencia energética en los hogares y ayuda[r] a combatir la pobreza energética mediante la reducción del consumo y gracias a precios de suministro más bajos”. El considerando 70 presenta la participación decisiva de los ciudadanos y autoridades locales, y argumenta cómo “en los proyectos de energías renovables a través de comunidades de energías renovables ha generado un valor añadido significativo en lo que se refiere a la aceptación local de las energías renovables y al acceso a capital privado adicional, lo que se ha traducido en inversiones locales”. El considerando 71 resalta la necesidad de autonomía de las comunidades de energías renovables, respecto de “los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen en la comunidad como miembros o socios, o que cooperan de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión”. Prosigue subrayando la participación abierta a miembros locales en las comunidades de energías renovables “atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios”. Se entiende de la lectura de la Directiva 2018/2001 que pueden ser miembros de las comunidades de energías renovables personas físicas, autoridades locales, y pequeñas y medianas empresas.

Examinemos, ahora, la Directiva 2019/944. El artículo 2 (11)(a), sobre la definición de las CCE, incluye la cooperación entre ciudadanos, actores loca-

les y pequeñas empresas: “participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas”. El artículo 16 del Capítulo III, en el apartado (1)(a), acentúa la participación abierta y voluntaria de las comunidades energéticas ciudadanas, donde “los Estados miembros ofrecerán un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energías”, aludiendo —en el apartado (1)(c) del mismo artículo— a los consumidores domésticos como miembros de estas. Y prosigue con clarificaciones en los considerandos 43 y 44. El considerando 43 declara lo siguiente: “Debe permitirse a los clientes domésticos participar voluntariamente en las iniciativas de energía comunitaria así como abandonarlas”, recalándose de nuevo, en el considerando 44, la membresía “abierta a todas las categorías de entidades”, y haciéndose especial hincapié en que los poderes de toma de decisiones dentro de una comunidad ciudadana de energía deben limitarse “a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal”. La membresía de las autoridades locales también se abarca en las CCE, pues “las comunidades ciudadanas de energía se consideran una categoría de cooperación ciudadana o de ‘agentes locales’ que debe ser reconocida y protegida por el Derecho de la Unión”. Teniendo en cuenta el texto completo de la Directiva 2019/944, pueden ser miembros de las comunidades ciudadanas de energía: personas físicas, autoridades locales, así como las empresas.

Tras una inmersión profunda en la Directiva 2018/2001 y la Directiva 2019/944, las comunidades energéticas locales —ambas, CER y CCE— se llega a la conclusión de que tienen personalidad jurídica (de base asociativa o societaria) y son de participación abierta y voluntaria. La principal diferencia entre ambas comunidades es que las CER están limitadas a las energías renovables, mientras que las CCE no tienen esa limitación y, adicionalmente, las CCE no tienen por qué estar geográficamente confinadas.

No queda completamente claro en las directivas europeas si las grandes empresas del ámbito de la energía pueden ser miembros de las CER o de las CCE. Cabe mencionar que parecen estar nombradas tanto en la Directiva 2019/944 —considerando 44— como en la Directiva 2018/2001 —considerando 71—. El llamamiento que el artículo 22 y el considerando 71 de la Directiva 2018/2001 hacen para que las comunidades gocen de autonomía¹⁵ respecto de las grandes empresas del ámbito de la energía parece apuntar a esa posibilidad. No es un tema pacífico. Si se aceptase que sí pueden ser

15. Del Guayo (2022).

miembros, habría que subrayar, como hacen las directivas, que, en ese supuesto, tales empresas no pueden participar en la gestión de la comunidad, para mantener esa autonomía. Sí es pacífico, sin embargo, que las grandes empresas pueden colaborar con las comunidades, como inversores o de otra manera. El legislador español ha optado por reputar que esas grandes empresas de energía no pueden ser miembros, aunque tal cuestión tampoco queda clara en el borrador de real decreto.

La participación de los inversores, por su lado, es prevista en la Directiva 2018/2001 —considerando 71—, y parece ser aceptada también bajo la Directiva 2019/944, a pesar de no estar especificada en la misma.

La cooperación por parte de las autoridades locales en las comunidades energéticas locales se notifica en el artículo 2 (16)(b) y el considerando 70 de la Directiva 2018/2001, así como en los artículo 2 y considerando 44 de la Directiva 2019/944.

Los consumidores domésticos también están previstos entre los miembros de las comunidades energéticas. La Directiva 2018/2001 alude explícitamente a los consumidores de hogares o recursos vulnerables, y la Directiva 2019/944, a los consumidores domésticos o activos.

Otros actores como los centros tecnológicos o parques científicos parecen tener también cabida bajo las dos entidades jurídicas —CER y CCE— impulsadas por parte de las directivas europeas en 2018 y 2019. Para ello, un marco normativo apropiado deberá desarrollarse a fin de que estos actores cumplan con lo dispuesto en el artículo 22 de la Directiva 2018/2001 y en el artículo 16 de la Directiva 2019/944.

Lograr una colaboración pública y privada abierta a un amplio abanico de actores necesita de la garantía de autonomía de las comunidades energéticas locales, a fin de lograr un equilibrio entre el control, ejercido por los miembros, y la autonomía de la comunidad energética frente a sus miembros. Esta autonomía es particularmente necesaria cuando grandes compañías y/o servicios públicos de energía participan en las comunidades energéticas como miembros, accionistas o inversores. El menester de autonomía de las comunidades energéticas es explícito en la Directiva 2018/2001, pues no solo limita el papel de las empresas privadas en el proceso de toma de decisiones, sino que excluye la membresía de estas cuando su participación constituya su principal actividad comercial o profesional. Una situación dispar sucede en la Directiva 2019/944, donde la misma autonomía no se expone claramente, pero se sobreentiende de la narrativa del considerando

44 relativa al papel de las empresas privadas en el proceso de toma de decisiones —y no a su afiliación en sí misma—: “deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal”.

2.2. Roles de los miembros de las comunidades energéticas locales

En noviembre de 2023, la Comisión Europea publicó una guía sobre comunidades energéticas, enfocada a proporcionar un conjunto de herramientas para las regiones en transición justa. En la misma, se recomienda que los municipios actúen no solo como principales impulsores de las comunidades energéticas, sino que también formen comunidades energéticas involucrando a los diferentes servicios municipales y asociaciones locales¹⁶.

A continuación, cumpliendo con las definiciones de comunidades energéticas locales —CER y CCE—, utilizaremos diferentes modelos de cooperación en las comunidades energéticas para examinar, por un lado, los dos prismas de aceptación social de las comunidades energéticas explicados en este capítulo —grado de implicación y diversidad de los miembros de las comunidades energéticas—, y, por otro lado, los roles de cada uno de ellos.

En primer lugar, en un modelo asociativo, la Administración local suele impulsar y dinamizar las fases iniciales de creación de una comunidad energética. Sin embargo, una vez constituida, los otros miembros de la comunidad adquieren su notoriedad y el ayuntamiento participa tan solo como miembro en los órganos de gobierno de la asociación¹⁷. En segundo lugar, en un modelo de sociedad limitada sin ánimo de lucro, la colaboración entre actores públicos y privados es bastante equitativa, pues el ayuntamiento tiene un peso de participación inferior al 50 %, las asociaciones de usuarios entre un 20 % y un 40 %, las entidades locales sin ánimo de lucro entre un 5 % y un 10 %, y otros actores económicos locales, como sociedades mercantiles municipales o centros tecnológicos, entre un 20 % y un 40 %. En este modelo, la mayor parte de la participación recae en las empresas y centros tecnológicos¹⁸, y cabe igualmente la figura de la cooperativa, que es la fórmula más extendida ya entre las iniciativas precursoras de comunidades energéticas.

16. European Commission (2023).

17. FEMP *et al.* (2023: 19).

18. FEMP *et al.* (2023: 20).

Terceramente, siguiendo un modelo de consorcio público-privado-ciudadano, la comunidad energética es constituida por, como mínimo, dos entidades públicas (una de ellas el ayuntamiento), e incorpora asociaciones locales ciudadanas o empresariales, como las sociedades mercantiles municipales, y ciudadanos. A medida que se incorporan nuevos miembros en la comunidad energética, el ayuntamiento reduce su participación¹⁹.

Adentrándose en los roles de los miembros de las comunidades energéticas expuestos, podemos afirmar que la Administración pública tiene, en primer lugar, la capacidad de promover la creación de comunidades energéticas poniendo a disposición espacios de reunión y debate a nivel local; en segundo lugar, la responsabilidad de crear un marco legal y administrativo que favorezca la implementación de las comunidades energéticas; y finalmente, la posibilidad de otorgar esquemas de apoyo gubernamental.

Las empresas privadas, a su vez, pueden contribuir a la viabilidad económica de las comunidades energéticas, desarrollando nuevos esquemas y modelos de negocios que promuevan condiciones y límites legales y económicos más favorables para una implementación a gran escala de comunidades energéticas locales²⁰. Asimismo, las empresas también pueden contribuir desarrollando —técnica y comercialmente— sistemas híbridos de corriente continua (CC) o de corriente alterna (CA) para proporcionar calefacción, refrigeración, agua caliente, electrodomésticos de CC y movilidad eléctrica con el fin de satisfacer las necesidades de las comunidades energéticas²¹.

La contribución de los centros tecnológicos permite acelerar el desarrollo de comunidades energéticas locales mediante el aprovisionamiento de resultados científicos y tecnológicos que habiliten la “planificación óptima, la explotación eficiente y el control inteligente” de comunidades energéticas locales²². Estos resultados pueden beneficiar a las empresas locales para su propio desarrollo²³ y también a los ciudadanos, generándoles un estímulo de implicación en las comunidades energéticas locales²⁴.

A horizonte 2027, los centros tecnológicos europeos tienen la ambición de facilitar la creación y el funcionamiento de comunidades energéticas

19. FEMP *et al.* (2023: 21).

20. PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power (2022: 76).

21. PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power (2022: 92).

22. CARTIF (2023).

23. Etzkowitz y Leydesdorff (1997).

24. Neves *et al.* (2024).

mediante el desarrollo técnico de modelos operativos estandarizados de comunidades energéticas, pasando de un nivel de madurez tecnológica (*TRL*, por sus siglas en inglés) 6 (tecnología demostrada en un entorno industrial) a 8 (sistema completo y calificado)²⁵. De la misma manera, a horizonte 2030, pretenden facilitar el funcionamiento de las comunidades energéticas en pleno cumplimiento de las normas de red y los requisitos de los Operadores de Sistemas de Distribución (DSO) y Operadores de Sistemas de Transporte (TSO)²⁶. Algunas de las aportaciones clave que contribuirán a la consecución de estos objetivos se pueden resumir en:

- o definir hojas de ruta que permitan a las comunidades energéticas locales convertirse en referentes en descarbonización²⁷;
- o diseñar, desarrollar y validar tecnologías que permitan gestionar las comunidades energéticas locales eficientemente con la ayuda de recursos flexibles (sistema de almacenamiento, estaciones de recarga) para garantizar un balance neto positivo, e integrar redes eléctricas facilitando el intercambio de energía entre los diferentes miembros de la comunidad²⁸;
- o demostrar que las tecnologías TIC pueden contribuir a la seguridad en el funcionamiento de las comunidades energéticas (*blockchain* para transacciones)²⁹;
- o adquirir datos de las instalaciones técnicas de las comunidades energéticas, abarcando desde el diseño e instalación de sistemas hardware hasta la implantación de una plataforma IoT (Internet de las cosas), a fin de gestionar los datos energéticos de las comunidades³⁰;
- o desarrollar modelos dinámicos de comunidades energéticas, implementados en entornos de simulación previos al desarrollo de las comunidades energéticas. El valor añadido de estos modelos es que permiten a promotores de comunidades energéticas y a DSO estudiar su impacto sobre la red eléctrica de distribución y transporte³¹;

25. European Commission (2014).

26. PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power (2022: 97).

27. FEDIT Centros Tecnológicos de España (2023) y GRETA (2023).

28. CDTI y Ministerio de Ciencia e Innovación (2020).

29. PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power (2022: 6).

30. Instituto Tecnológico de Galicia (ITG) (2021).

31. Beneyto (2023).

- o crear comunidades energéticas virtuales y algoritmos de inteligencia artificial para optimizar la gestión de las necesidades energéticas y predecir consumos³²;
- o estudiar, junto con las empresas, nuevos modelos de negocio innovadores que potencien el despliegue de comunidades locales energéticamente positivas, basados en la comercialización de servicios energéticos (ESE)³³.

La cooperación entre la Administración pública, las empresas y los centros tecnológicos no debe olvidar facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. La participación de los ciudadanos debe ir desde colaboraciones directas con investigadores para abordar algunas cuestiones de investigación actuales, hasta acciones de ciencia ciudadana dedicadas a adquirir datos para incrementar la penetración de las comunidades energéticas locales. También es urgente considerar y abordar las necesidades, expectativas y preocupaciones reales de los ciudadanos europeos relacionadas con ciertas innovaciones tecnológicas y nuevos formatos organizativos³⁴, con especial atención a los consumidores domésticos de hogares o recursos vulnerables, cuya participación en las comunidades energéticas les ayudará a combatir la pobreza energética mediante la reducción del consumo y las tarifas de suministro más bajas³⁵.

3. Conclusión. Gobernanza multinivel policéntrica de las comunidades energéticas locales

Dos lecturas, no excluyentes sino complementarias, se pueden hacer de este capítulo. La primera es que la gobernanza multinivel policéntrica inherente a las comunidades energéticas locales necesita de las aceptaciones sociopolíticas, comunitarias y de mercado conexas a las mismas comunidades. La segunda, que la obtención de estas aceptaciones requiere, al mismo tiempo, la implicación de los actores heterogéneos expuestos a lo largo del capítulo. El cambio de los modelos energético y socioeconómico suscitados por las comunidades energéticas locales precisa de un cambio de preferencias en el habitual dilema del prisionero, siendo la cooperación la mejor opción para los cooperadores racionales estratégicos y los utilitaristas. Buscando alcanzar

32. Instituto Tecnológico de Galicia (ITG) (2023) y PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power (2022: 41).

33. González *et al.* (2020).

34. Haas *et al.* (2019).

35. Considerando 67 de la Directiva (UE) 2018/2001. <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>.

el punto de masa crítica del diagrama de Schelling, los costes derivados de la no cooperación serán superiores a los de cooperar al lograr un incremento significativo de miembros vinculados a las comunidades energéticas.

Ante un contexto actual donde la implementación de comunidades energéticas locales depende del permiso por parte de autoridades locales o regionales, en la próxima década se debe trabajar por un cambio en el marco regulatorio y en las responsabilidades políticas locales y nacionales para evolucionar del “permiso” a la “habilitación” y “exigencia” del desarrollo de comunidades energéticas.

El *leitmotiv* vertebrador de este capítulo es la existencia de una forma emergente e innovadora de acción colectiva —teoría y praxis— como es la colaboración público-privada en materia de comunidades energéticas, cuyo máximo valor reside en su utilidad a la hora de la puesta en práctica. Esta forma de colaboración engloba la diversidad, el reconocimiento y la emancipación de los actores implicados, pues su liderazgo no abarca tan solo a los agentes públicos municipales, sino también a pequeñas y medianas empresas, grandes empresas o servicios públicos de energía, inversores, consumidores domésticos y centros tecnológicos. Todos ellos con formas de conocimiento avanzadas y sofisticadas más allá de epistemologías reduccionistas.

La colaboración entre actores públicos y privados de las comunidades energéticas locales está tomando fuerza en el orden local, nacional, regional y mundial emergente. Con ella se busca avanzar hacia paradigmas de conocimiento participativos más interdisciplinarios, conscientes de la justicia social y la sostenibilidad ambiental, abordando las interdependencias entre sus partícipes.

4. Bibliografía

- Beneyto, V. (2023). Las comunidades energéticas locales, en el punto de mira de las investigaciones de los centros tecnológicos de Redit. *Valencia Plaza*, 20-12-2023. <https://valenciaplaza.com/las-comunidades-energeticas-locales-en-el-punto-de-mira-de-las-investigaciones-de-los-centros-tecnologicos-de-redit>.
- Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*, 12 (2), 141-59. <http://www.jstor.org/stable/27800607>.
- Bulkeley, H. y Mol, A. P. J. (2003). Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. *Environmental Values*, 12 (2), 143-54. <http://www.jstor.org/stable/30301925>.

- CARTIF. (2023). *El proyecto HySGrid+ logra con éxito posicionarse como la primera red Cervera lista para el despliegue real de comunidades energéticas locales*. <https://www.cartif.es/hysgrid-exito-posicionarse-primera-red-cervera-lista-despliegue-real-comunidades-energeticas-locales/>.
- CDTI y Ministerio de Ciencia e Innovación. (2020). *HySGrid+. Resultados*. <https://hysgrid.es/resultados/?reload=120289>.
- Del Guayo Castiella, I. (2022). Energy Communities under European Union Law. A brief review of some controversial issues. En R. Fleming, K. de Graaf, L. Hancher y E. Woerdman (eds.). *A Force of Energy. Essays in Energy Law in Honour of Professor Martha Roggenkamp* (pp. 142-149). Groningen: University of Groningen Press.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry Relations*. London: Pinter.
- European Commission. (2014). *Technology readiness levels*. https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf.
- (2023). Enabling energy communities. A toolkit for just transition regions. *Regional and Urban Policy*, 7. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-enabling-energy-communities.pdf.
- European Committee of the Regions, Commission for the Environment, Climate Change and Energy, Riedel, A., Rambelli, G. y Storch, A. (2016). *Multi-level governance and partnership practices in development and implementation of Sustainable Energy Action Plans (SEAP)*. European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/830919>.
- EDIT Centros Tecnológicos de España. (2023). *TECNALIA trabaja para convertir a las comunidades energéticas en referentes en la descarbonización*. <https://fedit.com/2023/11/tecnalia-establece-una-hoja-de-ruta-para-convertir-a-las-comunidades-energeticas-en-referentes-en-la-descarbonizacion/>.
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), Red Española de Ciudades por el Clima, OECC y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2023). *Recomendaciones para poner en marcha una comunidad energética local*. <https://redciudadesclima.es/sites/default/files/2023-03/Guia%20Comunidad%20Energetica.pdf>.
- González Cobos, N., Arcos Usero, L., et al. (2020). *Red de Excelencia CERVERA HYSGRID+: Comunidades Locales energéticamente positivas con sistemas híbridos de generación renovable y almacenamiento*. VII Congreso Smart Grids, Madrid, España.
- Gordon, J. A., Balta-Ozkan, N. y Nabavi, S.A. (2022). Beyond the triangle of renewable energy acceptance: The five dimensions of domestic

- hydrogen acceptance. *Applied Energy*, 324. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2022.119715>.
- GRETA. (2023). *The project*. <https://projectgreta.eu/project/>.
- Haas, S., Nguyen, S., et al. (2019). Mobilising and Learning together for renewable energies. Lessons from dialogues in Brazil, Bulgaria, Germany, Portugal, Spain and the UK. *Zenodo*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3554901>.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online papers (EIoP)*, 5 (11). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.
- IEA. (2009). *Innovations in Multi-Level Governance for Energy Efficiency*. <https://www.iea.org/reports/innovations-in-multi-level-governance-for-energy-efficiency>.
- Instituto Tecnológico de Galicia (ITG). (2021). *ITG impulsa las comunidades energéticas locales que acelerarán la transición energética en España*. <https://itg.es/comunidades-energeticas-locales-aceleraran-transicion-energetica-en-espana/>.
- (2023). *Almacenamiento y gestión de energías renovables en comunidades energéticas locales*. <https://agerar2.itg.es/>.
- Neves, C., Oliveira, T. y Sarker, S. (2024). Citizens' participation in local energy communities: the role of technology as a stimulus. *European Journal of Information Systems*. <https://doi.org/10.1080/0960085X.2024.2302426>.
- OECD. (2010). Multi-level Governance: A Conceptual Framework. *Cities and Climate Change, OECD*, 171-178. <https://doi.org/10.1787/9789264091375-11-en>.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100 (3), 641-672. DOI: 10.1257/aer.100.3.641.
- PhotoVoltaic - European Technology & Innovation Platform (ETIP PV) y European Energy Research Alliance (EERA) - Photovoltaic Solar Power. (2022). *Strategic Research and Innovation Agenda on Photovoltaics*. https://media.etip-pv.eu/filer_public/85/68/8568e2ee-ad42-4198-8211-27b703e15e1a/sriapv-fullreport_web.pdf.
- Savaresi, A. (2020). Community Energy and a Just Energy Transition. What We Know and What We Still Need to Find Out. En I. del Guayo, L. Godden, D. D. Zillman, M. F. Montoya y J. J. González (eds.). *Energy Justice and Energy Law. Distributive, Procedural, Restorative and Social Justice in Energy Law* (pp. 67-82). Oxford: Oxford University Press.
- Trovalusci, F. (2022). *Multi-Level Governance and Empowerment of Energy Communities: Comparing the cases of Italy and the Netherlands* [Tesis de maestría]. TU Delft. <http://resolver.tudelft.nl/uuid:3b48621f-9eee-461a-909d-77bbb95eb2f9>.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M. y Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35 (5), 2683-2691. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>.

CAPÍTULO X

Las comunidades energéticas locales ante el fomento administrativo: la convocatoria de ayudas públicas y otras vías de promoción

José María Pernas Alonso

Abogado.

*Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas
por la Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La regulación incompleta de las comunidades energéticas en España. 3. Las actividades de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas. 3.1. La ausencia de “maduración” suficiente de la iniciativa privada para constituir comunidades energéticas. 3.2. La promoción de intereses generales reconocidos en la Constitución, las leyes nacionales y la normativa de la UE. 3.3. Programas específicos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en el marco de los fondos EU Next Generation. 4. El punto único de contacto de la Directiva 2018/2001 y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de comunidades energéticas. 5. Medidas relevantes de fomento de las comunidades energéticas locales que introduce la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

El desarrollo de comunidades energéticas (CE) que permitan el autoconsumo y la generación distribuida¹ es uno de los objetivos del Plan Nacional

1. La generación distribuida en términos generales es un concepto que engloba la generación de energía eléctrica mediante pequeñas fuentes de generación que se instalan cerca

Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) del Gobierno de España², y del Plan EU Next Generation, con la finalidad de descarbonizar la economía europea y facilitar el acceso a precios más asequibles de energía de proximidad por parte de ciudadanos y entidades diversas.

En este capítulo se analizará en primer lugar la ausencia de una regulación integral de las comunidades energéticas, que garantice seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución) y certidumbre a posibles interesados. Esta ausencia de un marco regulatorio claro y estable hace aún más necesarias las medidas de fomento administrativo para la constitución de dichas CE, además de para paliar los costes iniciales de dicha constitución, dado que mayoritariamente dichas CE son constituidas por ciudadanos o asociaciones y empresas de pequeño tamaño.

La acción administrativa de fomento ha sido estudiada en el derecho administrativo español del siglo XX (Santiago Muñoz Machado, Juan Alfonso Santamaría Pastor)³ como vía nacida desde el siglo XIX para que las Administraciones públicas incentiven los esfuerzos de particulares en la consecución de fines de interés general, como sería el caso de aumentar el parque de autoconsumo y la generación distribuida.

Posteriormente se analizará cómo la reducción de plazos administrativos y la figura del “punto único de contacto” que instaura la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001), puede permitir una agilización de la generación de energía renovable a través de dichas CE. Finalmente, se comentarán las medidas obligatorias que se imponen a los Estados miembros de fomento de dichas CE con la nueva Directiva 2023/2413, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 (Directiva 2023/2413), que modifica la Directiva 2018/2001.

de los puntos de consumo y que permiten reducir pérdidas de transporte de la electricidad al consumidor.

2. El PNIEC prevé que, mediante el autoconsumo y la generación distribuida (medida 1.4), la gestión de la demanda, el almacenamiento y la flexibilidad (medida 1.2), el fomento de las comunidades energéticas locales (medida 1.13) y la incorporación de energías renovables en el sector industrial (medida 1.5), así como medidas específicas destinadas a promover el papel proactivo de la ciudadanía en la “descarbonización” (medida 1.14) y a aumentar el conocimiento y la sensibilización sobre el proceso de descarbonización (medida 1.19), se incremente la diversidad de actores y la existencia de proyectos participativos tanto en la generación de energía renovable como en el conjunto del sistema energético.

3. Muñoz Machado (2015); Santamaría Pastor (2009).

2. La regulación incompleta de las comunidades energéticas en España

La normativa europea introdujo dos conceptos sobre lo que se entiende como comunidad energética:

- comunidad ciudadana de energía, CCE (Directiva UE 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, art. 16)⁴;
- comunidad de energías renovables, CER (Directiva UE 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, art. 22)⁵.

En el marco jurídico español, a través del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, se produjo la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Así, se definió

-
4. "Artículo 16. Comunidades ciudadanas de energía
1. Los Estados miembros ofrecerán un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energías que garantice que: a) la participación en una comunidad ciudadana de energía sea abierta y voluntaria; b) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tengan derecho a abandonar la comunidad; en tales casos se aplicará el artículo 12; c) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía no pierdan sus derechos y obligaciones como clientes domésticos o clientes activos; d) el gestor de la red de distribución correspondiente coopere, a cambio de una compensación justa evaluada por la autoridad reguladora, con las comunidades ciudadanas de energía para facilitar transferencias de electricidad entre estas; e) las comunidades ciudadanas de energía estén sujetas a procedimientos y tasas, incluidos el registro y la concesión de licencias, equitativos, proporcionales y transparentes, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2019/943, y que garanticen que contribuyan de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema. [...]" (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 14.6.2019).
5. "Artículo 22. Comunidades de energías renovables
1. Los Estados miembros garantizarán que los consumidores finales, en particular los consumidores domésticos, tengan derecho a participar en una comunidad de energías renovables a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales, y sin estar sujetos a condiciones injustificadas o discriminatorias, o a procedimientos que les impidan participar en una comunidad de energías renovables, siempre que, en el caso de las empresas privadas, su participación no constituya su principal actividad comercial o profesional.
2. Los Estados miembros garantizarán que las comunidades de energías renovables tengan derecho a: a) producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable; b) compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a condición de cumplir los otros requisitos establecidos en el presente artículo y a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en tanto que consumidores; c) acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria. [...]" (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 21.12.2018).

en el artículo 6 a las “comunidades de energías renovables” (letra j) del siguiente modo: “son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.

Por su parte en la letra k) de dicho artículo 6 se define a las “comunidades ciudadanas de energía”, “que son entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”.

Por tanto, estas comunidades pueden basarse en instalaciones de cualquier vector energético, siempre y cuando sea renovable. En este capítulo emplearemos para ambas figuras el término “comunidad energética” (CE).

Además, ese Real Decreto-ley introdujo una disposición adicional tercera (“Nuevo régimen jurídico y económico de la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen económico primado”) en la que se habilitaba al Gobierno a dictar normas reglamentarias para otorgar un tratamiento retributivo a dichas CE.

No obstante, este régimen escaso, y la ausencia de especialización técnica en comunidades de vecinos sobre los beneficios de dichas comunidades, han venido propiciado en España la necesidad de implementar medidas de fomento de tipo subvencional, que veremos a continuación.

3. Las actividades de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas

3.1. La ausencia de “maduración” suficiente de la iniciativa privada para constituir comunidades energéticas

Como hemos visto, la ausencia de un marco jurídico definido para las CE en la LSE ha determinado el desconocimiento general de las comunidades de

vecinos y los ciudadanos en general sobre los beneficios de la constitución de CE, de ahí que los poderes públicos hayan optado por la vía subvencional de proyectos piloto para estimular su constitución⁶.

Un ejemplo de ello es la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3.2. La promoción de intereses generales reconocidos en la Constitución, las leyes nacionales y la normativa de la UE

La actividad subvencional o de fomento debe perseguir siempre objetivos de interés general que estén reconocidos en la Constitución o en normas supranacionales como el Tratado de la UE (TUE) o el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que son de directa aplicación en España, al igual que los reglamentos europeos, y las directivas bajo determinadas condiciones que veremos. Pues bien, podemos resumir que la constitución de comunidades energéticas persigue los siguientes objetivos:

- Generación de energía que proceda de fuentes renovables.
- Proporcionar servicios de eficiencia energética (incluyendo, por ejemplo, renovaciones de edificios).
- Suministro, consumo, agregación y almacenamiento de energía y potencialmente distribución.
- Prestación de servicios de recarga de vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos.
- Proporcionan a los ciudadanos un acceso justo y fácil a recursos locales de energía renovable y otros servicios energéticos o de movilidad, pudiendo beneficiarse de inversiones en los mismos.
- Los usuarios podrán tomar el control y tendrán una mayor responsabilidad para la autoprovisión de sus necesidades energéticas.
- Se crean oportunidades de inversión para ciudadanos y negocios locales.

6. Como explica Santamaría Pastor, las técnicas “de prestación” se basan “en una hipótesis de incapacidad natural de los sujetos privados para llevar a cabo determinadas funciones de especial relevancia colectiva, que hace necesaria su realización directa por los entes administrativos o, cuando menos, una gestión privada estrechamente dirigida y controlada por la Administración”. Santamaría Pastor (2009: 350).

- Ofrecer a las comunidades la posibilidad de crear ingresos que se generan y permanecen en la propia comunidad local, aumentando la aceptación del desarrollo de energías renovables locales.
- Facilitación de integración de energías renovables en el sistema a través de la gestión de la demanda.
- Beneficios ambientales.
- Beneficios sociales: creación de empleo local y fomento de la cohesión y equidad social.

La mayoría de estos objetivos se alinean con varios de los principios rectores de la política económica y social de la Constitución española⁷, los cuales conforme al artículo 53.3 CE “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Además, la incentivación de la constitución de comunidades energéticas para producir energías renovables, básicamente autoconsumo, está en la línea de los objetivos establecidos por el TFUE⁸.

3.3. Programas específicos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en el marco de los fondos EU Next Generation

El IDAE ya ha publicado cuatro convocatorias del programa CE IMPLEMENTA para apoyar proyectos piloto singulares de comunidades energéticas. En las dos primeras, ya resueltas, se han otorgado ayudas por valor de 40 millones de euros a 73 comunidades energéticas, que han movilizado más de 90 millones de euros de inversión y a más de 95 000 socios. Las dos últimas, con otros 40 millones de euros en ayudas, siguen abiertas y cerrarán su plazo de solicitud el próximo 13 de febrero. Además, el IDAE también ha publicado una convocatoria del programa “CE OFICINAS”, para la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de oficinas de transformación comunitaria que puedan realizar actividades de difusión, asesoramiento y acompañamiento a las comunidades energéticas.

Como hemos citado, la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, convocó ayudas piloto singulares de CE (Programa CE Implementa), en el marco

7. Artículo 45 de la Constitución española:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

8. Seguridad del abastecimiento: artículo 122 del TFUE; redes energéticas: artículos 170 a 172 del TFUE; mercado interior de la energía: artículo 114 del TFUE; etc.

del PRTR⁹, destinadas principalmente a ciudadanos, pymes y entidades locales. Los proyectos piloto singulares subvencionables, conforme al artículo 8 de dicha Orden Ministerial: “serán los que se lleven a cabo por las comunidades energéticas beneficiarias de las ayudas reguladas por esta orden, que fomenten la participación en el sector energético de actores no participantes en el mismo tradicionalmente, y realicen una o varias de las actuaciones descritas en el anexo I, todo ello con la finalidad de facilitar el despliegue de este tipo de iniciativas a escala nacional, identificando y eliminando las barreras que impidan su establecimiento”.

Conforme al Anexo I, estamos hablando de las siguientes actuaciones:

I. Energías renovables eléctricas

Asociadas a una o varias de las siguientes fuentes de energía: biomasa, biogás u otros gases renovables, eólica, hidráulica y solar fotovoltaica.

II. Energías renovables térmicas

Asociadas a una o varias de las siguientes fuentes de energía: aeroterminia, biomasa, biogás, biometano u otros gases renovables, geotermia, hidrotermia y solar térmica, así como los sistemas de aprovechamiento de dichas fuentes en las aplicaciones determinadas en la convocatoria.

III. Eficiencia energética

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.

IV. Movilidad sostenible

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos y adquisición de vehículos eléctricos ‘enchufables’ y de pila de combustible para movilidad compartida.

9. 1. El objeto de esta orden es aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas del Programa de Incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (CE IMPLEMENTA), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), dentro de su Componente 7, Reforma 3, desarrollo de las comunidades energéticas, que contemplen la realización de, al menos, una de las actuaciones previstas en cualesquiera de las cuatro primeras áreas especificadas en el anexo I.
 2. La finalidad de las ayudas es fortalecer el sistema de apoyo a los actores interesados en la creación y desarrollo de comunidades energéticas, principalmente ciudadanos, pymes y entidades locales, contribuyendo con ello a una descarbonización justa e inclusiva mediante el fomento de las inversiones en infraestructuras verdes y la participación de actores no tradicionalmente involucrados en el sector energético, habilitando los mecanismos para el cumplimiento de los hitos CID 110, ‘proyecto piloto para las comunidades’ y 111, ‘finalización de proyectos piloto relacionados con la energía en las comunidades locales’ del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro de la Componente 7, Despliegue e integración de energías renovables”.

V. Gestión de la demanda

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: almacenamiento detrás del contador y sistemas de regulación mediante almacenamiento hidráulico u otros sistemas de almacenamiento innovadores que podrán incluir baterías de próxima generación o nuevos aprovechamientos de baterías vehiculares (segunda vida de baterías), agregación de la demanda de energía térmica y sistemas para proporcionar flexibilidad de la demanda”.

El 41 % de los proyectos seleccionados en CE IMPLEMENTA 01 y 02 son de carácter multicomponente, con actuaciones variadas relacionadas con la eficiencia energética, el autoconsumo y la electricidad, la movilidad sostenible, la gestión de la demanda y la climatización, e incluyen al menos dos tipos de tecnología, lo que contribuye a adoptar soluciones en sectores de difícil descarbonización.

Asimismo, el 49 % de los proyectos seleccionados se desarrollan en municipios de reto demográfico, lo que contribuye a alcanzar los objetivos de cohesión territorial y lucha contra la despoblación, prioritarios en la política energética de España, como puede verse en un visor de los proyectos piloto de CE que publica el IDAE¹⁰.

Finalmente, en relación con el montante de fondos para fomentar la constitución de comunidades energéticas, en el *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*, de febrero de 2023¹¹, publicado por el Gobierno de España, se alude a lo siguiente: “En 2022 se resolvieron las dos primeras convocatorias de ayudas a comunidades energéticas en España, con un presupuesto de 40 millones de euros. El éxito de estas convocatorias ha hecho que a finales de 2022 se hayan publicado dos nuevas convocatorias, con un presupuesto adicional de 40 millones de euros”; y se alude al PERTE del ERHA, con los “Proyectos piloto de comunidades energéticas (Programa CE Implementa) 37 M€”.

4. El punto único de contacto de la Directiva 2018/2001 y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de comunidades energéticas

No solo la vía subvencional permite fomentar la constitución de CE, sino que también una mejor coordinación entre las Administraciones implicadas y

10. El mapa de distribución de los proyectos piloto de CE puede consultarse en el siguiente enlace del IDAE: <https://informesweb.idae.es/visorccee/>.

11. https://planderrecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf.

un funcionamiento más ágil favorecerían el impulso ciudadano en su constitución, en la línea de principios jurídicos ya recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En este punto es importante destacar que la Directiva 2018/2001 contiene mandatos claros, precisos e incondicionales para los poderes públicos españoles con competencias en la tramitación de las autorizaciones para la puesta en marcha de instalaciones de producción de energía eléctrica. Esta directiva todavía no ha sido transpuesta al ordenamiento interno español, cuando ya ha finalizado su plazo de transposición, lo que permitiría a los ciudadanos esgrimir su articulado ante los poderes públicos y en todo caso ante los tribunales españoles. Dado el deber de colaboración leal de todos los Estados en la aplicación del derecho de la UE, conforme al artículo 4 del TUE, la modificación de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto 1955/2000, incluyendo esas mejoras de la Directiva, ayudaría como veremos a una efectiva tramitación de solicitudes para producción de energía eléctrica de comunidades energéticas que no tienen personal suficiente para soportar las cargas y demoras administrativas actuales.

a. Regulación actual de la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000 sobre tramitación administrativa de instalaciones de producción de energías renovables y comparación con el artículo 16 de la Directiva 2018/2001

Cabe recordar que tanto la Ley 24/2013 como el RD 1955/2000 no establecen un punto único de contacto, sino que obligan a los solicitantes a acudir ante diferentes Administraciones o empresas (caso del distribuidor de zona o red eléctrica para la conexión a la red de transporte) para obtener los diferentes permisos y autorizaciones, sin exigir además coordinación alguna ni permitir a los solicitantes presentar ante una única instancia toda la documentación; ni tampoco exigen una resolución final sobre todos los permisos, ni un plazo único finalizador que permita al solicitante entender el silencio como positivo.

Así, el artículo 53 de la Ley 24/2013 (apartados 6 y 8) establece lo siguiente:

“Las autorizaciones administrativas a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

[...]

El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitimará al interesado para entenderla desestimada por silencio administrativo de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Por otra parte, el artículo 120.2 del RD 1955/2000 determina lo siguiente: “2. Las autorizaciones a las que se refiere el presente Título serán otorgadas, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables, y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”.

Y el artículo 128.2 del mismo RD 1955/2000 prescribe lo siguiente: “2. La falta de resolución expresa de las solicitudes de autorización tendrá efectos desestimatorios, pudiendo interponerse, en su caso, recurso administrativo ante la autoridad correspondiente”.

Pues bien, el artículo 16 de la Directiva 2018/2001 (recientemente modificado por la Directiva 2023/2413, de 18 de octubre) supone un cambio de paradigma a la hora de tramitar instalaciones de energías renovables en España (énfasis añadido):

“Organización y principios fundamentales del procedimiento de concesión de autorizaciones

1. El procedimiento de concesión de autorizaciones deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y explotar plantas de energía renovable, incluidas las que combinan distintas fuentes de energía renovable, bombas de calor, y almacenamiento de energía en coubicación, incluidas las instalaciones eléctricas y térmicas, así como los activos necesarios para la conexión de dichas plantas, bombas de calor y almacenamiento a la red, y para integrar las energías renovables en las redes de calefacción y refrigeración, incluidos los permisos de conexión a la red y, cuando sean necesarias, las evaluaciones medioambientales. El procedimiento de concesión de autorizaciones comprenderá todas las etapas administrativas, desde el reconocimiento de que la solicitud de autorización está completa de conformidad con el apartado 2, hasta la notificación de la decisión final sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones por parte de la autoridad o las autoridades competentes.

2. A más tardar treinta días después de la recepción de una solicitud de autorización en el caso de las plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable, o a más tardar cuarenta y cinco días después en el caso de las plantas

de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, la autoridad competente reconocerá que la solicitud está completa o, si el solicitante no ha enviado toda la información necesaria para tramitarla, le pedirá que presente una solicitud completa sin demora indebida. La fecha de reconocimiento por parte de la autoridad competente de que la solicitud está completa se considerará el inicio del procedimiento de concesión de autorizaciones.

3. Los Estados miembros crearán o designarán uno o varios puntos de contacto. Dichos puntos de contacto orientarán y facilitarán, a petición del solicitante, todo el procedimiento administrativo de solicitud y de concesión de autorizaciones. No se exigirá del solicitante contactar con más de un punto de contacto para todo el procedimiento. El punto de contacto guiará al solicitante de manera transparente a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud de autorizaciones, incluidas las etapas relacionadas con la protección del medio ambiente, hasta que las autoridades competentes adopten una o varias decisiones al término del procedimiento de concesión de autorizaciones, le suministrará toda la información necesaria e implicará, en su caso, a otras autoridades administrativas. El punto de contacto garantizará el cumplimiento de los plazos para los procedimientos de concesión de autorizaciones establecidos en la presente Directiva. Los solicitantes podrán presentar los documentos pertinentes en formato electrónico. A más tardar el 21 de noviembre de 2025, los Estados miembros garantizarán que todos los procedimientos de concesión de autorizaciones se lleven a cabo en formato electrónico.

4. El punto de contacto pondrá un manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energía renovable, y facilitará esa información en línea, donde se abordarán también de manera diferenciada los proyectos de energía renovable a pequeña escala, los proyectos de autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. La información en línea indicará el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión. Si un Estado miembro tiene más de un punto de contacto, la información en línea indicará al solicitante el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión.
[...].”

La importancia de esta directiva para promover el funcionamiento efectivo en la UE del mercado de producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables es patente, como vía para asegurar a los promotores

un marco regulatorio fiable y efectivo para la tramitación ágil de los permisos administrativos:

- Esta directiva exige un plazo máximo de tramitación de dos años para proyectos situados fuera de las zonas de aceleración renovable¹² y un año para proyectos situados en dichas zonas; y
- además reconoce que, a más tardar treinta días después de la recepción de una solicitud de autorización en el caso de las plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable, o a más tardar cuarenta y cinco días después en el caso de las plantas de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, la autoridad competente reconocerá que la solicitud está completa o, si el solicitante no ha enviado toda la información necesaria para tramitarla, le pedirá que presente una solicitud completa sin demora indebida.

Aunque la interpretación de si estamos ante obligaciones claras, precisas e incondicionales dependerá seguramente del análisis que pudiera realizar el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en una hipotética cuestión prejudicial que pudiera plantearse, lo que parece es que la Directiva alude en términos imperativos a la obligación clara e incondicional de establecer un único punto de contacto para tramitar estas instalaciones, además de que ese punto único coordine e involucre a todas las instancias afectadas (niveles administrativos), y además se produzca una decisión final sobre el

12. Dichas zonas de aceleración renovable se crean por el nuevo artículo 15 quater de la Directiva 2018/2001, introducido por la Directiva 2023/2413:

“Zonas de aceleración renovable

1. A más tardar el 21 de febrero de 2026, los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes adopten uno o varios planes que designen, como subconjunto de las zonas a que se refiere el artículo 15 ter, apartado 1, zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovable. Los Estados miembros podrán excluir las plantas de combustión de biomasa y las plantas hidroeléctricas. [...]”.

No obstante, para antes del 21 de mayo de 2024 los Estados miembros ya podrán designar “zonas de aceleración renovable” a determinadas zonas que cumplan los siguientes requisitos:

“4. A más tardar el 21 de mayo de 2024, los Estados miembros podrán declarar como zonas de aceleración renovable zonas específicas que ya hayan sido designadas como zonas adecuadas para un despliegue acelerado de uno o más tipos de tecnología de energía renovable, siempre que se cumplan cada una de las siguientes condiciones:

- a) que dichas zonas se encuentren fuera de los espacios Natura 2000, las zonas designadas en el marco de los regímenes nacionales de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad y las rutas definidas de migración de aves;
- b) que los planes en los que se definan dichas zonas se hayan sometido a una evaluación medioambiental estratégica en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, en su caso, a una evaluación en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE;
- c) que los proyectos situados en dichas zonas apliquen normas y medidas adecuadas y proporcionadas para hacer frente al impacto ambiental adverso que pueda surgir”.

conjunto del procedimiento. El carácter claro e incondicional de estas obligaciones se deriva de los considerandos 50 y 51 de la propia exposición de motivos de la Directiva (énfasis añadido):

“(50) Ha quedado patente que la falta de normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos de autorización dificulta el despliegue de las energías procedentes de fuentes renovables. Orientando a los solicitantes a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud y concesión de permisos por medio de un punto de contacto administrativo se pretende reducir la complejidad para los promotores de proyectos y aumentar la eficiencia y la transparencia, en particular en lo que se refiere a los autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. Dicha orientación debe proporcionarse a un nivel adecuado de gobernanza, teniendo en cuenta las particularidades de los Estados miembros. Los puntos de contacto únicos deben orientar al solicitante y actuar de intermediarios en todo el procedimiento administrativo, de manera que el solicitante no esté obligado, a menos que prefiera hacerlo, a ponerse en contacto con otros organismos administrativos para completar el procedimiento de concesión de permisos.

(51) Los procedimientos administrativos prolongados constituyen un obstáculo administrativo importante y resultan costosos. **La simplificación de los procedimientos administrativos de concesión de permisos y la fijación de plazos claros para las decisiones que hayan de adoptar las correspondientes autoridades competentes para la emisión de la autorización de la instalación de generación de electricidad sobre la base de una solicitud completa debe incentivar una tramitación más eficiente de los procedimientos y, consecuentemente, reducir los costes administrativos.** Debe facilitarse un manual de procedimientos para ayudar a entender los procedimientos a los promotores de proyectos y a los ciudadanos que deseen invertir en energías renovables. Para fomentar el uso de las energías renovables por parte de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como de cada ciudadano, de conformidad con los objetivos establecidos en la presente Directiva, **debe establecerse un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red en el caso de los proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.** Para atender a la creciente necesidad de repotenciar las instalaciones de energías renovables existentes, deben estable-

cerse procedimientos racionalizados de concesión de permisos. **La presente Directiva, en particular las disposiciones relativas a la organización y la duración del procedimiento administrativo de concesión de permisos, debe aplicarse** sin perjuicio del Derecho internacional y de la Unión, incluidas las disposiciones de protección del medio ambiente y la salud humana. Cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, los plazos iniciales deben poder prorrogarse por un año como máximo”.

Importante para facilitar la constitución de las CE es que el propio considerando 51 de la Directiva mencione, como obligaciones de los Estados miembros, las siguientes:

- **Debe facilitarse un manual de procedimientos para ayudar a entender** los procedimientos a los promotores de proyectos y **a los ciudadanos** que deseen invertir en energías renovables.
- **Debe establecerse un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red** en el caso de los **proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados¹³, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.**
- Para atender a la creciente necesidad de repotenciar las instalaciones de energías renovables existentes, deben establecerse procedimientos racionalizados de concesión de permisos.

Parece evidente que las obligaciones de la Directiva respecto al **punto único de tramitación** son incondicionales y precisas, así como respecto a las obligaciones del punto único de coordinar a todas las entidades tramitadores implicadas, a los derechos de los solicitantes de presentar ante ese punto único toda la documentación, y a la fijación de un plazo máximo de resolución de dos años (susceptible de ampliación motivada por un año).

En el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030¹⁴ sí se contiene una referencia clara a la necesaria transposición de la citada directiva para lograr una “simplificación administrativa” (énfasis añadido), aunque no se alude a la necesidad de establecer un “punto único de contacto” conforme sí especifica la Directiva:

13. De indudable aplicación a los proyectos de las CE, que precisamente son de menor envergadura y de carácter descentralizado, y, en especial, utilizando instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.

14. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020: 100-101).

“El artículo 16.6 de la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables fija que la repotenciación de proyectos renovables deberá someterse a un régimen de concesión de permisos simplificado y rápido, de duración no superior a un año. Dado que los proyectos existentes ya fueron objeto de tramitación administrativa previa para su autorización, **es necesario evaluar, entre otras, la posibilidad de aplicar las siguientes simplificaciones durante su tramitación, mientras se garantice la adecuada integración en el territorio de la infraestructura:** la exención del trámite de utilidad pública y de declaración de bienes y derechos afectados; la exención de la necesidad de presentar un nuevo estudio arqueológico, si ya se presentó uno durante la tramitación de la instalación existente; reducción de los plazos de tramitación en la evaluación de impacto ambiental; reducción de los plazos de los trámites de información a otras Administraciones Públicas para la autorización administrativa y el traslado de los condicionados técnicos para la aprobación de proyecto; y simplificación de los requerimientos de acreditación de la capacidad del solicitante.

En el caso concreto de la evaluación de impacto ambiental, la existencia de casuísticas comunes entre posibles proyectos de repotenciación hace aconsejable establecer criterios y condicionantes relativamente homogéneos de cara a la tramitación de los proyectos de repotenciación”.

Dado que el plazo de transposición de la Directiva 2018/2021, en su versión original, finalizaba el 30 de junio de 2021, conforme al artículo 36 de la Directiva, parece concluirse que a partir de dicha fecha las Administraciones españolas y otras entidades implicadas (distribuidores de la red de distribución o red eléctrica para la red de transporte) sí deberían establecer un mecanismo para garantizar la existencia de un punto único de tramitación para estos proyectos de energía renovable. Hay que tener en cuenta que la jurisprudencia del TJUE ha declarado que la obligación de ejecución de las directivas mediante la transposición es absoluta, de modo que su inobservancia (no trasponiendo a tiempo la directiva por mantener una normativa que no contempla el punto de tramitación único que esta exige) supone un incumplimiento del derecho comunitario¹⁵.

Este punto único supondría introducir la figura de la Administración “coordinadora” ante el solicitante en un Estado compuesto como el de Es-

15. Mangas y Liñán (2020: 367).

paña, lo que implicaría sin duda modificar la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000, y un cambio de los operadores jurídicos implicados (Dirección General de Política Energética y Minas, dirección competente de la comunidad autónoma, Dirección General de Costas —en su caso—, red eléctrica o distribuidor de zona, ayuntamientos, etc.).

Por lo demás, la necesidad de este punto único de contacto ha sido además puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su documento de trabajo titulado: *Las dificultades al despliegue de energías renovables en el ámbito local*, del año 2022, en el que concluye lo siguiente: “Facilitar la existencia de un punto único de información a nivel estatal permitiría a los agentes consultar la disponibilidad de suelo apto para sus proyectos y comparar fácilmente la normativa aplicable en los distintos territorios, los distintos trámites o el estado de tramitación de los proyectos”¹⁶.

b. Los principios de buena regulación de las Leyes 39 y 40/2015 de cara a la correcta transposición y aplicación de la Directiva 2018/2001

Desde la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015, los principios de buena regulación son de imperativa aplicación, y por ello el artículo 129 de la Ley 39/2015 determina lo siguiente: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los **principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia**”. El apartado 4 de ese artículo es diáfano en compeler a los poderes públicos a respetar la normativa de la UE existente para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos (principio jurídico reconocido en el artículo 9 de la Constitución):

“4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que faci-

16. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2022: 18). En este documento la CNMC propone, en la página 26, lo siguiente: “cuando por la materia objeto de verificación, se presenten sinergias evidentes, debería fomentarse la reutilización de la información ofrecida por el promotor a una autoridad al resto de autoridades implicadas en la tramitación, de forma que pueda plantearse, siempre que sea posible, la tramitación simultánea de permisos o licencias. Por ejemplo, la tramitación de la autorización de construcción podría incorporar la gestión de la licencia urbanística”.

lite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

Podríamos también transcribir el apartado 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, con consecuencias de cara al cumplimiento del principio de eficiencia, en evitación de cargas públicas innecesarias, que se relaciona mucho con los objetivos expuestos en la exposición de motivos de la Directiva 2018/2001:

“En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos”.

En este sentido, como hemos visto, la Directiva 2018/2001 establece la obligación de instaurar un punto único de entrada y respuesta al interesado para la tramitación de instalaciones de energías renovables, con el fin de agilizar la tramitación de ese tipo de instalaciones y de eliminar obstáculos y demoras o “cargas administrativas innecesarias o accesorias”, como las denomina la Ley 39/2015.

Por otro lado, cabe mencionar que la Ley 40/2015 incorpora la responsabilidad patrimonial de la Administración por transposición incorrecta o ausencia de transposición de directivas europeas, en su artículo 32¹⁷.

Recientemente, el TJUE, en sentencia de 8 de junio de 2022 (asunto C-278/20)¹⁸, ha condenado a España por incumplimiento del principio de efectividad del derecho de la UE, al establecer un régimen de responsabi-

17. “La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

[...]

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

[...]

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares”.

18. Sentencia disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261801&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10007>. Se puede

alidad patrimonial más oneroso en el caso de incumplimientos del derecho de la UE que del derecho interno¹⁹.

La Directiva 2018/2001 debió ser transpuesta antes del 1 de julio de 2021, de ahí que el Reino de España tendría riesgo de estar sujeto a recursos de responsabilidad patrimonial por incumplimiento por infracción del derecho de la UE.

Partiendo de los citados principios de la Ley 40/2015 de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, la trasposición de dicha directiva, a través de la modificación de la Ley 24/2013 y del RD 1955/2000 y reglamentos sectoriales, reduciría los riesgos de reclamación por responsabilidad patrimonial por daños causados en la tramitación de las instalaciones, y sobre todo generaría un sistema coordinado y eficiente de tramitación administrativa de instalaciones de producción de energía eléctrica, que a la vez generaría confianza y seguridad jurídica a los promotores y en especial a las CE, que se constituyen por comunidades de vecinos, ciudadanos individuales o pymes, que no tienen los medios financieros y jurídicos para asumir la carga de “lidiar” con 3 o 4 Administraciones

leer el comunicado de prensa oficial del TJUE en el siguiente enlace: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220113es.pdf>.

19. Según el TJUE:

165 Pues bien, en el presente asunto basta con hacer constar que, al establecer, por medio del artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, que los daños ocasionados por el legislador a particulares como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión solo son indemnizables si se han producido en los cinco años anteriores a la fecha de publicación de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino de España o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión del legislador origen de esos daños, el Reino de España pone trabas a que los particulares perjudicados puedan, en todos los casos, obtener una reparación adecuada de su perjuicio.

166 En efecto, además de que la indemnización de un daño ocasionado por el legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, en ningún caso, a la existencia de una sentencia de esa naturaleza, este requisito tiene como efecto —teniendo en cuenta la duración del procedimiento al final del cual se dicta tal sentencia, esto es, un procedimiento por incumplimiento en el sentido del artículo 258 TFUE o un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE— hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización. Además, la duración del procedimiento se ve incrementada con la aplicación del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, al que se remite su artículo 34, apartado 1, que exige una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

167 Por tanto, este requisito también es contrario al principio de efectividad. A este respecto, el Reino de España, por las mismas razones ya expuestas, respectivamente, en los apartados 85, 86 y 88 y en los apartados 63 a 82 de la presente sentencia, no puede extraer ninguna alegación convincente ni del hecho de que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 constituya un recurso adicional ni de los demás procedimientos o cauces jurídicos que invoca”.

diferentes en un procedimiento de autorización de una instalación de producción de energía eléctrica.

Hay que tener en cuenta que, en la sentencia *Constanzo*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la obligación de excluir la aplicación de una norma interna incompatible con una norma comunitaria atañe no solo a los jueces, **sino a todos los poderes públicos** (sentencia de 22 de junio de 1989, 103/88).

Además, la Ley 40/2015, en su artículo 32.5, establece un principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho comunitario, de modo que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado (como las directivas). En este sentido, el Estado responde si desde el 1 de julio de 2021 no adopta medidas para cumplir con la directiva en referencia a la existencia de un punto único para la tramitación de instalaciones eléctricas, lo que hace conveniente modificar tanto la Ley del Sector Eléctrico actual como el Real Decreto 1955/2000.

En este sentido, instaurar el punto único para tramitar la autorización de instalaciones es más bien una medida que protege tanto al Estado como la seguridad jurídica de promotores y consumidores (en especial de CE), y que por tanto iría en consonancia con el cumplimiento de los citados principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, teniendo en cuenta la existencia de una Directiva 2018/2001 que contiene mandatos claros, precisos e incondicionales en el artículo 16, y que no puede ser obviada, so pena de incumplimiento de principios de derecho sentados por el TJUE (aplicables conforme al artículo 4 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 3 de noviembre de 2015 (rec. 396/2014), es claro en vincular el cumplimiento de esos principios del artículo 129 de la Ley 39/2015 con tomar en cuenta la realidad jurídica existente (y una directiva en vigor con mandatos claros es una realidad jurídica con primacía y efecto directo conforme al TJUE), cuando afirma:

“En este sentido, cabe significar que los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente”.

Los principios de primacía, efecto directo, cooperación e interpretación conforme, desarrollados por el TJUE en jurisprudencia reiterada, implican a todos los poderes públicos en la aplicación de los mandatos claros, precisos e incondicionales de una directiva frente a un derecho nacional no adaptado a la misma, como es el caso del artículo 16 de la Directiva 2018/2001 en materia de punto único de contacto en la tramitación administrativa de los permisos para instalaciones de producción de energía eléctrica de origen renovable.

La ausencia de esa adaptación o transposición de la citada directiva en la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000 no implica que el derecho de la UE carezca de efectividad, puesto que particulares y empresas pueden hacer uso de tales principios del TJUE para acudir a los tribunales nacionales exigiendo la aplicación de mandatos de la Directiva que consideren claros, precisos e incondicionales, siempre, claro está, que así lo interprete el tribunal nacional o bien el TJUE respondiendo a una cuestión prejudicial planteada. En este sentido, la indeclinable adaptación de la Directiva 2018/2001, además de permitir el cumplimiento del derecho de la UE haciendo más eficaz el funcionamiento del mercado energético y por ende facilitando el funcionamiento del mercado interior, evitaría posibles recursos por incumplimiento instados por la Comisión Europea o reclamaciones por responsabilidad patrimonial por daños causados por el incumplimiento de tal directiva.

Además de ello, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia de la Ley 39/2015 y la evitación de riesgos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones aconsejan una rápida transposición de la citada Directiva.

En todo caso, la importancia de la Directiva 2018/2001 para el correcto funcionamiento del mercado interior de la electricidad es crucial, en un momento de encarecimiento de precios de la energía, de lucha por la suficiencia energética europea y de implantación de medidas de transición energética para la lucha contra los efectos del cambio climático, dado que esta directiva parece establecer las siguientes obligaciones para los Estados miembros:

- garantizar un punto administrativo único de contacto para toda la tramitación, que obligaría a designar una Administración competente, que posibilitaría una coordinación efectiva que dotaría de seguridad jurídica al proceso;
- asegurar una tramitación más rápida y coordinada entre todas las Administraciones y empresas implicadas (REE y el distribuidor de

- zona), que permitiría garantizar una tramitación máxima en el plazo de 2 años de instalaciones situadas fuera de zonas de aceleración renovable, y de 1 año de las situadas en dichas zonas; y
- acelerar la transición energética hacia fuentes de origen renovable y consolidando a España como un destino seguro y atractivo para nuevas inversiones, que redunde en la bajada del coste de la energía para ciudadanos y empresas.

Es evidente que no solo habría que efectuar cambios en la LSE o en el RD 1955/2000, sino que es necesario que las Administraciones acudan a los mecanismos de coordinación y cooperación contemplados en los artículos 142 y siguientes de la Ley 40/2015 (por ejemplo, la Conferencia Sectorial de Energía), para poner en práctica ese “punto único de contacto” que coordine a todas las Administraciones y emita una resolución única en nombre de todas ellas.

5. Medidas relevantes de fomento de las comunidades energéticas locales que introduce la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001

Además de esa agilización y coordinación con un punto único administrativo que responda de toda la tramitación administrativa, se acaba de aprobar la Directiva 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, que contempla varias medidas que los Estados miembros deben implementar, algunas a nivel de las entidades locales, para favorecer a las comunidades energéticas locales.

En efecto, la Directiva 2018/2001 acaba de ser modificada por la Directiva 2023/2413, la cual introduce medidas relevantes para fomentar el desarrollo de comunidades energéticas locales:

- Se añade en el artículo 7 bis la posibilidad de que los Estados faciliten la participación de comunidades energéticas locales en la producción de energía eólica marina²⁰.
- Se modifica el apartado 3 del artículo 15 de la Directiva 2018/2001²¹, para impeler a los Estados miembros a que a nivel regional y local

20. “Para mejorar la aceptación pública, los Estados miembros podrán incluir a las comunidades de energías renovables en los proyectos conjuntos sobre energía renovable marina”.

21. “Los Estados miembros garantizarán que las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local incluyan disposiciones para la integración y el despliegue de la energía renovable, también para el autoconsumo de energías renovables y las comunidades de energías renovables, y para el uso de calor y frío residuales inevitables a la hora de planificar, lo que incluye la ordenación territorial temprana, diseñar, construir y renovar infraestructuras urbanas, zonas industriales, comerciales o residenciales, e infraestructuras energéticas y de transporte, así como

- se incluyan disposiciones para la integración y el despliegue de la energía renovable, también para el autoconsumo de comunidades energéticas locales, y que se modifiquen los instrumentos de planeamiento urbanístico, además de incluir la calefacción y la refrigeración procedentes de fuentes renovables en la planificación de la infraestructura de las ciudades cuando corresponda, y a consultar a los gestores de red para reflejar el efecto de la eficiencia energética y los programas de respuesta a la demanda, así como de las disposiciones específicas relativas al autoconsumo de energías renovables y a las comunidades de energías renovables, sobre los planes de los gestores de red relativos al desarrollo de infraestructuras.
- También se añade un artículo 15 bis a dicha Directiva 2018/2001 para permitir que a nivel nacional se fomente la colaboración en materia de contratación pública entre entidades locales y comunidades energéticas locales²².
 - En ese mismo artículo 15 bis se enuncia la posibilidad de que los Estados miembros modifiquen los códigos de construcción para fomentar las energías renovables de proximidad generadas por comunidades energéticas locales²³.
 - Se obliga en un nuevo artículo quinquies a los Estados miembros a incluir procedimientos de participación directa e indirecta de las comunidades energéticas locales en los planes de aceleración de

las redes de electricidad, los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, las redes de gas natural y las de combustibles alternativos. En particular, los Estados miembros alentarán a los organismos administrativos locales y regionales a incluir la calefacción y la refrigeración procedentes de fuentes renovables en la planificación de la infraestructura de las ciudades cuando corresponda, y a consultar a los gestores de red para reflejar el efecto de la eficiencia energética y los programas de respuesta a la demanda, así como de las disposiciones específicas relativas al autoconsumo de energías renovables y a las comunidades de energías renovables, sobre los planes de los gestores de red relativos al desarrollo de infraestructuras”.

22. “Cuando se considere pertinente, los Estados miembros podrán fomentar la colaboración entre las autoridades locales y las comunidades de energías renovables en el sector de la construcción, en particular mediante el uso de la contratación pública”.

23. “Los Estados miembros introducirán medidas adecuadas en sus reglamentos y códigos de construcción nacionales y, cuando sea pertinente, en sus sistemas de apoyo, para aumentar la cuota de electricidad y de calefacción y refrigeración procedentes de fuentes renovables, producidas in situ o en las proximidades, así como de energías renovables procedentes de la red, en el parque inmobiliario. Dichas medidas pueden incluir medidas nacionales relativas a aumentos significativos en el autoconsumo de energías renovables, a las comunidades de energías renovables y al almacenamiento local de energía, recarga inteligente y recarga bidireccional, otros servicios de flexibilidad, como la respuesta a la demanda, y en combinación con mejoras de la eficiencia energética relacionadas con la cogeneración y reformas importantes que aumenten el número de edificios de consumo de energía casi nulo y de edificios que vayan más allá de los requisitos mínimos de eficiencia energética dispuestos en el artículo 4 de la Directiva 2010/31/UE”.

las energías renovables, de modo que cuenten con la aceptación de estas²⁴.

- Se obliga en la nueva redacción del artículo 16.4 de la Directiva 2018/2001 al punto único de contacto a poner en línea información actualizada, para abordar de manera diferenciada qué trámites deben realizar los productores a pequeña escala y las comunidades energéticas locales²⁵.
- Se insta en el artículo 16 quinquies, apartado 2, un procedimiento de no más de un mes para la tramitación administrativa de instalaciones de autoconsumidores de energías renovables y comunidades energéticas locales de no más de 100 kW, otorgando el silencio positivo en caso de ausencia de respuesta²⁶.
- En el caso de certificados de origen de la energía procedente de fuentes renovables, se modifica el artículo 19 para que se produzcan procedimientos de registro simplificado y tasas de inscripción reducidas para instalaciones de comunidades energéticas locales²⁷.
- En el nuevo artículo 1 bis se encarece a los Estados miembros para la “promoción de las redes de calefacción y refrigeración urbanas basadas en energías renovables, en particular de las comunidades de energías renovables, también a través de medidas reglamentarias y disposiciones de financiación y apoyo”.

24. Artículo 15 quinquies. Participación pública: “1. Los Estados miembros garantizarán la participación pública en relación con los planes que designen zonas de aceleración de renovables a que se refiere el artículo 15 quater, apartado 1, párrafo primero, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2001/42/CE, también indicando el público afectado o que podría verse afectado. 2. Los Estados miembros promoverán la aceptación pública de los proyectos de energías renovables mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales en dichos proyectos”.

25. “El punto de contacto pondrá un manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energía renovable, y facilitará esa información en línea, donde se abordarán también de manera diferenciada los proyectos de energía renovable a pequeña escala, los proyectos de autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. La información en línea indicará el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión. Si un Estado miembro tiene más de un punto de contacto, la información en línea indicará al solicitante el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión”.

26. “Los Estados miembros velarán por que el procedimiento de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar con una capacidad igual o inferior a 100 kW, incluidos los autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables, no sea superior a un mes. La ausencia de respuesta por parte de las autoridades o entidades competentes en el plazo establecido que sigue a la presentación de una solicitud completa dará lugar a que se considere concedida la autorización, siempre que la capacidad del equipo de energía solar no supere la capacidad existente de la conexión a la red de distribución”.

27. “Se introducirán procesos de registro simplificados y tasas de inscripción reducidas para las pequeñas instalaciones de menos de 50 kW y para las comunidades de energías renovables”.

Muchas de las medidas son claras, precisas e incondicionales, y por tanto de obligado cumplimiento tras finalizar el plazo de transposición en mayo de 2025²⁸; otras de ellas son opciones puestas a disposición de los Estados miembros. Pero estamos ante un abanico de medidas y obligaciones que provocará sin duda en los próximos años un aumento de las facilidades y los estímulos para el funcionamiento de las CE, no solo procedimentales, sino también a nivel de financiación (por ejemplo, la promoción de las redes de calefacción y refrigeración urbanas basadas en energías renovables en las comunidades de energías renovables).

6. Conclusiones

La ausencia de regulación integral de las CE en España, a pesar de la existencia de dos directivas europeas que establecen obligaciones claras y precisas para los Estados miembros sobre las mismas, produce una gran inseguridad jurídica a potenciales ciudadanos o comunidades de edificios que quisieran desarrollarlas.

Además, el estado actual de los costos y tiempo de tramitación para construir y poner en marcha instalaciones de producción de energías renovables a través de comunidades energéticas y la gestión de la venta de excedentes al mercado, implica que sea necesario que las Administraciones lleven a cabo medidas de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas; puesto que, como hemos visto, dichas CE coadyuvan en la consecución de intereses generales reconocidos en la Constitución, leyes nacionales y en normativa de la UE.

Las Administraciones públicas españolas, utilizando fondos EU Next Generation, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, han puesto en marcha programas específicos para favorecer la constitución de dichas CE.

En todo caso, además de las medidas de fomento, existe otro ámbito de actuación importantísimo para las Administraciones implicadas, que deriva

28. Conforme al artículo 5 de la Directiva 2023/2413: "Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 21 de mayo de 2025. Como excepción a lo dispuesto en el párrafo primero del presente apartado, los Estados miembros pondrán en vigor a más tardar el 1 de julio de 2024 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, punto 6, en lo que respecta al artículo 15 sexies de la Directiva (UE) 2018/2001 y en el artículo 1, punto 7, en lo que respecta a los artículos 16, 16 ter, 16 quater, 16 quinquies, 16 sexies y 16 septies, de dicha Directiva".

de la necesaria transposición de varios artículos de la Directiva 2018/2001, que exigen el establecimiento del punto único de contacto para tramitar instalaciones de producción de energías renovables y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de las CE.

La ventaja para acelerar la constitución de las CE es indudable, pues ese “punto único” permitiría que una agrupación de ciudadanos o una comunidad de vecinos presentase toda la documentación para obtener las diferentes licencias, permisos y autorizaciones ante dicho punto único, encargándose este de asumir la carga de coordinar a todas las Administraciones y entidades implicadas, emitiéndose una única resolución de subsanación o resolución definitiva.

Además de esa agilización y coordinación con un punto único administrativo que responda de toda la tramitación administrativa, se acaba de aprobar la Directiva 2023/2413, que modifica la Directiva 2018/2001, incluyendo numerosas medidas obligatorias a nivel de entidades locales que deberán ser implementadas antes del 21 de mayo de 2025, y que establecen obligaciones para todas las Administraciones a la hora de facilitar la constitución de CE, con un plazo ultrarrápido en el caso de instalaciones de pequeña potencia, que obliga además a tener en cuenta dichas CE a la hora de establecer los planes de energías renovables y aprobar el planeamiento urbanístico, lo que implica que los diferentes niveles administrativos deberán tener en cuenta a las CE en todo el ciclo de planificación urbanístico y energético y en materia de contratación pública sobre dichas materias.

7. Bibliografía

- Cobrerros Mendazona, E. (2020). *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2020-189.
- (2022). La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por su incumplimiento del derecho de la Unión Europea tras la intervención del tribunal de justicia. *Revista de Administración Pública*, 219, 21-58.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2022). *Las dificultades al despliegue de energías renovables en el ámbito local* [documento de trabajo]. Disponible en https://www.cnmec.es/sites/default/files/MyC_DT_%20RENOVABLES.pdf.

- Fernández de Casadevante Romaní, C. (2021). *Nociones básicas de derecho de la Unión Europea* (5.ª ed.). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- García-Valdecasas Dorrego, M.ª J. (2019). *Cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE* (1.ª ed.). Madrid: Claves Prácticas Francis & Taylor.
- Gobierno de España. (2023). *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf.
- IDAE. (2022). *Visor de Comunidades Energéticas*. Disponible en <https://informesweb.idae.es/visorcce/>.
- Lenaerts, K. (2022). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 351-368.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pniec_completo_tcm30-508410.pdf.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Santamaría Pastor, J. A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda edición*. Madrid: Iustel.

CAPÍTULO XI

Fiscalidad de las comunidades energéticas: un salto tributario cualitativo respecto del autoconsumo de energía eléctrica¹

Marta Villar Ezcurra

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad CEU San Pablo*

María del Carmen Cámara Barroso

*Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La regulación del autoconsumo (compartido) en la Unión Europea. Especial referencia a las comunidades energéticas. 3. El levantamiento de la prohibición del autoconsumo colectivo dentro del ordenamiento jurídico español. La (tardía) transposición de las comunidades energéticas. 4. La fiscalidad del autoconsumo (colectivo) de energía renovable. Especial referencia a las comunidades energéticas. 4.1. Fiscalidad estatal. 4.1.1. El impuesto sobre sociedades. 4.1.2. El impuesto sobre el valor añadido. 4.1.3. El impuesto especial sobre la electricidad. 4.1.4. El impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. 4.2. Fiscalidad autonómica. 4.3. Fiscalidad local. 4.3.1. El impuesto sobre bienes inmuebles. 4.3.2. El impuesto sobre actividades económicas. 4.3.3. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. 5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación: "La determinación de precios del carbono en sectores estratégicos de la UE: utilización conjunta de instrumentos regulatorios y fiscales en la lucha contra el cambio climático" (PID2023-150137OB-I00, financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FSE+).

1. Introducción

El autoconsumo de energía renovable constituye una pieza fundamental para la consecución de los ambiciosos objetivos climáticos y energéticos actuales. A nivel de la UE, se ha reforzado el derecho al autoconsumo y se han reconocido tanto el papel que juegan los consumidores (prosumidores) en la transición energética como la necesidad de establecer un marco normativo que permita a los consumidores generar, consumir, almacenar y vender electricidad sin hacer frente a cargas desproporcionadas². Entre tales cargas destacan las que son consecuencia de los impuestos que recaen sobre la producción, el suministro y el consumo de energía eléctrica³.

En este trabajo, después de revisar lo esencial de la regulación europea y doméstica del autoconsumo individual y colectivo, así como de las comunidades energéticas, entendidas estas como entidades capaces de canalizar, fundamentalmente en el ámbito local, la participación ciudadana en la transición energética, se explican cuáles son las principales figuras impositivas que recaen sobre el autoconsumo y/o sobre la actividad económica que puedan llevar a cabo estas comunidades energéticas.

2. La regulación del autoconsumo (compartido) en la Unión Europea. Especial referencia a las comunidades energéticas

La Directiva relativa al fomento de energías renovables (DER II) reconoce el derecho de los autoconsumidores de energías renovables a generar energía, incluso para su propio consumo, almacenarla y venderla, percibiendo por ello una remuneración⁴. Consagra también el derecho al autoconsumo colectivo cuando dos o más autoconsumidores que se encuentran en el mismo edificio o bloque de apartamentos actúan de forma conjunta⁵.

2. Según dispone el art. 21.2.a) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DER II), los Estados miembros deben garantizar que los autoconsumidores de energías renovables no se vean sometidos, en relación con la electricidad que consumen de la red o vierten a la red, a cargos discriminatorios o desproporcionados, y a ningún cargo en relación con la electricidad procedente de fuentes renovables autoconsumida. Ello, sin perjuicio de la posibilidad que ofrece el art. 21.3 de la DER II a los Estados miembros de aplicar cargos no discriminatorios y proporcionados en relación con la electricidad autogenerada en determinadas circunstancias.

3. Tal y como se ha destacado en el *Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación*, "la utilización de la fiscalidad como instrumento político ayudará a lograr el objetivo de neutralidad climática de aquí a 2050, así como a los demás objetivos medioambientales del Pacto Verde Europeo". COM(2020) 312 final, de 15 de julio de 2020.

4. Véase el art. 21.2 de la DER II.

5. Véase el art. 21.4 de la DER II.

Se permite, además, a los consumidores finales participar en una “comunidad de energías renovables” (CER), como alternativa al autoconsumo colectivo⁶, y a estas a “producir, consumir, almacenar y vender energías renovables” y a “compartir [en su seno] la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables”.

Se definen las CER como personas jurídicas que presentan, resumidamente, las siguientes características⁷: (a) se basan en la participación abierta y voluntaria; (b) son autónomas y están controladas por socios o miembros situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables propiedad de dicha entidad jurídica; (c) sus socios o miembros son personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; y (d) su finalidad primordial es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales en las que actúan⁸.

Por su parte, la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad⁹, que se refiere a los autoconsumidores como “clientes activos”, incorpora el concepto de “comunidades ciudadanas de energía” (CCE)¹⁰, definidas también como entidades jurídicas que presentan las siguientes características¹¹: (a) se basan en la participación abierta y voluntaria; (b) el control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas¹²; (c) su objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrollan su actividad; y (d)

6. Véase el art. 22.1 de la DER II. Para Susana Galera Rodrigo se trata “de un planteamiento colectivo que [...] trasciende con mucho las cubiertas de los edificios o la venta de excedentes directamente a la red de distribución” (Galera Rodrigo, 2023: 66). En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía: oportunidades y retos en los países de la UE (2017/C 034/07)* ya se afirmaba a este respecto lo siguiente: “han surgido nuevos modelos en el consumo residencial, desde paneles fotovoltaicos en cubiertas propiedad del domicilio en cuestión o de terceros hasta proyectos llevados a cabo por cooperativas ciudadanas para la producción de energías renovables”.

7. En el considerando 71 de la DER II se reconoce que “los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables”.

8. Véase el art. 2.16 de la DER II.

9. Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019.

10. Véase el art. 2.11 de la mencionada directiva.

11. El considerando 44 de la Directiva 2019/944, aunque reconoce a los Estados miembros libertad para asignar cualquier tipo de forma jurídica a las comunidades ciudadanas de energía, sí se atreve a proponer algunos modelos: “asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme”.

12. A diferencia de lo que ocurre con las CER, donde el art. 2.16 de la DER II sí que exige que los miembros o socios sean personas físicas, pymes o autoridades locales, en la definición de las CCE el requisito es que el “control efectivo” lo ejerzan socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales o pequeñas empresas, pudiendo, por lo tanto, participar también grandes empresas.

participan en la generación, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios. Un listado de tareas, como vemos, bastante más extenso que el que se atribuye a las CER.

La principal diferencia entre ambos tipos de entidades jurídicas radica en que, mientras el objetivo de la CER es la realización de proyectos de cualquier naturaleza siempre que la energía sea renovable, la CEE está pensada para realizar cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, con independencia de si la energía es —o no— renovable.

3. El levantamiento de la prohibición del autoconsumo colectivo dentro del ordenamiento jurídico español. La (tardía) transposición de las comunidades energéticas

En España, la primera regulación del autoconsumo se produce con la entrada en vigor de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE). Su inicial desarrollo reglamentario tuvo lugar con el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Esta norma prohibía el autoconsumo colectivo y fijaba la obligación de las instalaciones de autoconsumo de contribuir a la financiación de los costes del sistema eléctrico en la misma cuantía que el resto de consumidores, debiendo hacer frente, además, al llamado “impuesto al sol”, destinado a sufragar los costes del respaldo que proporcionaba el conjunto del sistema eléctrico¹³.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, además de incorporar el derecho al autoconsumo colectivo e introducir el principio de simplificación administrativa y técnica, reconoció el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos¹⁴.

13. El precepto que prohibía el autoconsumo colectivo (art. 4.3) fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 68/2017, de 25 de mayo de 2017, por considerarse que incurría en exlramitación competencial.

14. El Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, incorporó en el art. 9.5 de la LSE la exención del pago de todo tipo de peajes y cargos sobre la energía autoconsumida de origen renovable, derogando así el controvertido “impuesto al sol”.

En la actualidad, se reconocen dos modalidades de autoconsumo: el autoconsumo sin excedentes, donde los dispositivos físicos instalados impiden la inyección de energía excedentaria a la red (y donde existe un único sujeto, el consumidor), y el autoconsumo con excedentes, donde las instalaciones de generación, además de producir energía para su autoconsumo, pueden verter la energía excedentaria a la red (y donde existen dos sujetos, el productor y el consumidor). Dentro de la modalidad de autoconsumo con excedentes se distinguen dos posibilidades: la acogida al mecanismo de compensación simplificada, en la que las instalaciones de producción pueden compensar en la factura la energía consumida desde la red con la energía excedentaria no consumida (siempre que esta sea de origen renovable y la potencia instalada no supere los 100 kW); y la no acogida a compensación, a la que se aplican las mismas normas que a cualquier otra instalación de producción¹⁵.

Adicionalmente, el autoconsumo podrá ser individual o colectivo en función de si son uno (o varios) consumidores los que se asocian a las instalaciones de generación. En el autoconsumo colectivo, la energía generada se reparte entre los consumidores asociados según los coeficientes de reparto acordados¹⁶. En la modalidad de autoconsumo colectivo, todos los consumidores deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo¹⁷.

La conexión de las instalaciones de autoconsumo colectivo podrá realizarse en red interior (la instalación se conecta a la red interior de los consumidores) o a través de red (los consumidores se conectan a la instalación a través de la red pública de distribución)¹⁸, siempre que en este último caso producción y consumo se encuentren conectados a una distancia inferior a 500 metros¹⁹.

15. Véase el art. 4.2.a) y 4.2.b) del Real Decreto 244/2019.

16. En el caso del autoconsumo sin excedentes colectivo, la titularidad de la instalación de generación se comparte solidariamente por todos los consumidores asociados a la misma.

17. Véase el art. 4.3 del Real Decreto 244/2019. El tiempo mínimo de permanencia en la modalidad de autoconsumo elegida será de cuatro meses (art. 8.5 del Real Decreto 244/2019).

18. En el art. 14.2 del Real Decreto 244/2019 se reconoce que los consumidores que realicen autoconsumo colectivo sin excedentes, cuando todos los consumidores están conectados en red interior, podrán acogerse voluntariamente a un mecanismo de compensación simplificada. "Físicamente la energía no llega a cederse a la red, [...] pero será utilizada por otro consumidor que esté conectado a la misma red interior y que en ese momento esté demandando más energía de la que tiene asignada. Así, este segundo consumidor utilizará esa energía que a sus efectos será energía comprada a su comercializadora y por la que pagará su tarifa de suministro habitual, mientras que para el primero será energía excedentaria que compensará en su factura" (IDAE, 2024: 15).

19. En el caso de las instalaciones fotovoltaicas, la distancia podrá ser de hasta 2000 metros siempre que la instalación se ubique en la cubierta de una o varias edificaciones, en suelo industrial o en estructuras artificiales cuyo objetivo principal no sea la generación de electricidad.

Por lo que respecta a las comunidades energéticas, a nivel interno, la Medida 1.13 del PNIIEC (2021-2030) lleva precisamente por título “Comunidades energéticas locales”²⁰, término que englobaría tanto a las CER como a las CCE. En la actualidad, estas entidades jurídicas se definen, respectivamente, en los arts. 6.j) y 6.k) de la LSE²¹. Por su parte, en el art. 4.7 del Real Decreto 244/2019²² se reconoce que, para la realización del autoconsumo colectivo, podrá constituirse una CER, que podrá ejercer como representante de los consumidores²³.

Con carácter general, las comunidades energéticas pueden actuar como productores de energía eléctrica, vendiendo en el mercado la energía generada, o como autoconsumidores de energía eléctrica. Sin embargo, de conformidad con lo previsto, respectivamente, en los apartados e) y f) del art. 6.1 de la LSE, los distribuidores y los comercializadores deben presentar, necesariamente, la forma jurídica de sociedades mercantiles o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios²⁴. Esta última (cooperativas de consumidores y usuarios) parece ser una de las formas jurídicas más adecuadas que podrían adoptar las comunidades energéticas, aunque también la de asociación sin ánimo de lucro, para cumplir con los principios rectores que las definen²⁵.

20. Esta medida se correspondería con la Medida 1.23 del PNIIEC (2023-2030), titulada: “Comunidades energéticas”, eliminándose el calificativo de “locales”.

21. El plazo de trasposición de la DER II finalizó el 30 de junio de 2021 y el de la Directiva (UE) 2019/944 el 31 de diciembre de 2020, habiéndose iniciado con relación a la primera un procedimiento de infracción en mayo de 2022, y recibido dictamen motivado en enero de 2023. La (incompleta) trasposición de las CER se introdujo en la LSE a través del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio de 2020, y la de las CCE a través del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que también ha incorporado a la LSE los arts. 12 bis y 12 ter, donde se definen, respectivamente, los principios rectores de las CER y las CCE.

22. Incorporado por el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre.

23. Las CCE también pueden actuar como representantes de los consumidores para la realización del autoconsumo colectivo, siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones (art. 12 ter.g de la LSE).

24. Los distribuidores se encargan de la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte o distribución para suministrarla a los consumidores. Los comercializadores adquieren la energía para su venta. Aunque la Directiva (UE) 2019/944 reconoce a los Estados miembros libertad para asignar cualquier tipo de entidad a las CCE, solo cuando estas asuman alguna de estas dos formas jurídicas podrán realizar la actividad de distribución y suministro que les reconoce el art. 2.11 de la Directiva.

25. En el art. 88 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se define a las cooperativas de consumidores y usuarios como “aquellas que tienen por objeto el suministro de bienes y servicios adquiridos a terceros o producidos por sí mismas, para uso o consumo de los socios y de quienes con ellos conviven [...]”. Pueden ser socios de estas cooperativas personas físicas y entidades que tengan el carácter de destinatarios finales, y, siempre que lo prevean sus estatutos, podrán realizar operaciones con terceros. Otra posibilidad razonable sería que la comunidad energética adoptase la forma jurídica de cooperativa agroalimentaria. En concreto, en el art. 93.2.e) de la Ley 27/1999 se dispone que, para el cumplimiento de su objeto, estas podrán realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y territorial, fomentando aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de

Conforme a los datos ofrecidos por el IDEA, en España existen 69 comunidades energéticas con un total de 103 439 socios (de los que el 85,38 % son personas físicas, el 14,35 % pymes y el 0,27 % entidades locales). Por lo que respecta a la forma jurídica adoptada, el 46,38 % son cooperativas; el 39,13 % asociaciones; el 7,25 % empresas; el 4,35 % sociedades civiles mercantiles; y el 2,9 % ha adoptado otra forma jurídica no especificada²⁶.

4. La fiscalidad del autoconsumo (colectivo) de energía renovable. Especial referencia a las comunidades energéticas

En España, tanto la producción como el suministro y consumo de energía eléctrica han sido objeto de diversos gravámenes a nivel estatal, autonómico y local.

4.1. Fiscalidad estatal

4.1.1. El impuesto sobre sociedades

Dado que un tercio de las comunidades energéticas que existen en España han adoptado la forma de cooperativas, es interesante advertir que su régimen fiscal se rige por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, y la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (LIS).

La Ley 20/1990 ofrece distinto grado de protección a las cooperativas protegidas y a las especialmente protegidas. Así, las cooperativas protegidas son las que se ajustan a los principios y disposiciones de la Ley de Cooperativas, y dentro de las especialmente protegidas, entre otras, se encuentran tanto las agrarias como las de consumidores y usuarios, siempre que asocien a personas físicas, cooperativas o entes públicos, y que, con carácter general, el volumen de operaciones con terceros no supere el 50 % del total (arts. 10 y 12 de la Ley 20/1990)²⁷.

la población agraria y el medio rural, y, en particular, la conservación, la recuperación y el aprovechamiento del patrimonio y de los recursos naturales y energéticos del medio rural, siempre que estas actividades no excedan del 25 % del volumen total de sus operaciones.

26. Los datos pueden consultarse en <https://informesweb.idae.es/visorccee/> (fecha de acceso: 2 de noviembre de 2024).

27. Debe advertirse que este límite no resulta de aplicación a las cooperativas de consumidores y usuarios que tengan un mínimo de 30 socios de trabajo y, al menos, 50 socios de consumo por cada socio de trabajo (esto es, 1500 socios de consumo). Véase el art. 12.4 de la Ley 20/1990.

La base imponible correspondiente a los resultados cooperativos (entre ellos, los procedentes del ejercicio de la actividad realizada con los propios socios y las cuotas periódicas satisfechas por los mismos) tributa al 20 % si la cooperativa es protegida, mientras que la de los resultados extracooperativos (los procedentes del ejercicio de la actividad realizada con terceros o los obtenidos por la realización de actividades económicas ajenas a los fines específicos de la cooperativa) tributa al tipo de gravamen general, 23 %, o al 25 %²⁸. Adicionalmente, las cooperativas especialmente protegidas disfrutan de una bonificación del 50 % del total de la cuota íntegra, sin distinguir entre resultados cooperativos o extracooperativos²⁹.

Aunque la cooperativa sea la forma jurídica que mejor encaje con las comunidades energéticas, el 39,13 % de las que existen en España adoptan la forma jurídica de asociaciones. Por ello, interesa apuntar que las asociaciones sin ánimo de lucro que no hayan sido declaradas de utilidad pública tienen la consideración de entidades parcialmente exentas, conforme al art. 9.3.a) de la LIS, y así, según el art. 110 de la LIS, estarán exentas las rentas que procedan de la realización de actividades que constituyan su objeto o finalidad específica, siempre que no tengan la consideración de actividades económicas, y, en particular, las cuotas satisfechas por los asociados siempre que no se correspondan con el derecho a percibir una prestación derivada de una actividad económica³⁰.

Por último, procede apuntar que, al margen de la forma jurídica que se adopte, con efectos para las inversiones que hubieran entrado en funcionamiento en 2023 se incorporó en la DA 17.^a de la LIS un nuevo supuesto de libertad de amortización para las inversiones en instalaciones (excluidas las edificaciones y las instalaciones que tengan carácter obligatorio en virtud del Código Técnico de la Edificación) destinadas al autoconsumo de energía eléctrica que utilicen energía procedente de fuentes renovables (con el límite de 500 000 euros)³¹. Para su aplicación es necesario el mantenimiento de la plantilla media total dentro de los 24 meses siguientes al inicio del perio-

28. Véanse el art. 29 de la LIS y el art. 33.2 de la Ley 20/1990.

29. Véase el art. 34.2 de la Ley 20/1990.

30. Resulta interesante traer a colación la Contestación de 4 de julio de 2023 de la Hacienda Foral Navarra a una consulta sobre la tributación de una comunidad energética constituida como asociación sin ánimo de lucro, que podría extrapolarse al régimen estatal común. En ella se concluye que es necesario distinguir entre la actividad propia de la asociación y la actividad relacionada con las instalaciones fotovoltaicas generadoras de energía, tratándose esta última de una actividad económica, formando todas las rentas derivadas de la misma parte de la base imponible como rentas no exentas.

31. Se ha aprobado la prórroga de esta medida, de forma que también es aplicable en los periodos impositivos que se inicien o concluyan en 2024, cuando la entrada en funcionamiento de los elementos se produzca en 2024 (Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre).

do impositivo en el que los elementos entren en funcionamiento (respecto de la plantilla media de los 12 meses anteriores)³².

4.1.2. *El impuesto sobre el valor añadido*

El art. 4.Uno de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA), declara la sujeción al impuesto sobre el valor añadido (IVA) de las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales a título oneroso en el desarrollo de una actividad empresarial o profesional³³.

En la modalidad de autoconsumo sin excedentes (individual o colectivo), no se realiza ninguna actividad económica y existe un único sujeto pasivo (consumidor), por lo que se trata de una actividad no sujeta al IVA. En el autoconsumo con excedentes acogido a compensación, aunque existen dos sujetos (productor y consumidor), dado que el art. 14.4 del Real Decreto 244/2019 dispone que “la energía horaria excedentaria de los consumidores acogidos al mecanismo de compensación simplificada, no tendrá consideración de energía incorporada al sistema eléctrico de energía eléctrica”, tampoco habrá actividad sujeta al IVA³⁴. Por ello, la modalidad con excedentes no acogida a compensación es la única que supone la realización de

32. Aunque, por supuesto, valoramos positivamente este supuesto de libertad de amortización, nos parece especialmente interesante la deducción por inversiones en instalaciones de energías renovables y en movilidad eléctrica regulada en el art. 64 de la Ley Foral 26/2016, de 28 de diciembre, que regula el impuesto sobre sociedades en el territorio histórico Navarra. En su apartado A contiene una deducción del 15 % sobre las inversiones realizadas en instalaciones afectas a la actividad económica de la entidad que utilicen energía procedente de fuentes renovables para uso térmico y generación de electricidad. Se precisa que únicamente serán deducibles las inversiones en instalaciones de generación de energía eléctrica que se destinen al autoconsumo. Además, en su apartado 4 se prevé la posibilidad de incrementar el porcentaje de deducción establecido (hasta el 20 %) si se trata de una inversión en un proyecto de autoconsumo compartido o de una inversión de una comunidad energética.

33. En virtud de lo establecido en el art. 8.Uno de la LIVA se considera entrega de bienes la transmisión del poder de disposición sobre bienes corporales. A estos efectos, “tendrán la condición de bienes corporales el gas, el calor, el frío, la energía eléctrica y demás modalidades de energía”.

34. En este sentido se ha pronunciado la DGT en su contestación a la Consulta Vinculante V1146-24, de 23 de mayo, donde ha afirmado que, en el caso de un productor acogido a la modalidad de autoconsumo con excedentes acogido a compensación, en la que se entregan los excedentes a cambio de una minoración del precio de la factura, “sus operaciones no estarán sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido ni tendrán derecho a la deducción del Impuesto soportado en la adquisición de bienes y servicios para su realización”. Para María Pilar Bonet Sánchez, “a efectos del IVA, la inyección en la red de energía excedentaria en los casos de compensación simplificada constituye un componente negativo de la base imponible por el importe del precio fijado por el mercado horario” (Bonet Sánchez, 2022: 101). En la misma contestación (V1146-24), la DGT ha aclarado que, en la práctica, bajo esta modalidad, las empresas comercializadoras, que sí tienen la condición de empresario o profesional a efectos de IVA, conceden un descuento a los productores acogidos a

una actividad económica sujeta a IVA (con deducibilidad, por tanto, del IVA soportado por la adquisición de las instalaciones). Bajo esta modalidad, el productor de energía eléctrica podrá realizar las siguientes operaciones sujetas y no exentas de IVA³⁵: (i) entregas de bienes a título oneroso por la energía eléctrica que incorpore a la red eléctrica; y (ii) operaciones asimiladas a entregas de bienes a título oneroso por la energía producida que destinen al consumo propio, en concepto de autoconsumo externo de bienes.

Para abundar sobre la tributación en el IVA de las actividades realizadas por una comunidad energética resulta interesante mencionar la contestación a una consulta de la Hacienda Foral de Navarra de 28 de julio de 2023. En este caso, se trataba de una asociación sin ánimo de lucro. Entre los fines de la asociación se podía distinguir entre aquellos ligados al acceso al autoconsumo colectivo de sus miembros y otras finalidades que trascienden el interés de los mismos. La asociación contaba con tres clases de socios: consumidores y usuarios (personas físicas y jurídicas que desean obtener servicios o productos para su propio consumo); colaboradores (cuyo objetivo es contribuir a la consecución de los objetivos de la asociación mediante financiación); y asociados (que no son consumidores y usuarios, pero sí participan de las actividades de la asociación). A su vez, existían dos tipos de cuotas: cuotas de asociado (por la pertenencia a la asociación y para hacer frente a los gastos generales de la misma) y cuotas por servicio o proyecto (a satisfacer por aquellos asociados que quieren participar en los proyectos de generación de energía renovable para el autoconsumo eléctrico, y destinadas a hacer frente a los gastos derivados de los mismos). En la respuesta a la consulta, se parte de la idea de que el hecho de que los principales destinatarios de esa actividad sean los propios miembros de la asociación no desvirtúa la sujeción de sus proyectos de generación de energía renovable al IVA.

esta modalidad (cuyo importe se corresponde con el excedente correspondiente al periodo de facturación, que no formará parte de la base imponible del IVA, minorando, por tanto, la misma).

35. Dentro del ordenamiento jurídico español, el suministro de energía eléctrica se ha gravado, tradicionalmente, al tipo de gravamen del 21 %. Por primera vez (y con carácter temporal), a través del art. 1 del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, se redujo el tipo de gravamen (del 21 % al 10 %) a las entregas de energía eléctrica efectuadas a favor de determinados contribuyentes, bajo el cumplimiento de una serie de requisitos. Esta reducción fue objeto de sucesivas prórrogas. La Directiva (UE) 2022/542 del Consejo, de 5 de abril de 2022, ha incorporado en el punto 22 del Anexo III de la Directiva 2006/112/CE (al que se le podría aplicar un tipo reducido no inferior al 5 %) el suministro de electricidad. Con posterioridad a la entrada en vigor de esta directiva, el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, también con carácter temporal (aunque prorrogado), rebajó del 10 al 5 % el tipo de gravamen aplicable a determinados suministros de electricidad. Por último, el Real Decreto-ley 8/2023 ha prorrogado desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2024 la aplicación de tipos impositivos reducidos a determinados suministros de energía eléctrica que cumplan con determinados requisitos (atendiendo al precio del mercado mayorista de electricidad y la condición de vulnerable o vulnerable severo en riesgo de exclusión social del consumidor), eso sí, incrementándolo del 5 al 10 %.

Sobre la posible exención de las cuotas pagadas por los asociados, en el art. 17 de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre (cuya redacción coincide con la del art. 20.Uno.12 de la LIVA) se declara la exención de “las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas directamente a sus miembros por organismos o entidades legalmente reconocidos que no tengan finalidad lucrativa [...] realizadas para la consecución de sus finalidades específicas, siempre que no perciban de los beneficiarios de tales operaciones contraprestación alguna distinta de las *cotizaciones fijadas en sus estatutos*”³⁶. De conformidad con esta previsión normativa, mientras que las cuotas de asociado, que todos los socios satisfacen a la asociación, sí que estarían exentas de IVA, dicha exención no alcanzaría, por el contrario, a las cuotas abonadas por los proyectos de generación de energía renovable para el autoconsumo.

4.1.3. *El impuesto especial sobre la electricidad*

El impuesto especial sobre la electricidad (IEE) es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo de electricidad y grava, en fase única, el suministro de energía eléctrica para su consumo, así como el consumo por los productores de aquella electricidad generada por ellos mismos³⁷.

La DGT, en su contestación a la Consulta Vinculante V3003-21, de 3 de diciembre de 2021, analizó las implicaciones fiscales de las diferentes modalidades de autoconsumo en el IEE. Resumimos, a continuación, el contenido esencial de la misma³⁸.

36. La Dirección General de Tributos (DGT), en su contestación a la Consulta V1459-22, de 21 de junio de 2022, ha interpretado el concepto “cotizaciones fijadas en sus estatutos” como todas aquellas “que constituyan la contraprestación de las prestaciones de servicios y entregas de bienes accesorias a los mismos que efectúen en interés colectivo de sus miembros, es decir, a la que todos estos últimos tengan derecho por igual en tanto que integrantes de dichas entidades con el fin de conseguir el objetivo de éstas, con independencia del carácter ordinario o extraordinario que tales cantidades revistan”.

37. Con independencia de que el suministro se realice a título oneroso o gratuito, la base imponible será aquella que se habría determinado a efectos de IVA para suministros efectuados a título oneroso entre partes no vinculadas (art. 97 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales –LIE–). El tipo de gravamen de este impuesto ha sido tradicionalmente del 5,11269632 %. Con el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, con carácter temporal, se redujo este tipo impositivo al 0,5 %. Progresivamente se ha ampliado la vigencia de este tipo de gravamen reducido hasta el 2,5 % durante el primer trimestre de 2024 y el 3,8 % durante el segundo trimestre de 2024 (Real Decreto-ley 8/2023). A partir del 1 de julio de 2024, el tipo de gravamen de este impuesto ha vuelto a ser del 5,11269632 %.

38. La DGT, en su contestación a la Consulta Vinculante V1629-21, de 28 de mayo de 2021, analizó las implicaciones fiscales en el IEE de una “comunidad solar” (grupo de personas que se juntan para compartir y facilitar la instalación de cubiertas fotovoltaicas en sus tejados) que genera electricidad a partir de instalaciones de paneles fotovoltaicos, de hasta 100 kW, situados en el tejado del propio edificio del cliente o de otros edificios próximos ubicados en un radio

En la modalidad de autoconsumo sin excedentes, por la energía autoconsumida no se produce el hecho imponible cuando la potencia instalada sea inferior a 100 kW (art. 93 de la LIE). Se produce el hecho imponible, pero estará exento, cuando la potencia instalada sea superior a 100 kW pero no supere los 50 MW, siempre que el origen de la energía sea renovable (art. 94.5 de la LIE). Cuando la potencia instalada sea igual o superior a 50 MW, el consumo por el productor de la energía eléctrica generada por él mismo quedará sujeto y no exento (art. 92.1.b de la LIE). En esta modalidad es posible que el consumidor (o consumidores) necesiten adquirir energía eléctrica de terceros (cuando la generada por sus instalaciones de producción sea insuficiente). En este caso, por la energía eléctrica que se les suministre se producirá el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE³⁹.

En la modalidad de autoconsumo con excedentes acogido a compensación, por la energía autoconsumida, el tratamiento fiscal será el mismo que acabamos de describir. Sobre la parte de la energía eléctrica incorporada al sistema eléctrico, no se produce el hecho imponible, al no tener el suministro como destino el consumo final. Respecto de la energía eléctrica entregada a otros consumidores se produciría el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE. Por lo que respecta a la energía eléctrica suministrada por el comercializador al productor, de conformidad con lo establecido en el art. 94.9 de la LIE, quedará sujeta y exenta.

Por último, en la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación, respecto de la energía autoconsumida, también nos encontramos ante la misma situación descrita para la modalidad de autoconsumo sin excedentes. Por la energía eléctrica incorporada al sistema eléctrico, no se produce el hecho imponible. Respecto a la energía eléctrica entregada a otros consumidores se produciría el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE. Por lo que respecta a la energía eléctrica suminis-

de 500 metros. La energía generada por los paneles fotovoltaicos es suministrada por una comercializadora a los consumidores finales, y los excedentes de energía eléctrica generada por los paneles fotovoltaicos, no consumidos por los participantes en la comunidad solar, son vertidos a la red. Respecto de la energía generada por los paneles fotovoltaicos y consumida por los participantes de la comunidad solar, es la comercializadora la que realiza el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE, con independencia de que el suministro a los consumidores se realice a título oneroso o gratuito. Respecto de la energía suministrada por la comercializadora a los participantes de la comunidad solar proveniente de la red eléctrica también se produce el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE. Por último, respecto de la energía eléctrica excedentaria generada por los paneles fotovoltaicos, no consumida por los participantes de la comunidad solar y vertida a la red del sistema eléctrico, el hecho imponible se producirá cuando esta electricidad sea suministrada por el correspondiente comercializador a un consumidor final.

39. Siendo el contribuyente quien realice dicho suministro, debiendo repercutir el IEE al adquirente (o adquirentes).

trada por el comercializador al productor, también se producirá el hecho imponible regulado en el art. 92.1.a) de la LIE, siendo en cada caso el contribuyente la persona que realice el suministro.

4.1.4. *El impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica*

El impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (IVPEE) se configura legalmente como un impuesto de naturaleza directa que grava la energía eléctrica producida e incorporada al sistema eléctrico para su uso por sujetos distintos del productor⁴⁰. Este impuesto fue inicialmente concebido para financiar el *déficit tarifario*, problema recurrente del sistema eléctrico español.

La DGT, en su contestación a la Consulta Vinculante V3006-21, de 3 de diciembre de 2021, analizó las distintas implicaciones fiscales del IVPEE de las diferentes modalidades de autoconsumo de energía solar fotovoltaica⁴¹: en la modalidad de autoconsumo sin excedentes, al no incorporarse la electricidad producida al sistema eléctrico, no se produce el hecho imponible; en la modalidad de autoconsumo con excedentes acogido a compensación, dado que el art. 14.4 del Real Decreto 244/2019 señala que la energía horaria excedentaria no tiene la consideración de energía incorporada al sistema eléctrico, tampoco llega a producirse el hecho imponible; por último, en la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación, respecto de la energía eléctrica producida e incorporada al sistema eléctrico sí que se produciría el hecho imponible del IVPEE, siendo el contribuyente el productor.

4.2. Fiscalidad autonómica

A nivel autonómico existen diferentes impuestos propios, definidos como medioambientales, pero con una clara finalidad recaudatoria. Entre los que, de alguna manera, inciden sobre la producción de energía eléctrica podemos destacar los cánones eólicos de Castilla-La Mancha o Galicia, el impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemá-

40. Este impuesto se encuentra regulado en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Tradicionalmente, el tipo de gravamen del IVPEE ha sido el 7 % (art. 8). El Real Decreto-ley 12/2021 suspendió la aplicación del IVPEE de julio a septiembre de 2021. Posteriormente, se fue prorrogando la aplicación de esta medida hasta el 31 de diciembre de 2023. A partir del 1 de enero de 2024, se ha recuperado el tipo de gravamen del 7 %.

41. Un análisis más detallado de las contestaciones a las consultas V3003-21 y V3006-21 pueden verse en Escobar Lasala (2022).

ticas de La Rioja, o el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión de Castilla y León, pero también los impuestos sobre el desarrollo de determinadas instalaciones o actividades que inciden en el medio ambiente que existen en comunidades autónomas como Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia o Extremadura⁴².

Por último, cabe mencionar que Cantabria, mediante la Ley 5/2022, de 15 de julio, ha introducido el canon por la implantación en el suelo rústico de parques eólicos y fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red, íntimamente relacionado con nuestro objeto de estudio, destinado, en teoría, a revertir una parte de la riqueza que se genere en aquellas zonas del territorio que resulten afectadas directa e indirectamente por el referido despliegue, con objeto de activar su economía y combatir el declive demográfico. Se define como un impuesto directo, periódico y de naturaleza personal que grava la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos obtenida por personas físicas o jurídicas⁴³. Cabe destacar que se declaran exentos los titulares de autorizaciones de explotación de instalaciones de autoconsumo y las de generación de potencia inferior a 5 MW⁴⁴.

4.3. Fiscalidad local

La construcción de instalaciones dedicadas a la captación de energía de origen renovable para transformarla en energía eléctrica tiene un importante efecto impositivo a nivel local, dado que los principales impuestos medioambientales recaen sobre la propiedad inmobiliaria.

42. En la mayor parte de estos impuestos sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente se declara la no sujeción/exención de la producción de energía eléctrica para autoconsumo, e incluso, con carácter más general, de la producción de energía eléctrica en instalaciones que utilicen energía renovable. Un análisis más detallado de esta cuestión puede verse en Puchol Tur (2023: 243 y ss.).

43. La base imponible de este canon es el valor económico de la energía eléctrica generada y entregada a la red por el titular de la autorización administrativa de explotación en cada período impositivo anual. El tipo de gravamen es del 1,5 %.

44. Por su parte, Aragón ha incorporado recientemente dos nuevos impuestos: el impuesto medioambiental sobre parques eólicos y el impuesto medioambiental sobre parques fotovoltaicos (aprobados por la Ley 2/2024, de 23 de mayo), destinados a gravar las afecciones medioambientales y visuales adversas sobre el medio ambiente generadas por estas instalaciones, donde también se prevén supuestos de exención para el autoconsumo. Destaca también en este sentido la creación del canon de energías renovables del País Vasco (Ley 1/2024, de 8 de febrero), que recae, con una regulación similar, sobre los parques eólicos y solares fotovoltaicos, y cuya entrada en vigor se prevé para el 1 de enero de 2025.

4.3.1. El impuesto sobre bienes inmuebles

A efectos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) tienen la consideración de bienes inmuebles rústicos, urbanos o de características especiales (BICES) los definidos como tal en la normativa del catastro inmobiliario.

En el art. 8.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI) se definen los BICES como “un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble”⁴⁵. En particular, “los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado de petróleo, y las centrales nucleares” (art. 8.2 del TRLCI)⁴⁶. Se trata, en definitiva, de un conjunto de elementos (tanto bienes inmuebles como bienes muebles) que tienen una finalidad específica (como puede ser, por ejemplo, la producción de energía renovable). Sería, por ejemplo, el caso de una planta de energía eólica o fotovoltaica. El valor catastral de este tipo de bienes inmuebles se obtiene mediante la suma del valor del suelo y de las construcciones sin perjuicio de la aplicación del coeficiente de referencia al mercado correspondiente a esta clase de inmuebles (0,5 según la Orden HAC/3521/2003, de 12 de diciembre)⁴⁷.

45. Con carácter general, no se van a considerar como bien inmueble las placas solares ubicadas en una construcción, ni, por lo tanto, formará parte de la misma, salvo que podamos concluir que nos encontramos ante BICES. Es criterio consolidado de la DGT que las placas solares, “que pueden ser desmontadas sin menoscabo o quebranto para su ubicación en un lugar diferente de su emplazamiento original”, no tienen la consideración de edificación efectos del IVA. Véase, en este sentido, por ejemplo, la contestación a la consulta vinculante V2798-17, de 30 de octubre de 2017.

46. Este artículo fue objeto de desarrollo reglamentario a través del art. 23 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. En el Grupo A del art. 23.2 del Real Decreto 417/2006 se concreta qué bienes inmuebles relacionados con la producción de energía eléctrica tienen la consideración de BICES: “A.1 Los destinados a la producción de energía eléctrica que de acuerdo con la normativa de regulación del sector eléctrico deban estar incluidos en el régimen ordinario. [...]”. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de mayo de 2007, declaró la nulidad del inciso destacado en cursiva, por considerar que también debían incluirse dentro de esta categoría los bienes destinados a la producción de energía eléctrica en régimen especial, los parques eólicos y las centrales de energía solar.

47. Según lo establecido en el art. 73.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), el tipo de gravamen aplicable a los BICES, que tendrá carácter supletorio, será del 0,6 %. Los ayuntamientos podrán establecer para cada grupo de ellos existentes en el municipio un tipo diferenciado que, en ningún caso, será inferior al 0,4 % o superior al 1,3 %. Siendo así, tal y como afirma Laura Martín Santana, no hay margen para gravar con distintos tipos impositivos los BICES, teniendo en cuenta si la producción de energía deriva de fuentes renovables o fósiles, ya que la diferenciación de tipos se permite sólo para cada grupo de BICES y en los pertene-

Resulta especialmente interesante hacer referencia a la bonificación potestativa (de hasta el 50 % de la cuota íntegra) contenida en el art. 74.5 del TRLRHL y que resulta aplicable a los inmuebles con instalaciones para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar.

4.3.2. *El impuesto sobre actividades económicas*

El impuesto sobre actividades económicas (IAE) es un tributo directo, de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de cualquier actividad empresarial, profesional o artística, se ejerzan o no en local determinado y se encuentren o no especificadas en las tarifas del impuesto, con independencia de que exista o no lucro en el ejercicio de la actividad⁴⁸. En concreto, el Grupo 151 regula la producción, el transporte, la distribución y la comercialización de energía.

Por lo que respecta al autoconsumo, la DGT, en su contestación a la Consulta Vinculante V2756-17, de 25 de octubre de 2017, afirmó que, “si la empresa realiza la actividad de montaje y mantenimiento de instalaciones solares fotovoltaicas para sí misma y la energía producida es para consumo de dicha empresa, sin que en ningún caso vierta a la red energía alguna, dicha actividad no está sujeta al IAE, por no producirse el hecho imponible del citado impuesto, ya que, aunque en el ejercicio de la actividad se ordenan medios de producción y recursos humanos, no interviene en el mercado”.

En el art. 88.2.c) del TRLRHL se contiene un incentivo fiscal, una bonificación potestativa (de hasta el 50 % de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal), para aquellos contribu-

ciente al Grupo I, se encuentran desde una refinería de petróleo, una central nuclear, hasta un parque de energía renovable” (Martín Santana, 2017: 214). Adicionalmente, tal y como se establece en el art. 74.3 del TRLRHL, “los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales. La ordenanza deberá especificar la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación”.

48. El art. 82.1.b) del TRLRHL declara exentos del IAE a los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español, durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle aquella. Igualmente, quedan exentos del pago de este impuesto todas las personas físicas y los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades (comunidades energéticas), las sociedades civiles y las entidades del art. 35.4 de la LGT que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1 000 000 de euros. Si tenemos en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 6.j) y k) LSE, el principal objetivo de las comunidades energéticas no será el de obtener rentabilidad financiera, las mismas estarán exentas en el IAE.

yentes que utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración⁴⁹.

4.3.3. *El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras*

Por último, el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) es un impuesto indirecto, potestativo, cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija licencia de obras o urbanística o presentación de declaración responsable o comunicación previa⁵⁰.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 14 de mayo de 2010, rec. núm. 102/2010, llegó a la conclusión de que formaba parte de la base imponible de este impuesto, en el supuesto de instalación de parques eólicos, “el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada”. En su sentencia de 23 de noviembre de 2011, rec. núm. 102/2010, dada la identidad de razón existente entre los parques eólicos y las plantas de energía solar, el Tribunal Supremo extendió la doctrina de su sentencia de 14 de mayo de 2010 a las instalaciones fotovoltaicas.

También en el art. 103.2.b) del TRLRHL se contempla una bonificación potestativa de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar.

5. Consideraciones finales

No cabe duda de que el consumidor es un actor principal de la transición energética, y de ahí el reconocimiento legal, tanto a nivel europeo como interno, del derecho al autoconsumo (individual y colectivo) y a su participación en comunidades energéticas, CER o CCE. En España, el desarrollo que ha ex-

49. Sobre esta bonificación, Pedro Manuel Herrera Molina y Ada Tandazo Rodríguez consideran que sería conveniente que la ley modulara la bonificación en función del porcentaje que suponga la energía renovable sobre el total de energía consumida por el sujeto pasivo en un periodo determinado (Herrera y Tandazo, 2021: 367).

50. En el art. 102.1 del TRLRHL se indica que “la base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquella”.

perimentado el autoconsumo de energía renovable es destacado, no estando ya demasiado lejos (7 GW en 2023) del objetivo de potencia total instalada de autoconsumo (19 GW en 2030) definido en el PNIEC 2023-2030. A ello han contribuido favorablemente las medidas contempladas en el sistema fiscal, especialmente a nivel estatal, aunque también a nivel autonómico, donde la mayor parte de los impuestos propios que recaen sobre la realización de actividades que inciden en el medio ambiente declaran no sujeto o exento el autoconsumo, pero menos a nivel local, si bien las ordenanzas fiscales pueden incorporar la aplicación de determinadas bonificaciones.

A nivel estatal, en línea con lo dispuesto en el art. 21.2 de la DER II, la energía autoconsumida no se ve, por regla general, sometida a gravamen, sino que únicamente se grava por el IEE cuando la potencia instalada supera los 50 MW⁵¹. Y es que, en la práctica, únicamente la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida al mecanismo de compensación simplificada, al constituir una actividad económica, resulta sometida a gravamen. Además, por lo que respecta a las comunidades energéticas, que aproximadamente en un 85 % de los casos parecen adoptar la forma jurídica de asociaciones o cooperativas, podrán beneficiarse en el ámbito del impuesto sobre sociedades de los incentivos fiscales previstos para este tipo de entidades.

A la vista de los distintos incentivos fiscales aplicables al autoconsumo y a las comunidades energéticas sigue planteándose una cuestión de calado: ¿Hasta dónde, a qué ritmo y con qué instrumentos técnicos interesa que siga creciendo el autoconsumo? Aunque la sostenibilidad medioambiental es un objetivo fundamental, no menos importante es el de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema eléctrico o el de justicia tributaria. Parece necesario valorar el conjunto de incentivos fiscales y regulatorios, de los que también se beneficia esta actividad⁵², para dirigir o redirigir nuestras normas

51. En el art. 21.3 de la DER II se permite a los Estados miembros gravar la energía autoconsumida si se produce en instalaciones donde la potencia instalada supere los 30 kW.

52. Todo esto sin perder tampoco de vista que la proliferación de este tipo de instalaciones de producción (o comunidades energéticas) puede llevar aparejadas otras implicaciones medioambientales. En este sentido, nos parece interesante hacer referencia a la Ley 1/2024, de 24 de enero, que ha suspendido en La Rioja todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativos a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación (quedando excluidas las instalaciones de autoconsumo), argumentando en su exposición de motivos que “la proliferación de estos elementos sin una planificación previa constituye un elemento distorsionador de los bosques, montes, campos y valles propios de nuestra comunidad autónoma, donde conviven las explotaciones agrarias y ganaderas con los parajes naturales y otros elementos singulares del entorno espacial que nos rodea”. Compartimos la opinión de Gracia M.^a Luchena Mozo cuando afirma que el diseño de proyectos para la descarbonización del sistema energético (que, añadimos, en su gran mayoría proceden de iniciativas privadas) debe tener en cuenta “no solo la rentabilidad económica, sino también la la protección de la

en la buena dirección, de manera que se aseguren objetivos medioambientales y financieros con criterios de justicia en el reparto de las cargas tributarias.

6. Bibliografía

- Bonet Sánchez, M.^a P. (2022). El IVA en las cooperativas agroalimentarias que actúan como comunidades energéticas. En M.^a P. Alguacil Marí (coord.), *Comunidades energéticas en el cooperativismo agroalimentario* (pp. 97-104). Madrid: Cooperativas Agro-alimentarias de España.
- Escobar Lasala, J. J. (2022). Tratamiento tributario (IEEL e IVPEE) del “autoconsumo solar”. Contestaciones a consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos de 3 de diciembre de 2021 (V3003-21 y V3006-21). *Carta Tributaria*, 86.
- Galera Rodrigo, S. (2023). Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados. *QDL (Cuadernos de Derecho Local)*, 61, 55-81.
- Herrera Molina, P. M. y Tandazo Rodríguez, A. V. (2021). La protección ambiental en los tributos locales (situación actual y propuestas de reforma). En M.^a L. González-Cuéllar Serrano y E. Ortiz Calle (dirs.), *La transición energética en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la justicia fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía). (2024). *Guía de autoconsumo colectivo* (julio de 2024).
- Luchena Mozo, G. M.^a (2024). Comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía: aspectos fiscales. En G. Patón García (dir.), *Fiscalidad y economía circular. Sectores estratégicos de vivienda y transporte* (pp. 43-78). Barcelona: Atelier.
- Martín Santana, L. (2017). *Fiscalidad del autoconsumo eléctrico de fuentes renovables* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid.
- Puchol Tur, T. (2023). Impuestos Energéticos que inciden en una comunidad energética. *Nueva Fiscalidad*, 4, 223-261.

biodiversidad y el equilibrio socio-económico de las zonas donde se van a desplegar los proyectos” (Luchena Mozo, 2024: 75).

4.ª PARTE

COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES Y SECTORES CONEXOS

CAPÍTULO XII

Dimensión ambiental y climática de las comunidades energéticas locales¹

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad Pública de Navarra

SUMARIO. **1. Las comunidades energéticas locales: una cuestión de principios.** **2. La descarbonización y el principio pro renovables como germen del reconocimiento y fomento de las comunidades energéticas locales.** 2.1. La descarbonización como objetivo y como principio de la legislación climática. 2.2. El principio pro renovables. 2.3. El deber de fomento de las comunidades de energías renovables para la consecución de los objetivos de descarbonización y de energías renovables. **3. El impacto ambiental de las instalaciones de generación de energías renovables y el principio de protección ambiental y preservación de la biodiversidad.** 3.1. Los efectos ambientales adversos de las instalaciones de generación de energías renovables. 3.2. El principio de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad aplicable a la transición energética. 3.3. La evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de generación de electricidad a partir de energías renovables. **4. Descentralización y democratización del sector eléctrico, y su adecuación para la cohesión de la transición energética y la resiliencia climática.** 4.1. La descentralización y la democratización del sector eléctrico y sus ventajas ambientales. 4.2. La contribución de las comunidades energéticas locales a los principios de cohesión y de resiliencia de la transición energética. 4.2.1. *El principio de cohesión social y territorial y de respeto de los valores ambientales de carácter local.* 4.2.2. *La contribución de las comunidades energéticas locales a la resiliencia climática.* **5. La urgente necesidad de completar el marco jurídico de las comunidades energéticas locales.** **6. Bibliografía.**

1. El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación titulado "Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino" (Ref: PID2020-115505RB-C22, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, Ministerio de Ciencia e Innovación).

1. Las comunidades energéticas locales: una cuestión de principios

Las comunidades energéticas locales son las entidades que —en las dos formas que pueden adoptar (comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía)²— posibilitan que los ciudadanos, solos o con Administraciones locales, produzcan, consuman, almacenen, compartan y vendan energía renovable colectivamente³.

Los beneficios que implican las comunidades energéticas locales para sus miembros y para su entorno socioeconómico y ecológico son de diversa naturaleza. En este trabajo me centraré en la dimensión ambiental y climática de las comunidades energéticas y en su perfecto alineamiento con los principios esenciales de las políticas y normas climáticas, ambientales y energéticas.

Entre los rasgos que estas comunidades tienen en común destaca el de su finalidad no lucrativa. La razón de ser de estas comunidades estriba en ofrecer “beneficios medioambientales, económicos o sociales” a sus miembros o socios o a las zonas locales donde operan, más que generar una rentabilidad financiera. Es decir, no se descarta que lucren o que obtengan una rentabilidad financiera siempre que su finalidad principal (o, más exactamente, su “finalidad primordial” como dice la LSE⁴) no sea el simple lucro económico, sino los beneficios de diversa índole que ofrecen a sus miembros o a las localidades en las que operan.

Debe tenerse en cuenta que los beneficios ambientales de las comunidades de energía no son únicamente de alcance local, sino que van más allá de la repercusión sobre las localidades o zonas en las que operan. Sus beneficios ambientales tienen una proyección global, al constituir un instrumento clave para la descarbonización de la economía y la neutralidad climática a las que se han comprometido la Unión Europea y sus Estados miembros.

Es evidente que la transición energética ha de ser justa y sostenible, social y ambientalmente, por lo que debe realizarse sin rebajar los estándares de protección ambiental y de la biodiversidad. Por ello, la implantación de las

2. Sobre las semejanzas y diferencias entre estas entidades como dos especies de un mismo género, y las razones para mantener su diferenciación en el ordenamiento español, véase Gallego Córcoles (2021: 203 y ss.).

3. La definición de la comunidad de energías renovables se encuentra en el art. 2.16 de la Directiva 2028/2001 relativa al fomento del uso de las energías renovables (en adelante, DFERII), y la definición de comunidad ciudadana de energía está en el art. 2.11 de la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante, DMIE). Aunque este tipo de comunidad no restringe su actividad a las energías renovables, nada impide que lo hagan y se beneficien del apoyo a esas fuentes de energía.

4. Su art. 6.1.j) es el que recoge la definición de las comunidades de energías renovables.

energías renovables debe realizarse de manera armónica con la preservación de la naturaleza y con el menor impacto ambiental posible. Además, debe generar empleo y contribuir a la reducción de las desigualdades⁵. A todo ello se ajustan las comunidades energéticas locales, porque favorecen la descarbonización con un menor impacto ambiental que las grandes centrales de generación eléctrica y, además, favorecen el desarrollo local sostenible.

Por último, debe advertirse que la transición energética solo será posible con un cambio esencial del mercado interior de la electricidad que postula su descentralización y democratización mediante la entrada de nuevos sujetos en el mercado energético, entre los que figuran de manera destacada las comunidades energéticas. Su arraigo en las zonas locales en las que se implantan y la implicación ciudadana posibilitarán que el despliegue de las energías renovables sea conforme con la cohesión territorial y la resiliencia de las áreas en las que se instalen.

Las comunidades energéticas se erigen, en suma, en instrumentos esenciales para la materialización de los principios climáticos y energéticos de la transición energética (sostenibilidad, neutralidad climática, descarbonización, energías renovables, resiliencia), de los principios de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad, y de los principios energéticos de democratización, descentralización y cohesión territorial.

El apoyo a las comunidades energéticas locales es, por tanto, una cuestión de principios: es la mejor manera de cumplir y de ejecutar los principios que inspiran las políticas y la legislación climática, ambiental y energética.

2. La descarbonización y el principio pro renovables como germen del reconocimiento y fomento de las comunidades energéticas locales

2.1. La descarbonización como objetivo y como principio de la legislación climática

La estabilidad climática y la adaptación al cambio climático son los objetivos fijados en el Acuerdo de París⁶. Alcanzar la neutralidad climática en 2050

5. Entre las finalidades de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética se incluye, además de la descarbonización y la adaptación al cambio climático, "la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades" (art. 1).

6. Los compromisos son "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales", y "au-

es el objetivo vinculante establecido en la Ley del Clima Europea⁷. La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE) ha optado por consagrar, como objetivo de la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos (art. 1).

La descarbonización es un objetivo más exigente que la neutralidad, ya que esta puede alcanzarse compensando parte de las emisiones de GEI a través de diversos mecanismos naturales (sumideros) o artificiales (captura y almacenamiento). La LCCTE, por tanto, considera que la descarbonización es la senda más firme (y sin atajos) para llegar al objetivo de la neutralidad que debe alcanzarse “antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible” (art. 3.2 LCCTE).

Además del objetivo de la política climática y energética, la descarbonización se configura como un principio rector de la propia ley, entendiendo por tal “la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero” (art. 2.b). Este principio es el que preside e inspira la transición energética hacia un modelo que opta por las energías renovables y prescinde de los hidrocarburos y de otras fuentes de energía fósil para la producción energética, la movilidad y los restantes usos energéticos.

Para materializar ese principio, la LCCTE despliega un variado arsenal de instrumentos jurídicos implicados, directa o indirectamente, en la transición energética: prohibición de la investigación y la exploración de hidrocarburos y de minerales radioactivos, fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética, promoción de la movilidad sostenible, medidas para una transición justa, etc.⁸. No obstante, la LCCTE aborda solo parcialmente la regulación de los mecanismos jurídicos de la descarbonización⁹ y contiene escasas y fragmentarias disposiciones sobre la transición energética. Algunos de los elementos esenciales de la transición energética (la generación distribuida, el autoconsumo, la digitalización, las comunidades energéticas locales) apenas son mencionados en la LCCTE, por lo que la re-

mentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (art. 2.1).

7. Art. 1 del Reglamento (UE) 2021/1119 de 30 de junio de 2021.

8. Sobre las medidas de la LCCTE que materializan este principio véase Alenza García (2022).

9. Quedan fuera de su ámbito objetivo dos de los aspectos más característicos de la legislación sobre mitigación climática que siguen rigiéndose por su normativa específica: el comercio de derechos de emisión de GEI (Ley 1/2005, de 9 de marzo) y la captura y el almacenamiento de dióxido de carbono (Ley 40/2010, de 29 de diciembre).

gulación principal de la transición energética se encuentra en la legislación del sector eléctrico.

2.2. El principio pro renovables

Del marco normativo de la Unión Europea cabe deducir un principio de fomento de las energías renovables¹⁰. Dicho principio exige a los Estados miembros incentivar el uso de las energías renovables, mediante distintos mecanismos jurídicos y económicos, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la política energética y climática.

La progresiva ecologización de la política energética europea (con una tímida presencia en sus inicios y un notable protagonismo a partir de los años noventa) terminó por incluir la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático entre las finalidades de la política energética. A finales del siglo XX quedaron ya establecidos los tres objetivos clásicos de la política energética: la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la sostenibilidad o protección ambiental¹¹. El siguiente hito supuso una transformación cualitativa de la política energética por la emergencia de un nuevo paradigma consistente en la integración de la política energética y de la política climática¹².

Las energías renovables son especialmente adecuadas para la consecución de los objetivos de la política energética (competitividad, seguridad del abastecimiento y protección ambiental) y, muy especialmente, para la reducción de las emisiones de GEI. Su promoción y fomento contaban ya con una cierta tradición en la normativa europea (directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), y por eso no extrañó que el Tratado de Lisboa estableciera, al más alto nivel normativo, el fomento de las energías renovables como un objetivo de la política energética europea (art. 194 TFUE)¹³.

10. A ello me referí en Alenza García (2014).

11. Aunque son muchos los documentos y disposiciones en que puede rastrearse esa incorporación de los aspectos ambientales, destacan los tres siguientes: el Libro Blanco de la Comisión "Una Política Energética para la Unión Europea", de 1995; el Libro Verde de la Comisión de 2001, que lleva por título "Estrategia Europea para una energía sostenible"; y, por último, el Libro Verde de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, "Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura".

12. Ese cambio de modelo energético se produjo con el "paquete energético verde" iniciado con tres comunicaciones aprobadas por la Comisión el mismo día 10 de enero de 2007: "Una política energética para Europa"; "Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible"; y "Cómo limitar el calentamiento mundial a 2 ° C. Medidas necesarias hasta 2020 y después".

13. Por un lado, el art. 194 del TFUE interioriza los aspectos ambientales en la política energética al establecer que esta debe atender "la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente". Por

Desde entonces la política climática y energética no ha hecho sino reforzar la importancia del fomento de las energías renovables¹⁴. Así se deduce de las sucesivas directivas de energías renovables¹⁵ y del establecimiento de los objetivos vinculantes de esta política. Los fijados actualmente para 2030 son: la reducción de un 32 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990; el incremento del peso de las energías renovables hasta un 48 % sobre el uso final de la energía; la mejora de la eficiencia energética hasta el 44 % en términos de energía final; y la generación de un 81 % de la electricidad con energía renovable¹⁶.

Por otro lado, el marco normativo de apoyo a las renovables fue validado desde el primer momento de su aplicación por la jurisprudencia, al admitir que las medidas de fomento a las renovables puedan incidir restrictivamente sobre la libertad de circulación de mercancías¹⁷.

El principio “pro renovables” se ha mostrado, sin embargo, con una débil eficacia tanto a nivel legislativo como jurisprudencial. En el plano legislativo, porque no ha logrado imponer un sistema armonizado de apoyo exigible por igual a todos los Estados miembros de la UE. A nivel jurisprudencial el principio se ha revelado con escasa potencia, porque los tribunales no han deducido del inexcusable deber de fomento de las renovables una primacía o prevalencia frente a las restricciones impuestas por las entidades locales por razones territoriales o ambientales¹⁸.

Como luego se verá, este principio se ha reforzado —a costa de aligerar la evaluación ambiental— con la aprobación de medidas para agilizar la

otro lado, establece como uno de los objetivos concretos de la política energética el fomento de “la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

14. Sobre las características del más reciente modelo energético impulsado por la Unión Europea véanse los trabajos de la obra colectiva López-Ibor *et al.* (2021).

15. Todas las directivas han aludido en su propio título de manera expresa a su finalidad de fomento y promoción de las mismas: Directiva 2001/77/CE, relativa a la *promoción* de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables; Directiva 2003/30/CE, relativa al *fomento* del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte; Directiva 2009/28/CE, relativa al *fomento* del uso de energía procedente de fuentes renovables; y la vigente Directiva (UE) 2018/2001, relativa al *fomento* del uso de energía procedente de fuentes renovables.

16. Estos son los objetivos fijados por la actualización del PNIEC que incrementan los que había establecido la LCCTE, que eran estos: 23 % de reducción de GEI; 42 % de renovables en el consumo final energético; 39,5 % de mejora de la eficiencia energética; y 74 % de renovables en la generación eléctrica.

17. La primera sentencia que reconoció que la finalidad ambiental de las ayudas a las renovables justifica la restricción del comercio comunitario fue la STJUE de 13 de marzo de 2001, caso Preussenelektra (as. C-379/98). Posteriormente, las SSTJUE de 1 de julio de 2014, caso Vindkraft (as. C-573/12), y de 11 de septiembre de 2014, caso Essent Belgium (as. C-204/12, C-206/12 y C-208/12), afirmaron que existen razones de interés general de carácter ambiental que justifican las medidas de apoyo a las renovables y que no son desproporcionadas.

18. A esta jurisprudencia comunitaria y estatal me he referido en Alenza García (2014: 663 y ss.).

implantación de instalaciones de energías renovables para hacer frente a la crisis provocada por la guerra en Ucrania. En cualquier caso, el deber de fomento de las energías renovables se mantiene con carácter general. Y, con carácter particular, de las nuevas directivas emergen nuevos deberes de los Estados miembros de facilitar la implantación de comunidades energéticas locales.

2.3. El deber de fomento de las comunidades de energías renovables para la consecución de los objetivos de descarbonización y de energías renovables

Aunque existían experiencias de comunidades locales de energías renovables en países como Dinamarca, Alemania o Austria, su reconocimiento jurídico como entidades protagonistas del mercado eléctrico no se produjo hasta la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en adelante, DFERII)¹⁹.

Que haya sido en una directiva de fomento de las renovables donde se haya introducido la figura de las comunidades de energías locales resulta muy significativo: supone el reconocimiento del protagónico papel que las comunidades energéticas locales deben jugar en la consecución de los objetivos de descarbonización y de la transición energética.

Estas comunidades podrán beneficiarse de los sistemas de apoyo previstos para la generación y el consumo de la electricidad procedente de energías renovables. Además, las directivas europeas exigen a los Estados miembros que establezcan un completo marco jurídico “facilitador” que impulse y estimule la creación de estas comunidades. Ese marco facilitador obliga a que, como mínimo, los Estados miembros eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados para la constitución de las comunidades energéticas; simplifiquen los requisitos para su implantación; faciliten el acceso a la información y a la financiación; y, por último, impulsen la integración de las autoridades públicas locales en dichas comunidades²⁰.

Por su parte, las comunidades ciudadanas de energía se reconocen en la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DMIE) como nueva figura del sector energético. Es-

19. Sobre esas experiencias previas, y sobre el enriquecimiento del estatuto de las comunidades de energías renovables durante la tramitación de la propuesta de directiva, véase Gallego Córcoles (2021: 63 y ss.).

20. Sobre las implicaciones de ese marco facilitador véanse Gallego Córcoles (2021: 105 y ss.) y Bartlett Castellá (2022).

tas comunidades tienen significativas diferencias con las comunidades de energías renovables; entre otras, la posibilidad de realizar actividades más diversas en el mercado eléctrico y no estar limitadas a realizar esas actividades exclusivamente con energías renovables²¹. Sin embargo, en la medida en que produzcan, consuman, almacenen o vendan energía procedente de fuentes renovables podrán beneficiarse de las medidas de fomento previstas en el marco de la DFERII.

En definitiva, tanto las comunidades de energías renovables como las comunidades ciudadanas de energía emergen como agentes destacados de la transición energética llamados a cumplir un papel clave en la descarbonización de la economía y en la consecución de la neutralidad climática.

3. El impacto ambiental de las instalaciones de generación de energías renovables y el principio de protección ambiental y preservación de la biodiversidad

3.1. Los efectos ambientales adversos de las instalaciones de generación de energías renovables

La sustitución de las energías fósiles emisoras de carbono por las fuentes de energía renovable es el objetivo de la transición energética para cumplir con el objetivo de la neutralidad climática. Ahora bien, los patentes beneficios que entrañan, desde el punto de vista de la descarbonización global, no son menos evidentes que los impactos ambientales de carácter local que tienen las infraestructuras para la generación de electricidad a partir de fuentes renovables.

Con carácter general esas infraestructuras pueden repercutir sobre el estado ecológico de los espacios naturales y hábitats protegidos; pueden generar daños directos sobre la flora y la fauna (especialmente las aves en el caso de la eólica); son capaces de fraccionar los ecosistemas y de imponer barreras a la conectividad ecológica (con interrupción de los corredores ecológicos); generan un notable impacto paisajístico; pueden ocupar las vías pecuarias o afectar a sus múltiples y diversas funciones públicas; han de evi-

21. Sobre el concepto y el estatuto jurídico de estas comunidades véase Gallego Córcoles (2021: 113 y ss.). Sobre las semejanzas y diferencias de ambos tipos de comunidades véase también Bartlett Castellá (2022). Sobre su incorporación a nuestro ordenamiento véanse González Ríos (2020) y Almodóvar Iniesta (2021).

tar el fraccionamiento de la red de senderos y caminos naturales; y, por último, pueden tener un impacto negativo sobre el patrimonio arqueológico y, en general, el patrimonio cultural.

Obviamente, la intensidad de los efectos ambientales adversos de las instalaciones que aprovechan las energías renovables está en función de la ubicación, del tamaño y de la tecnología empleada. En cualquier caso, el auge de las renovables y la apuesta de las grandes empresas eléctricas tradicionales por instalar los más grandes y los más extensos parques eólicos o fotovoltaicos de Europa (muchos con más de 500 Ha de superficie y algunos bordeando o superando las 1000 Ha) han disparado las alarmas. En estos casos, el incremento de los impactos ambientales y territoriales negativos no es solo cuantitativo, sino que es también de índole cualitativa. La fragmentación de los ecosistemas y la ruptura de la conectividad ecológica con esos desmesurados tamaños son inevitables. Además, los macroparques entrañan un cambio del modelo productivo, con el abandono de la actividad agraria tradicional y sus colaterales consecuencias sociales (desaparición de la industria agroalimentaria, de los trabajadores agrarios, de las costumbres y usos agropecuarios, etc.). Debido a su extensión y alcance, el cambio en los usos del suelo y de los recursos naturales que implican los macroparques es tan relevante que, en muchos casos, será irreversible e irreparable.

Es preciso, por ello, prestar una especial atención a los impactos ambientales, directos e indirectos, cumulativos y sinérgicos, que generan los macroparques eólicos y fotovoltaicos, y a sus alternativas. Entre esas alternativas a los macroparques destacan, con unas evidentes ventajas comparativas, las comunidades energéticas locales. Así lo demanda el principio de protección ambiental, al que me referiré a continuación.

3.2. El principio de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad aplicable a la transición energética

La protección ambiental es un principio constitucional establecido en el art. 45 CE, del que deriva un inexcusable deber de actuar contra el cambio climático. Su rango constitucional hace innecesaria su proclamación en la legislación ordinaria. Sin embargo, el legislador climático ha querido proclamar expresamente como uno de sus principios rectores la “protección del medio ambiente, preservación de la biodiversidad, y aplicación del principio ‘quien contamina, paga’” (art. 2.c). Con ello está advirtiendo que la transición

energética no puede realizarse a costa de la degradación ambiental y de la pérdida de biodiversidad²².

Además, la LCCTE contiene algunas previsiones sobre la protección de la biodiversidad frente al cambio climático (art. 24) y exige su consideración en la planificación y gestión de algunos recursos naturales, como el agua (art. 19.1), la ordenación territorial y urbanística (art. 21.2), y los usos del suelo (disp. final 4.^a)²³.

En cualquier caso, los mecanismos jurídicos más eficaces para la prevención y el control de los efectos ambientales de las energías renovables se encuentran en la legislación ambiental y, concretamente, en la de evaluación del impacto ambiental.

3.3. La evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de generación de electricidad a partir de energías renovables

Entre la abundante normativa ambiental aplicable a las infraestructuras energéticas²⁴ destaca la evaluación de impacto ambiental. Con ella se pueden medir y conocer los concretos impactos de un determinado proyecto, evaluarlos y estudiar sus alternativas y, en caso de que el proyecto no sea inaceptable, establecer las medidas correctoras y de vigilancia que se consideren oportunas.

Están sometidas a evaluación ambiental ordinaria las instalaciones eólicas, fotovoltaicas e hidroeléctricas que rebasen ciertas dimensiones o potencia, ocupen una extensa superficie o afecten a masas de agua y a la continuidad longitudinal de los cauces²⁵. Este tipo de proyectos no son, por sus

22. La alusión a la preservación de la biodiversidad no figuraba en el proyecto de ley y fue incorporada durante la tramitación parlamentaria.

23. Sobre las previsiones de la LCCTE en materia de biodiversidad *vid.* García Ureta (2022).

24. Existe incluso alguna norma específica, como el Real Decreto 1432/2007, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

25. Concretamente, la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental somete a EIA ordinaria los siguientes proyectos de la industria energética (grupo 3 del Anexo I):

i) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan cincuenta o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW, o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental.

j) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, que no se ubiquen en cubiertas y tejados y que ocupen más de 100 ha de superficie.

k) Instalaciones para generación de energía hidroeléctrica que afecten a masas de agua naturales o muy modificadas captando o retornando caudales o interrumpiendo la continuidad longitudinal de los cauces, incluidas centrales reversibles y la rehabilitación de antiguas centrales”.

dimensiones, los propios de las comunidades energéticas locales. Lo normal será que, por su extensión, queden obligadas a realizar una evaluación ambiental simplificada, dado que están sometidas a ella las “instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) no incluidos en el anexo I”²⁶.

La EIA es un mecanismo que, en principio, es capaz de realizar una evaluación completa y global de todos los efectos derivados de los proyectos de energías renovables, tanto los directos e indirectos, como de efectos sinérgicos y acumulativos que, en su caso, pudieran existir con otras instalaciones para conciliar todos los intereses en conflicto. Otra cosa es la práctica administrativa y la oscilante jurisprudencia en la materia²⁷.

A esa problemática aplicación se ha unido el impulso que se ha querido dar a la implantación de parques eólicos y fotovoltaicos como respuesta a la guerra en Ucrania. El Real Decreto-ley 6/2022 incluyó entre sus variadas medidas una cuestionable “agilización” de la autorización de proyectos de energías renovables de competencia estatal. Para ello, creó un procedimiento de determinación de afección ambiental para determinados proyectos de energías renovables (en los que concurren determinados requisitos de conexión, de tamaño y de ubicación) que simplifica la evaluación ambiental de los proyectos y agiliza su autorización sustantiva al dotarlos de carácter urgente y refundir ciertos trámites²⁸. Dicho procedimiento es cuestionable, porque supone una cierta regresión respecto de la protección ambiental anterior²⁹ y porque puede incurrir en incompetencia, al dotar de eficacia jurídica a la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, que, según la ley que la creó, era un simple instrumento cartográfico de carácter informativo³⁰.

26. Letra h) del Grupo 4 del Anexo II de la Ley de Evaluación Ambiental.

27. García Ureta (2014).

28. Para ello, el RDL 6/2022 declara de urgencia los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración General del Estado (art. 7), y prevé que se efectúe de manera conjunta la tramitación y resolución de las autorizaciones previa y de construcción. Además, se unifican diversos trámites de dichos procedimientos autorizatorios y se reducen los plazos de tramitación (art. 7.1).

29. Un análisis completo de este procedimiento puede verse en Lozano Cutanda (2022).

30. La LCCTE creó una herramienta de zonificación para identificar las “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales”, y lograr que “el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto” (art. 21.1). La herramienta se elaboró por el Ministerio de Transición Ecológica y establece una zonificación de la sensibilidad ambiental del territorio ante grandes proyectos de instalaciones de renovables distinguiendo cinco clases de sensibilidad (máxima, muy alta, alta, moderada y baja). Según su propia definición, la zonificación es una aproximación metodológica orientativa para conocer desde fases tempranas los condicionantes ambientales (puede verse

En cualquier caso, la complejidad técnica y jurídica de la evaluación ambiental de los proyectos de infraestructuras de energías renovables aporta otra ventaja competitiva a las comunidades energéticas locales. Estas generan menos impactos ambientales y su tramitación ambiental es (o debiera ser) más sencilla y ágil. También desde el punto de vista social las comunidades energéticas locales son, *a priori*, preferibles a las centrales de energías renovables. Y ese beneficio social es algo que también debe ser ponderado en el análisis de alternativas de la evaluación de impacto ambiental. En efecto, en la EIA es preceptivo que la justificación de la alternativa seleccionada sea soportada “por un análisis global multicriterio, donde se tenga en cuenta, no sólo aspectos económicos, sino también los de carácter social y ambiental”³¹.

La generalización de las comunidades energéticas locales por todo el territorio es, asimismo, otro imperativo de los principios de descentralización y democratización del nuevo modelo energético.

4. Descentralización y democratización del sector eléctrico, y su adecuación para la cohesión de la transición energética y la resiliencia climática

4.1. La descentralización y la democratización del sector eléctrico y sus ventajas ambientales

La transición energética impulsada por la UE se basa en la adopción de un modelo de generación de energía eléctrica descarbonizado, participativo (o democrático), descentralizado y digitalizado. Las comunidades energéticas locales están implicadas en los cuatro pilares. Habiéndome referido ya a la descarbonización y quedando la digitalización fuera del objeto de estudio de este trabajo³², he de referirme ahora a su conexión con las otras dos “d”: la democratización y la descentralización.

Con la participación ciudadana en el sistema eléctrico —la denominada democratización del modelo energético— se pretende implicar a los ciuda-

en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx). En principio, esta herramienta se presentaba con meros efectos informativos, ya que, de lo contrario, estaría invadiendo las competencias autonómicas sobre medio ambiente y ordenación del territorio.

31. Así lo advierte el apdo. 2, letra a) de la Parte A del Anexo VI de la LEA.

32. Sobre la digitalización y su aportación a los objetivos climáticos me remito a los trabajos de Encinar Arroyo (2020) y Castro-Gil Amigo (2020).

danos y a los consumidores como actores del mercado con un papel activo y protagonista. La legislación del sector eléctrico ha dado entrada a nuevos agentes y modelos de negocio como son el autoconsumo, el almacenamiento, la agregación y, de manera destacada, las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables³³.

La participación ciudadana a través de las comunidades energéticas locales se erige en un factor clave de la generación descentralizada y distribuida, que es uno de los pilares de la transición energética. La generación distribuida es la forma de producción energética de pequeña potencia y cercana al punto de consumo, que está conectada directamente a la red de distribución. Una modalidad de la generación distribuida es el autoconsumo eléctrico, individual o colectivo, caracterizado por un consumo de energía realizado por instalaciones de producción próximas y asociadas a los mismos consumidores³⁴.

Las comunidades energéticas locales se encuentran en el vórtice donde confluyen esas líneas de fuerza del nuevo modelo de la transición energética basado en una generación eléctrica descentralizada y distribuida en la que, además, participan activamente los ciudadanos y las autoridades locales.

Desde el punto de vista del impacto territorial y ambiental de la producción de energía eléctrica la generación descentralizada y distribuida, con una producción cercana al punto de consumo, presenta extraordinarias ventajas frente a la centralizada: disminuyen notablemente los efectos negativos sobre los usos del suelo y el estado ecológico de los ecosistemas que tienen las infraestructuras de la generación eléctrica centralizada y, adicionalmente, son más eficientes energéticamente porque se reducen las pérdidas de energía. Asimismo, debe tenerse en cuenta su contribución a la descarbonización dado que la generación distribuida y el autoconsumo se basan mayormente —aunque no exclusivamente— en fuentes de energía renovable.

Las indicadas ventajas climáticas y ambientales que presentan las modalidades de generación distribuida se ven reforzadas por los beneficios sociales que presentan desde el punto de vista de la seguridad del suministro y del desarrollo económico local. En efecto, esos beneficios socioeconómicos constituyen un factor relevante de otros principios clave de la transición energética: la cohesión social y territorial y la resiliencia, que también están vinculados a los valores ambientales del territorio.

33. Sobre la incorporación de la generación distribuida al ordenamiento español véase Pre-sicce (2019).

34. Sobre las diferencias conceptuales entre generación descentralizada, generación distribuida y autoconsumo véase Gallego Córcoles (2021: 50 y ss.).

4.2. La contribución de las comunidades energéticas locales a los principios de cohesión y de resiliencia de la transición energética

4.2.1. *El principio de cohesión social y territorial y de respeto de los valores ambientales de carácter local*

La cohesión social y territorial es una concreción o manifestación de uno de los principios fundamentales de la organización territorial del Estado: la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2 CE). Su realización efectiva es un mandato constitucional que se debe garantizar mediante el “establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (art. 138.1 CE)³⁵.

Este principio debe orientar e inspirar todas las políticas públicas. No obstante, la LCCTE ha considerado conveniente incluirlo entre sus principios rectores en los siguientes términos (art. 2.d):

“Cohesión social y territorial, garantizándose, en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales”.

La proclamación de este principio responde a la constatación por el legislador climático de que la transición energética constituye una amenaza para la cohesión territorial. El riesgo de los desequilibrios proviene, de un lado, de la extinción de las actividades industriales vinculadas a combustibles fósiles, y, de otro, de la sobreexplotación de ciertas áreas geográficas por la instalación de grandes instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables³⁶.

Nótese que la LCCTE parece resignada a que no se imponga o desarrolle la generación eléctrica descentralizada, ya que alude a las “centrales de energías renovables”, que son las que pueden generar los desequilibrios sociales, territoriales... y también ambientales. El legislador climático desaprovechó la ocasión para establecer la prioridad de las comunidades energéticas locales y otras formas de generación distribuida. En lugar de ello, la LCCTE se limita

35. Además, entre los principios rectores de la política social y económica se encuentra el de promoción “de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica” y orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE).

36. Fue esta segunda amenaza —la desmesurada implantación de centrales de energías renovables— la que hizo que durante la tramitación parlamentaria de la ley se añadiera al principio de cohesión social y territorial el inciso final, según el cual deben garantizarse, “en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales”.

a establecer dos exigencias básicas para la implantación de las ciudades centrales: su contribución al desarrollo económico de las zonas de implantación de las centrales y el respeto a los valores ambientales.

No obstante, las medidas que prevé la LCCTE para garantizar dichos requisitos son únicamente las dos siguientes. Por un lado, la identificación, como uno de los criterios de adaptación del desarrollo rural, de que el despliegue de las energías renovables se lleve a cabo “de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial”³⁷. Por otro lado, la creación de una herramienta cartográfica —a la que ya me he referido— para identificar las “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales” (art. 21.2).

La LCCTE no establece, por tanto, medidas verdaderamente condicionantes y limitativas, ni requisitos de obligado cumplimiento para evitar el impacto negativo a los valores ambientales y los desequilibrios territoriales que puede implicar la implantación de las centrales de energías renovables.

Hubiera sido más efectivo que, en lugar de esos criterios genéricos y orientativos, se hubieran establecido medidas favorecedoras de la implantación generalizada de comunidades energéticas locales y del autoconsumo que evitaran la proliferación de “centrales de energías renovables”, de acuerdo con los postulados de la generación descentralizada y de la implicación de la ciudadanía en la producción de energía eléctrica.

4.2.2. *La contribución de las comunidades energéticas locales a la resiliencia climática*

Otro de los principios rectores de la LCCTE es el de la resiliencia. Esta se define como la “capacidad de los sistemas económicos, sociales y ambientales para afrontar una perturbación o impacto respondiendo o reorganizándose de forma que conservan su función esencial, identidad y estructura, al tiempo que mantienen su capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación”³⁸. En la LCCTE el principio de resiliencia se materializa y proyecta en una amplia serie de instrumentos jurídicos implicados, fundamen-

37. Se precisa también que, “para ello, perseguirá revertir parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice el referido despliegue para activar su economía y combatir el declive demográfico” (segundo párrafo del art. 25).

38. Esta definición —que está incluida en el apartado II del Preámbulo de la LCCTE— es la que figura en el glosario incluido de la Guía resumida del 5.º Informe de Evaluación del IPPC. Sobre los antecedentes y la eclosión de la resiliencia ambiental en la legislación véase Fortes Martín (2019).

talmente, en las medidas de adaptación al cambio climático³⁹. Con ellos se pretende conservar la resiliencia de los sistemas naturales y, en su caso, fortalecer la capacidad para resistir y para adaptarse al cambio climático.

El principio de resiliencia está vinculado con otros principios de la LCCTE como el del desarrollo sostenible (varios ODS incluyen expresamente la resiliencia)⁴⁰, la tutela de la vulnerabilidad (una de las estrategias de cuidado de los sistemas vulnerables es fortalecer su resiliencia) o la preservación de los recursos naturales. En este sentido, debe advertirse que uno de los ámbitos jurídicos en los que la resiliencia ha encontrado acomodo es el de la ordenación de los recursos naturales como las costas, los espacios marinos y los bosques⁴¹.

Las comunidades energéticas locales son, también desde el punto de vista de la resiliencia, un factor esencial, ya que los beneficios ambientales, sociales y económicos que aportan a sus socios y a sus zonas de implantación fortalecen la resiliencia climática de las comunidades locales y reducen su vulnerabilidad.

Por ello, además de la contribución a la mitigación del cambio climático por su aportación a la descarbonización de la economía, las comunidades energéticas locales deben ser consideradas como un elemento clave en la adaptación al cambio climático.

5. La urgente necesidad de completar el marco jurídico de las comunidades energéticas locales

Las comunidades energéticas locales, como se ha visto, están alineadas con los objetivos y principios inspiradores de las políticas ambientales, climáticas y energéticas. Contribuyen a la mitigación y a la adaptación al cambio

39. La resiliencia es un factor esencial de los principales instrumentos previstos para la adaptación climática. En el más importante de dichos instrumentos, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), deben definirse, entre otros aspectos, "los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia" (art. 17.1). Por su parte, los informes sobre riesgos climáticos y adaptación deben incluir la evolución de las "políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España" (art. 18). Por otro lado, todas las políticas sectoriales (aguas, medio marino y costas, planificación territorial y urbanística, protección de la biodiversidad, política agraria, política forestal y de desarrollo rural) deben estar informadas por el principio de resiliencia. A todo ello me he referido con mayor detalle en Alenza García (2022: 100 y ss.).

40. Concretamente, menciona la resiliencia en relación con las personas vulnerables (ODS 1), con las infraestructuras (ODS 9), con las ciudades y asentamientos humanos (ODS 11) y con el fortalecimiento de la resiliencia climática y la adaptación a los riesgos climáticos (ODS 13).

41. Por eso, desde hace tiempo viene hablándose de la emergencia del principio de resiliencia en el ámbito de la legislación ambiental [vid. Fortes Martín (2019: 15-16)].

climático. Su aprovechamiento de las fuentes de energía renovable favorece la descarbonización y la neutralidad climática. Las dimensiones y la proximidad de sus instalaciones al lugar del consumo eléctrico minimizan los impactos territoriales y ambientales: su incidencia ambiental es incomparablemente menor, en intensidad y en calidad, a las afecciones generadas por las centrales de energías renovables y a las derivadas de los macroparques eólicos y fotovoltaicos. Son, además, una pieza esencial del nuevo modelo energético, descentralizado y participativo, que propugna la transición energética y que presenta notables ventajas desde el punto de vista de la eficiencia energética, la cohesión social y territorial, la resiliencia y la protección de las zonas más vulnerables a dicha transición.

Resulta, por ello, incomprensible que las comunidades energéticas locales no dispongan todavía en nuestro país de un marco jurídico completo que impulse su generalización. Dotar de ese marco facilitador es, además de una obligación de derecho comunitario, una urgente necesidad para que las comunidades energéticas locales desplieguen todo su potencial para sostener la arquitectura del nuevo modelo energético descarbonizado y alcanzar la deseada neutralidad climática.

6. Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2014). Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 625-683). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2022). Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 75-110). Madrid: Marcial Pons.
- Almodóvar Iniesta, M.^a (2021). La ciudadanía como motor de la transición energética: comunidades energéticas locales. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.). *Derecho y energías renovables* (pp. 350-389). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Bartlett Castellá, E. (2022). Comunidades energéticas. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 289-311). Madrid: Marcial Pons.
- Castro-Gil Amigo, J. (2020). La disrupción de la digitalización y las renovables en el sector energético. Nada volverá a ser como antes. En V. López-Ibor Mayor et al. (dirs.). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package* (pp. 475-484). Pamplona: Thomson Reuters.

- Encinar Arroyo, N. (2020). La reforma hacia una transición energética inteligente y climáticamente neutra. En V. López-Ibor Mayor *et al.* (dirs.). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package* (pp. 453-774). Pamplona: Thomson Reuters.
- Fortes Martín, A. (2019). La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del Derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 92, 1-21.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energías y transición energética*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- García Ureta, A. (2014). Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, red Natura 2000 y aspectos procedimentales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 37, 7-14.
- (2022). Protección de la biodiversidad frente al cambio climático. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 521-542). Madrid: Marcial Pons.
- González Ríos, I. (2020). Las comunidades energéticas locales. *RVAP*, 117, 147-193.
- López-Ibor Mayor, V. *et al.* (dirs.). (2021). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package*. Pamplona: Thomson Reuters.
- Lozano Cutanda, B. (2022). Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123.
- Presicce, L. (2019). El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad. *RVAP*, 113, 181-221.

CAPÍTULO XIII

Comunidades energéticas locales y urbanismo: el planeamiento y su ejecución¹

Luis Míguez Macho

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Comunidades energéticas locales y planeamiento urbanístico. 3. Títulos habilitantes de competencia de las entidades locales exigibles a las comunidades energéticas locales por razón de su actividad. 4. Comunidades energéticas locales y entidades relacionadas con el ámbito del urbanismo. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

Las comunidades energéticas locales se pueden materializar en la actualidad a través de dos tipos de entidades previstas por el derecho de la Unión Europea e incorporadas a partir de este en nuestro ordenamiento jurídico².

Por una parte, estarían las comunidades de energías renovables, que se definen en el artículo 6.1.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y

1. Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación “Transición energética y entidades locales” (PID2022-141071OB-C21), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE, con una ayuda de la convocatoria “Proyectos de Generación de Conocimiento 2022”, del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

2. Para un concepto de comunidad local de energía (o comunidad energética local) en el marco normativo vigente, véase Herrera y Navarro (2022: 215 y ss.). Sobre las diferencias entre las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, véase el detallado estudio que efectúa Gallego Córcoles (2021: 147 y ss.), así como Falcón Pérez (2023: 19 y ss.).

voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”. Esta definición coincide sustancialmente con la que establece el artículo 2.16 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Por otra parte, tendríamos las comunidades ciudadanas de energía, que son, según el artículo 6.1.k) de la Ley del sector eléctrico, “entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”. A diferencia del caso de las comunidades de energías renovables, esta definición no coincide del todo con la que establece la normativa de la Unión Europea, pues omite un elemento esencial de esta última. El artículo 2.11 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, añade a lo que se ha recogido en el artículo 6.1.k) de la Ley del sector eléctrico que estas comunidades “participa[n] en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios”.

El objeto de este trabajo es analizar las relaciones que puedan existir entre ambos tipos de entidades y la normativa de ordenación territorial y urbanística.

Esas relaciones se pueden identificar, al menos, en tres ámbitos. El primero de ellos es el de las implicaciones que estas comunidades pueden tener para el planeamiento territorial y urbanístico, ya que, para hacer posible su constitución, este debe contemplar adecuadamente la implantación de las instalaciones energéticas a las que se vinculan, tanto en el suelo

urbanizado como en aquel que no está transformado urbanísticamente. El segundo de esos ámbitos es el de los títulos habilitantes de competencia de las entidades locales que puedan resultar exigibles a las comunidades energéticas locales por razón de su actividad. Finalmente, se tomará en consideración la posibilidad de que entidades relacionadas con el ámbito del urbanismo puedan constituirse en comunidades energéticas locales o participar en ellas, como las comunidades de propietarios, las entidades urbanísticas de conservación y las entidades constituidas para la gestión de parques empresariales o polígonos industriales.

2. Comunidades energéticas locales y planeamiento urbanístico

Para que la constitución de las comunidades energéticas locales sea viable, los proyectos de generación de energía renovable de proximidad (en el caso de las comunidades de energías renovables) y los proyectos de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos (en el caso de las comunidades ciudadanas de energía), a los que se vinculan deben encontrar cobertura en el planeamiento territorial y urbanístico que resulte de aplicación³. En relación con esta cuestión, ha de tenerse en cuenta que la Ley del sector eléctrico, siguiendo lo dispuesto por la normativa de la Unión Europea, prevé en su artículo 12 bis.4 que, “al objeto de fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables, las administraciones públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, garantizarán que: a) se eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados a las comunidades de energías renovables”; y en el artículo 12 ter dispone que, “en los términos en los que reglamentariamente se establezca, se establecerá un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energía [...]”.

La Ley del sector eléctrico no se ocupa directamente de la planificación de la implantación territorial y urbanística de las instalaciones de generación, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos, sino solo de las de transporte y distribución de energía eléctrica (artículo 5)⁴, que no son propiamente el objeto de las comunidades energéti-

3. Como apunta González Ríos (2021: 103 y ss.), “la planificación territorial y urbanística cobra así relevancia en cuanto a la sostenibilidad energética por cuanto a través de la misma se pueden realizar reservas de terrenos para la implantación de instalaciones de generación que utilicen las energías renovables y que por su ubicación cercana eviten pérdidas en el transporte de la energía, incluyendo las instalaciones solares en el vuelo de los edificios”.

4. Galán Vioque (2014: 304) destaca que “tradicionalmente nuestra legislación eléctrica ha mantenido neutralidad respecto de la normativa urbanística en el sentido de que las infraestructuras e instalaciones eléctricas, con la salvedad de las redes eléctricas de transporte

cas locales⁵. En cambio, el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, contiene diversas disposiciones que sí afectan a la ordenación territorial y urbanística de las instalaciones de generación, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos, y que presentan interés en relación con las comunidades energéticas locales⁶.

En primer lugar, el artículo 3, que enuncia los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, establece en su apartado 3, letra i), que los poderes públicos, en el medio urbano, “priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia”. Más adelante, el artículo 24, que recoge reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano, habilita la ocupación de superficies de espacios libres o de dominio público, y obliga a que los instrumentos de ordenación urbanística garanticen la aplicación de esta previsión, cuando sea necesario para la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas, siempre que consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un treinta por ciento.

No hay previsiones comparables para el suelo no transformado urbanísticamente que la ordenación territorial y urbanística preserva de la urbanización (suelo rústico o no urbanizable, en la terminología urbanística tradicional). Sin embargo, existe una habilitación general en el artículo 13.1, tercer párrafo, según la cual en esta clase de suelo, “con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”⁷.

y distribución que estén previstas en la planificación eléctrica, deben sujetarse a las exigencias derivadas de la legalidad urbanística” [“Implantación territorial de las energías renovables”. En relación con el artículo 5 de la Ley del sector eléctrico y, en particular, la prevalencia que consagra de la planificación energética (eléctrica) sobre la ordenación territorial y urbanística, véase Díez Sánchez (2021: 283 y ss.), y también González Ríos (2021: 103 y ss.).

5. No obstante, hay autores que propugnan la extensión de las comunidades energéticas locales también a la actividad de distribución de la energía; véase Herrera y Navarro (2022: 231-232).

6. Una propuesta de incluir y definir de forma expresa las comunidades energéticas locales en el propio texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana se formula en Herrera y Navarro (2022: 228).

7. Sobre la aplicación de esta cláusula a las instalaciones de energías renovables, véase Galán Vioque (2014: 305 y ss.).

En definitiva, del conjunto de las anteriores previsiones legales puede deducirse la existencia de un mandato implícito al planificador territorial y urbanístico para que tenga en cuenta la implantación de los proyectos de generación de energía renovable de proximidad que se vinculan a las comunidades de energías renovables, así como los proyectos de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos, que lo hacen a las comunidades ciudadanas de energía. No obstante, por motivos de seguridad jurídica, no estaría de más que se incluyese en la Ley del sector eléctrico, en relación con las instalaciones e infraestructuras directamente relacionadas con las comunidades energéticas locales, un precepto similar al apartado 1 del artículo 5, que impone que la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo se tenga en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.

3. Títulos habilitantes de competencia de las entidades locales exigibles a las comunidades energéticas locales por razón de su actividad

La siguiente cuestión que hay que plantearse es la relativa a los títulos habilitantes de competencia de las entidades locales que puedan exigirse a las comunidades energéticas locales por razón de su actividad. Además de los títulos habilitantes de naturaleza propiamente urbanística que sean necesarios para la implantación de las instalaciones de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía vinculadas a dichas entidades⁸, hay que tener en cuenta que las actividades que se realizan en esas instalaciones, así como, en general, la prestación de servicios energéticos, entran en el ámbito de aplicación del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que en su apartado 1 habilita a las entidades locales para intervenir la actividad de los particulares

8. De acuerdo con el artículo 53.6, párrafo segundo, de la Ley del sector eléctrico, "las autorizaciones administrativas a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables *y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente*". Con todo, los títulos habilitantes de naturaleza urbanística pueden ser objeto de simplificación por el legislador para facilitar la implantación de estas instalaciones, tal como pone de manifiesto González Ríos (2021: 115 y ss.). En general, sobre la aplicación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística a las instalaciones relacionadas con las energías renovables, véase Simou (2020: 322 y ss.).

a través de diversos medios, entre ellos el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, o a comunicación previa o a declaración responsable. Añade el apartado 3 del precepto que “las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”, si bien el apartado 3 del artículo 84 bis matiza que, “en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el artículo 84 bis, apartado 1, de la Ley reguladora de las bases del régimen local limita la posibilidad de que las entidades locales sometan el ejercicio de actividades económicas a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo a dos supuestos: cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación; y cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

Las actividades que pueden realizar las comunidades energéticas locales (generación de energía renovable en el caso de las comunidades de energías renovables, o generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía, o prestación de servicios energéticos, en el caso de las comunidades ciudadanas de energía) en muchas de sus modalidades tendrían cabida en los supuestos que enuncia el artículo mencionado⁹. Sin embargo, hay que tener presente que, dada la regulación estatal y autonómica a la que estas actividades están so-

9. Podría suscitar dudas el carácter económico de tales actividades, en la medida en que, como ya se ha visto al exponer las definiciones legales de comunidades de energías renovables y de comunidades ciudadanas de energía, estas prevén que la finalidad primordial o el objetivo principal de tales entidades deben ser los de “proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”, u “ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”. Sin embargo, la falta de ánimo de lucro o el papel secundario de este no priva de manera automática de naturaleza económica a las actividades que desarrollan

medidas, un eventual control por parte de las entidades locales de aspectos tales como su incidencia en la salud pública, la protección del medio ambiente o el aprovechamiento de los recursos naturales exigiría “motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente” (artículo 84 bis, apartado 3, de la Ley reguladora de las bases del régimen local, antes transcrito), lo cual solo será viable cuando esos mismos aspectos no sean objeto de control por parte de la Administración estatal o autonómica, es decir, cuando las actividades no estén sujetas a la autorización, esencialmente por motivos ambientales y de seguridad, de otra Administración¹⁰.

A lo anterior se añade que el apartado 2 del artículo 84 bis establece que las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de las actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una norma con rango de ley, lo que excluye que las entidades locales puedan imponer este requisito por sí mismas.

Por consiguiente, los medios de control de la actividad de las comunidades energéticas locales que las entidades locales podrán utilizar ordinariamente son las comunicaciones o las declaraciones responsables. Más en concreto, dadas las competencias urbanísticas que corresponden a los municipios, el inicio de las actividades de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos, que aquellas desarrollen quedará sujeto a la presentación de la correspondiente comunicación o declaración responsable sustitutiva de la antigua licencia de apertura o actividad prevista por el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que se exige con carácter general para realizar cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial con implantación territorial, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos a que aquella esté sometida desde el punto de vista de las competencias que el ayuntamiento ejerce sobre su implantación en el término municipal¹¹.

las comunidades energéticas locales, porque indudablemente implican su participación como operadores en el mercado de la energía.

10. Véase Simou (2020: 327).

11. Como dice el artículo 22.2 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, “la intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados”.

Sin perjuicio de lo que pueda establecer la correspondiente legislación autonómica, debe tenerse en cuenta que, con carácter general, el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece en su apartado 2 que “se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”; por su parte, el apartado 3 del mismo artículo señala que “las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”. En definitiva, los ayuntamientos podrán exigir a las comunidades energéticas locales una declaración responsable o una comunicación en los mismos términos que a cualquier otro particular o empresa que realice una actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial con implantación territorial en el término municipal, salvo en aquellos casos en que corresponda realizar a ellos el control ambiental de la actividad y la legislación autonómica aplicable mantenga para tales supuestos el régimen de licencia de actividad¹².

4. Comunidades energéticas locales y entidades relacionadas con el ámbito del urbanismo

Como se ha expuesto en la introducción a este trabajo, en la definición legal de las comunidades de energías renovables y de las comunidades ciudadanas de energía [artículo 6.1 de la Ley del sector eléctrico, letras j) e i)] se las conceptúa como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria”, y, en el caso concreto de la primeras, se exige además que sus socios o miembros sean “personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios”, mientras que en el caso de las segundas basta con que el control efectivo de la comunidad lo ejerzan socios o miembros que sean “personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas”. A la vista de estas definiciones, hay que analizar dos cuestiones: si entidades relacionadas con el ámbito del urbanismo, como las comunidades de propietarios, las entidades urbanísticas de conservación o

12. Una síntesis de la legislación autonómica que mantiene la licencia municipal de actividad para las actividades energéticas no sujetas a autorización estatal o autonómica puede encontrarse en Simou (2020: 328 y ss.).

las entidades creadas para gestionar polígonos industriales o parques empresariales, podrían constituirse en comunidades energéticas locales; y, con independencia de lo anterior, si, en todo caso, podrían participar en dichas comunidades como socios o miembros¹³.

La primera cuestión suscita serias dudas, porque, en el caso de las comunidades de propietarios y de las entidades urbanísticas de conservación, la participación en ellas no es “abierta y voluntaria”, sino que está circunscrita a los propietarios de la unidad edificatoria o urbanística y tiene, por ley, carácter forzoso. En el supuesto de las entidades que gestionan polígonos industriales o parques empresariales, en principio existirá el mismo problema en cuanto a la limitación de la participación en la entidad a las empresas instaladas en el polígono o parque empresarial, o propietarias de parcelas situadas en este, aunque no en cuanto a la obligatoriedad de la pertenencia a la entidad, que normalmente no concurrirá.

En consecuencia, aunque la constitución de estos tipos de entidades en comunidades de energías renovables o en comunidades ciudadanas de energía sería, obviamente, voluntaria para ellas, no se puede considerar que se cumpla el requisito de que la participación en la comunidad esté abierta a cualquier sujeto que reúna las condiciones legalmente establecidas, ni el de que los miembros de la comunidad lo sean con carácter voluntario. Y esto último no solo porque, como se ha dicho, en el caso de las comunidades de propietarios y de las entidades urbanísticas de conservación la pertenencia a ellas es legalmente obligatoria, sino también porque la decisión de constituirse en comunidad de energía renovable o en comunidad ciudadana de energía se adoptará en cada entidad por el régimen de mayorías que corresponda, con lo cual, salvo en el que caso de que requiriese u obtuviese la unanimidad, sería posible que hubiese propietarios que acabasen formando parte de la comunidad energética local contra su voluntad¹⁴.

13. Para un estudio de la posibilidad contraria, es decir, que las comunidades energéticas locales realicen actuaciones de naturaleza urbanística, en especial las relacionadas con la renovación y regeneración urbanas, véase González Ríos (2020: 185 y ss.).

14. En el supuesto de las comunidades de propietarios, otro obstáculo podría ser la falta de reconocimiento legal de su personalidad jurídica, tal como advierte Almodóvar Iñesta (2021: 374). Sin embargo, la normativa de la Unión Europea y la española exigen que las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía sean “entidades jurídicas”, pero no requieren expresamente que estén dotadas de personalidad jurídica; como explica Callego Córcoles (2021: 90-91), en el derecho de la Unión Europea, “en unos casos, la ‘entidad jurídica’ se caracteriza por ostentar ‘personalidad jurídica’; mientras que, en otros, basta su capacidad para contraer obligaciones en nombre propio, aunque no se detente personalidad jurídica según el Derecho nacional aplicable. Pues bien es último concepto de entidad jurídica el que hay que entender que incorpora la DFERII [Directiva (UE) 2018/2001] ya que como explica el considerando 71 DFERII, los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad

La segunda cuestión también plantea dificultades. Las comunidades de energías renovables solo pueden tener como socios o miembros a personas físicas, pequeñas y medianas empresas y autoridades locales, mientras que las entidades que aquí se están analizando no responden a ninguna de esas tipologías, al tener carácter colectivo y no tratarse de empresas. En cambio, tal restricción no se establece para la participación en comunidades ciudadanas de energía, aunque sí para ejercer su control efectivo.

Así pues, en principio habría que concluir que comunidades de propietarios, entidades urbanísticas de conservación y entidades creadas para la gestión de polígonos industriales o parques empresariales no pueden formar parte de las comunidades de energías renovables, pero sí de las comunidades ciudadanas de energía, con tal, en este último caso, de que no lleguen a ejercer el control efectivo de ellas. No obstante, podría entenderse que, en la medida en que las entidades que nos ocupan agrupan a personas físicas y, en su caso, a empresas que, con independencia de su tamaño, forman parte de la entidad en su condición de propietarias de pisos, locales comerciales o parcelas de suelo y no como operadoras del sector de la energía, son equiparables a los sujetos mencionados por las directivas de la Unión Europea a efectos de su participación en las comunidades energéticas locales. Con todo, subsiste el problema de la voluntariedad de la participación en la comunidad energética local, porque, como se ha dicho, ciertamente la integración de la entidad (comunidad de propietarios, entidad urbanística de conservación o entidad gestora de un polígono industrial o parque empresarial) en la comunidad es voluntaria para esta, pero no lo será para los miembros que, en su caso, no hayan votado a favor del correspondiente acuerdo.

En definitiva, no parece fácil viabilizar la constitución directa de las entidades que aquí se están considerando en comunidades de energías renovables o en comunidades ciudadanas de energía, porque contradice los caracteres esenciales de estas según están definidos por el derecho de la Unión Europea. En cuanto a su participación en dichas comunidades, resul-

para las comunidades de energías renovables, *siempre y cuando dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio* [cursiva de la autora]" (para la misma argumentación en relación con las comunidades ciudadanas de energía, véase Callego Córcoles, 2021: 126). En sentido análogo, Vañó Vañó (2023: 257-258), donde se critica el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, de fecha 20 de abril de 2023, sometido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a información pública, que pretendía imponer de manera expresa el requisito de la personalidad jurídica propia tanto a las comunidades de energías renovables como a las comunidades ciudadanas de energía (Vañó Vañó, 2023: 262-263). Por lo que se refiere a las comunidades de propietarios, no cabe duda de que, con independencia de la falta de reconocimiento legal expreso de su personalidad jurídica, actúan en el tráfico jurídico como entidades de carácter colectivo.

ta más factible, ya que no se observa una contradicción con el espíritu de las directivas que las regulan, pero sería conveniente introducir una previsión legal expresa, para disipar cualquier posible duda interpretativa y establecer las reglas necesarias para la protección de los miembros individuales de las entidades en cuestión (en particular, el régimen de mayorías para la adopción del acuerdo de integración en la comunidad energética local).

5. Conclusiones

El régimen legal de las comunidades energéticas locales en España, en sus dos modalidades de comunidades de energías renovables y de comunidades ciudadanas de energía, se halla todavía en construcción, a partir de la incorporación a la Ley del sector eléctrico de las previsiones sobre ellas de las directivas de la Unión Europea 2018/2001 y 2019/944. En lo que atañe a las relaciones de ese régimen con el derecho urbanístico, en este trabajo se han identificado tres aspectos de interés: la incidencia de las comunidades energéticas locales en el planeamiento territorial y urbanístico; los títulos habilitantes de competencia de las entidades locales que pueden ser exigibles a esas comunidades por razón de su actividad; y la vinculación que puede existir entre las comunidades energéticas locales y determinadas entidades relacionadas con el ámbito del urbanismo.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, el análisis realizado de la legislación del sector eléctrico y de la legislación estatal de suelo y rehabilitación urbana muestra que, aunque puede deducirse la existencia de un mandato implícito para que el planeamiento territorial y urbanístico tenga en cuenta la implantación de los proyectos de generación de energía renovable de proximidad que se vinculan a las comunidades de energías renovables, así como de los proyectos de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía, o de prestación de servicios energéticos, que lo hacen a las comunidades ciudadanas de energía, sería conveniente que, al menos en la Ley del sector eléctrico, se concretase ese mandato en términos similares a lo dispuesto por el artículo 5.1 de ese texto legal sobre la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica. De esta manera, se incrementaría la seguridad jurídica en el cumplimiento de las inequívocas disposiciones de la normativa de la Unión Europea que obligan a los Estados miembros a fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

En cuanto a los títulos habilitantes de competencia de las entidades locales que cabría exigir a las comunidades energéticas locales para el ejercicio de su actividad, el alto nivel de intervención estatal y autonómica a que están sometidas las actividades relacionadas con la energía no deja mucho espacio para la actuación de aquellas, salvo precisamente a través de sus competencias urbanísticas. Por ello, además de los títulos habilitantes de esa naturaleza que puedan exigir las entidades locales a las obras necesarias para la implantación de los proyectos de generación, distribución, suministro, agregación o almacenamiento de energía vinculados a las comunidades energéticas locales, cabe concluir que la actividad de estas quedará sometida a las declaraciones responsables o comunicaciones sustitutivas de la antigua licencia municipal de actividad, en los mismos términos que cualquier otra actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial con implantación territorial en el término municipal, salvo en aquellos casos en que a los ayuntamientos les corresponda realizar el control ambiental de la actividad y la legislación autonómica aplicable mantenga para tales supuestos el régimen de licencia municipal de actividad.

Por último, resulta particularmente compleja de articular, en el marco de la normativa vigente en la actualidad, la posibilidad de que entidades relacionadas con el ámbito urbanístico, como comunidades de propietarios, entidades urbanísticas de conservación o entidades creadas para la gestión de polígonos industriales o parques empresariales, se constituyan en comunidades energéticas locales o participen en estas. Un primer problema deriva de que el derecho de la Unión Europea exige que la participación en las comunidades de energías renovables y en las comunidades ciudadanas de energía sea "abierta y voluntaria", cuando la pertenencia a las entidades antes mencionadas nunca está abierta al público en general y, al menos en el caso de las comunidades de propietarios y entidades urbanísticas de conservación, tampoco es voluntaria. Esto hace prácticamente inviable que una comunidad de propietarios, una entidad urbanística de conservación o la entidad gestora de un polígono industrial o parque empresarial se pueda constituir en comunidad de energías renovables o en comunidad ciudadana de energía.

También plantea dificultades la posibilidad de que estas entidades se integren como socios o miembros en una comunidad de energías renovables, ya que el derecho de la Unión solo contempla la participación en estas comunidades de personas físicas, pequeñas y medianas empresas y autoridades locales; no ocurre lo mismo con las comunidades ciudadanas de energía, respecto de las cuales esa restricción afecta únicamente al ejercicio de su control efectivo. Sin embargo, parece admisible una interpretación de

la normativa de la Unión que permita la participación en todas las comunidades energéticas locales a las comunidades de propietarios, las entidades urbanísticas de conservación y las entidades gestoras de polígonos industriales o parques empresariales, porque estas están integradas por personas físicas y por empresas que, con independencia de su tamaño, forman parte de la entidad no en calidad de operadoras del sector de la energía, sino en su condición de propietarias de pisos, locales comerciales o parcelas de suelo. Con todo, sería conveniente la introducción de una previsión normativa que contemplase expresamente esta posibilidad y tutelase los derechos de las minorías que, dentro de las entidades referidas, puedan no estar conformes con la participación en la comunidad energética local.

6. Bibliografía

- Almodóvar Iñesta, M.^a (2021). La ciudadanía como motor de la transición energética: comunidades energéticas locales. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y energías renovables* (pp. 349-389). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Díez Sánchez, J. J. (2021). Energías renovables y ordenación territorial. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y energías renovables* (pp. 223-307). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Falcón Pérez, C. E. (2023). Las comunidades energéticas como iniciativas emergentes que luchan contra el cambio climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 136, 1-58.
- Galán Vioque, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En J. F. Alenza García (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 293-316). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energía y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- González Ríos, I. (2020). Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.
- Herrera, J. y Navarro, P. (2022). Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del fanatismo a la transformación. *Anuario del Gobierno Local 2021. Los Gobiernos locales ante el cambio climático* (pp. 203-248). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – IDP.

Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons.
Vañó Vañó, M.^a J. (2023). Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 42, 247-279.

CAPÍTULO XIV

Sobre la relación entre las comunidades energéticas locales y la normativa en materia de contratación pública

José Manuel Martínez Fernández

Doctor en Derecho.

Secretario de Administración Local.

Oficial Mayor de la Diputación Provincial de León.

Director del Observatorio de Contratación Pública Local de

COSITAL

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La creación de una comunidad energética. El expediente del ejercicio de actividad económica. 3. La utilización de bienes públicos por parte de una comunidad energética. 4. La adquisición, instalación y mantenimiento de equipos. 5. La compra de energía a la comunidad energética. 6. Bibliografía.

1. Introducción

La contratación pública, como es bien sabido, es un ámbito de la gestión del sector público de capital importancia, por cuanto a través de sus procedimientos se gestiona en torno al 15 % del PIB de la UE. La ejecución de las políticas públicas, la inversión de los recursos públicos, pasa en gran medida por esos procedimientos, regulados en las directivas comunitarias de 2014, traspuestas (a excepción de la Directiva 2024/25) al derecho español en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante). Por otro lado, la gestión del patrimonio de las Administraciones públicas es también otro ámbito de la acción pública pagado

de contratos, de negocios jurídicos con su propia regulación, excluidos en general de la aplicación de la legislación de contratos del sector público (art. 9 de la LCSP).

Sin embargo, ni las directivas¹ comunitarias que regulan las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de la energía, ni el Real Decreto por el que parcialmente se introducen estas figuras en el ordenamiento jurídico español², ni las leyes autonómicas que han empezado a regular las comunidades energéticas³, ni tampoco el proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de la energía⁴, abordan cuestión alguna referente a la contratación pública y/o patrimonial en la creación y posterior actividad de las comunidades energéticas. Tampoco las diferentes guías sobre autoconsumo eléctrico o comunidades energéticas publicadas por diferentes entes y Administraciones públicas⁵ abordan, más allá de referencias muy puntuales, las actuaciones que se han de vehicular a través de contratos públicos o patrimoniales para crear y gestionar una comunidad energética.

Así, la Directiva (UE) 2019/944 solo alude a los contratos de suministro de electricidad, imponiendo a los Estados el deber de garantizar que todos los clientes sean libres de adquirir electricidad al suministrador de su elección y puedan tener más de un contrato de suministro de electricidad de

1. Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE; Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

2. Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

3. Por ejemplo, Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra; Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático, modificada por la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja; Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón; Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, del País Vasco.

4. En el texto abierto a aportaciones públicas el 20 de abril de 2023 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

5. Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal (Diputación de Barcelona, noviembre 2021); Guía de orientaciones a los municipios para el fomento del autoconsumo (IDAE-FEMP, mayo 2022); Guía de Autoconsumo eléctrico en la ciudad de Zaragoza (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019); Guía sobre autoconsumo y comunidades energéticas (Gobierno de Aragón, 2022); Guía de mejores prácticas para el desarrollo de plantas solares (Unión Española Fotovoltaica, marzo 2022).

forma simultánea, siempre que se establezcan los puntos de conexión y de medición necesarios (artículo 4).

En el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, la única referencia que se hace a la contratación pública es en su exposición de motivos, en cuanto a las cuentas bancarias a través de las cuales se pueden llevar a cabo los cobros y los pagos de los diferentes conceptos que se han de liquidar en relación con el sector eléctrico, cuentas que han debido ser abiertas conforme a la normativa de contratación del sector público. Las leyes autonómicas tampoco recogen referencia alguna a la normativa sobre contratación pública en la gestación y el funcionamiento de las comunidades energéticas. Solo algunas de ellas regulan, en términos similares, el derecho de superficie como uno de los negocios jurídicos para poner a disposición de las comunidades energéticas terrenos o cubiertas en edificios públicos para albergar las instalaciones generadoras de energía.

De las diferentes guías editadas en nuestro país ofreciendo información sobre autoconsumo eléctrico y/o comunidades energéticas, solo hemos visto una mera referencia a la contratación pública al indicar la conveniencia de contratar una empresa de mantenimiento o al aludir a la contratación de potencia energética, sin referencia alguna a la normativa de contratación pública y solo alguna a los contratos patrimoniales para la puesta a disposición de las comunidades energéticas de espacios públicos, generalmente en cubiertas de edificios, mediante contratos patrimoniales⁶.

A nivel comunitario sí existe al menos una guía que específicamente analiza la normativa sobre contratación pública y su aplicación en este ámbito: la Guía de contratación de energía comunitaria dirigida a municipios y autoridades locales, editada el 17 de febrero de 2023 por la Federación Europea de Cooperativas de Energías Renovables REScoop.eu⁷. Esta guía señala que tiene como objetivo apoyar a las autoridades locales que colaboran con las comunidades energéticas para la celebración de contratos sometidos a las directivas comunitarias sobre contratación pública y concesiones. Los municipios europeos tienen el desafío de apoyar el desarrollo de la energía

6. Guía para los municipios ante solicitudes de implantaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable (eólica y fotovoltaica), elaborada por Pedro Corvino Baseca para la Diputación de Zaragoza. Disponible en <https://www.dpz.es/areas/area-de-asistencia-y-modernizacion-local/asistencia-a-municipios/guias/guia-instalaciones-electricidad-renovables/view>.

7. REScoop.eu es la federación europea de cooperativas ciudadanas de energía. Es una red creciente de 2250 cooperativas energéticas europeas y sus 1 500 000 ciudadanos que participan activamente en la transición energética.

comunitaria en su territorio, a través de medios directos, como subvenciones e inversiones directas, y medios indirectos, como decisiones de contratación pública —señala esta guía—. Apunta que la contratación pública tiene una influencia decisiva en el desarrollo de servicios energéticos innovadores y renovables a nivel local. Considera que los procedimientos de contratación pública son una excelente oportunidad de impactar de manera duradera en el territorio del municipio, evitando al mismo tiempo sobrecargar los presupuestos municipales. La guía ofrece diferentes opciones en las que los municipios pueden adaptar sus procesos de adquisiciones para apoyar mejor la participación de las comunidades de energía renovable en los mismos. Recuerda que los principios de la contratación pública exigen garantizar la igualdad de trato y una competencia efectiva entre todos los actores económicos del sector público en la adquisición de bienes y servicios. Las normas de contratación pública deben tenerse en cuenta cuando interviene una entidad pública como contratante y la actividad se refiere a obras, suministros, servicios o concesiones, que cumplan los umbrales específicos establecidos en los correspondientes reglamentos comunitarios. Lamentablemente, la guía solo está disponible en inglés.

Pese a la ausencia de referencias expresas a la contratación en las normas y guías citadas, trataremos en este capítulo de apuntar las exigencias contractuales en la creación y posterior actividad de las comunidades energéticas. Entendemos que sus promotores y gestores deben recurrir a figuras contractuales, en principio, en las siguientes actuaciones:

- participación de una (o varias) entidades locales en una comunidad energética
- cesión de usos de terrenos o cubiertas de edificios públicos
- compra del material para generar la energía eléctrica
- compra de electricidad a la comunidad energética por una Administración u otra entidad pública, socia o no de una comunidad energética.

Se echa en falta en todo caso que el Estado haya incluido en la normativa que regula las comunidades energéticas, ya en la modificación de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, o en el futuro Real Decreto que traspondrá las directivas comunitarias sobre las comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía, una referencia expresa a todos esos aspectos. Al igual que hizo el RDL 36/2020, para tratar de agilizar la gestión de los fondos comunitarios NG-UE, si se quiere dar un impulso efectivo a la creación de comunidades energéticas promovidas y/o participadas por las entidades locales, se requiere una regulación precisa de todos los trá-

mites que se han de realizar. Esta regulación debería valorar las diferentes formas jurídicas posibles, los requisitos para la constitución y “captación” de socios, las cesiones de espacios públicos, la contratación de la instalación y su gestión y mantenimiento, y también las cuestiones urbanísticas y ambientales, como las licencias y autorizaciones⁸. Parece que, al igual que, lamentablemente, no se ha realizado una planificación territorial nacional para el despliegue de grandes plantas de energías renovables⁹, no vamos a contar con una regulación que precise todos los aspectos jurídicos que hay que barajar para la creación y el funcionamiento de una comunidad energética, y que simplifique algunos trámites administrativos y corrija las trabas que en no pocas ocasiones imponen las empresas que gestionan las redes de transporte y distribución de energía eléctrica para instalaciones de más de 15kw. Resultaría muy útil para las entidades locales un informe de algún organismo público, como de la propia Abogacía General del Estado, que precisase todos los aspectos que han de tenerse en cuenta de las diferentes normativas para la creación y gestión de una comunidad energética a los que acabamos de hacer referencia, como ha hecho en la Comunidad Foral de Navarra el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, en el informe “Encaje legal de las comunidades energéticas en la legislación patrimonial de las entidades locales de Navarra” (de abril de 2022).

2. La creación de una comunidad energética. El expediente del ejercicio de actividad económica¹⁰

En la creación de una comunidad energética local, como se expone en otros capítulos de esta obra, un ayuntamiento u otro tipo de entidad local puede

8. Una referencia somera a estas cuestiones y la demanda de un punto de información centralizada en las Administraciones públicas para agilizar y simplificar trámites en la implantación de proyectos de energías renovables, puede verse en Gimeno y Bacigalupi (2023).

9. El documento denominado: “Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica”, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, es meramente orientador de las zonas con menor impacto sobre el medio ambiente, pero no es un instrumento de planificación territorial vinculante, formalmente aprobado. Sirve, no obstante, para agilizar las autorizaciones ambientales en los proyectos que se ubiquen en zonas de sensibilidad ambiental baja o moderada, previsto en el capítulo II del RDL 6/2022, de 29 de marzo.

10. Véase Martínez *et al.* (2022), que recoge la experiencia del gran proyecto de comunidad energética local transfronteriza abordado por la Agrupación de Cooperación Territorial Duero-Douro, en el municipio de Manzanal de Arriba (Zamora), con casi 200 pequeñas instalaciones fotovoltaicas en diferentes municipios de Salamanca, Zamora y Tras-os-Montes, completado con una cooperativa comercializadora de energía. El modelo que se ha desarrollado ha sido para la aprobación por una entidad local del ejercicio de la actividad de producción, suministro de energía eléctrica y recarga de vehículos eléctricos, mediante gestión indirecta con la creación de una cooperativa de consumidores y usuarios, acogida al régimen de autoconsumo colectivo con excedentes y sin mecanismo de compensación.

tener un papel más o menos activo: desde la simple tramitación de las autorizaciones y licencias urbanísticas, a facilitar su creación mediante ayudas económicas o cesión de espacios públicos, o a la implicación más directa formando parte de una comunidad energética, integrándose en la personificación jurídica concreta que se cree al efecto.

Ni los municipios ni otras entidades locales tienen una competencia expresa en materia energética, más allá de la genérica del artículo 25.1 de la LBRL y la referente a la protección del medio ambiente urbano (art. 25.1.f), movilidad (25.1.g), o la más indirecta del uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones por los vecinos (25.2.ñ). No obstante, en materia de eficiencia energética, la actuación municipal está amparada en los planes de ejecución de las políticas comunitarias y estatales, como puede verse, por ejemplo, en el “Pacto de los Alcaldes”, el compromiso de las autoridades locales con la eficiencia energética y las energías renovables, promovido por la Comisión Europea¹¹. En concreto, la posibilidad de que un municipio u otro tipo de “autoridad local” forme parte de una comunidad energética se prevé expresamente, como ya se ha recogido, en la normativa comunitaria y nacional sobre comunidades de energías renovables, como por ejemplo en el artículo 6.j) del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio. Este precepto, como la Directiva UE 2018/2001 (art. 2.16), abre directamente la puerta a los municipios para prestar parte de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, como la generación, los servicios de recarga energética y comercialización de energía eléctrica, sin que prime en el ejercicio de dicha actividad de suministro de energía eléctrica el beneficio económico directo.

En este aspecto, el informe del Departamento de Cohesión del Gobierno de Navarra sobre el encaje de las comunidades energéticas en la legislación patrimonial de esa comunidad foral considera que los municipios no tendrían una competencia propia para formar una comunidad energética, y por lo tanto precisarían recabar la autorización de la comunidad autónoma que prevé el artículo 7.4 de la LBRL para el ejercicio de competencias impropias. También entiende necesario el informe sobre afección a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012. Compartimos la opinión del servicio jurídico navarro respecto a la segunda cuestión, el análisis de la posible afección a la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria de la decisión de un ayuntamiento de formar parte de una comunidad energética, si bien será un informe sencillo y generalmente favorable, dado lo limitado de la aporta-

11. <https://eu-mayors.ec.europa.eu/es/home>.

ción del municipio a una comunidad energética y las responsabilidades que de la misma puedan llegar a derivarse.

Discrepamos, sin embargo, en lo referente a la necesidad de solicitar informe de competencia impropia a la comunidad autónoma, y la innecesariedad de tramitar un expediente de “municipalización”, el “expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida” a que se refiere el artículo 86 de la LBRL. Entendemos que es necesario tramitar dicho expediente, y también que para el ejercicio de actividades económicas los ayuntamientos no tienen limitación alguna¹². Quizá podría no tramitarse ese expediente si la comunidad energética limita su actividad a la generación de energía eléctrica y su distribución proporcional entre los socios; al igual que la entidad local, sin constituir una nueva persona jurídica, instala en sus edificios o terrenos placas solares u otros sistemas de generación para su autoconsumo. En esos casos se trataría simplemente de una actuación para abaratar sus costes de funcionamiento, rentabilizando sus inmuebles, no realizando una actividad económica en el mercado, por lo que no sería necesario tramitar el expediente de municipalización, como tampoco se aprecia cuando, por ejemplo, arrienda un campo o edificio.

El artículo 86 de la LBRL, reflejo en el ámbito local del artículo 128 CE, establece una habilitación general, sin ninguna limitación por razón de la materia concreta, para que las entidades locales puedan realizar actividades de carácter económico: “Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias”. El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, TRRL) recoge esa habilitación en términos aún más abiertos en su artículo 96: “La iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes”. Y en la misma línea, ya el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL, Decreto de 17 de junio de 1955) establecía lo siguiente: “Con el fin de atender a las necesidades de sus administrados, las Corporaciones locales prestarán los servicios adecuados para satisfacerlas”. El artículo 86 LBRL requiere un “expediente acreditativo de la conveniencia

12. Véanse Martínez *et al.* (2022) y la consulta: “Constitución por el Ayuntamiento de una comunidad energética local bajo la modalidad de asociación” (*El Consultor de los Ayuntamientos*, 1, 2023).

y oportunidad de la medida” “para el desarrollo de actividades económicas”, exigencia que se repite en el artículo 97.1.b) del TRRL para las actividades económicas. El contenido y la tramitación de ese expediente se desarrollan en los artículos 45 a 66 del RSCL. El artículo 45.1 habla de “servicios económicos” al definir lo que es la “municipalización y provincialización”; la jurisprudencia utiliza la expresión “metropolitanización” cuando el servicio lo presta una entidad metropolitana, lo que es señal de que tal expediente se ha de tramitar cualquiera que sea el tipo de entidad local que preste el servicio o realice la actividad económica¹³. No nos consta que los tribunales hayan cuestionado la necesidad de este expediente para el ejercicio de cualquier tipo de actividad económica, sino solo en alguna ocasión puntual para servicios municipales de prestación obligatoria, como el abastecimiento de agua¹⁴. Y el hecho de que se exija para los servicios públicos, que no son actividades lucrativas para las entidades locales, nos lleva a no cuestionar la necesidad de tramitar este expediente cuando se va a realizar una actividad económica, aunque sea sin ánimo de lucro, como exige la disposición final tercera de la Ley 24/2013, del sector eléctrico para las comunidades energéticas. La actividad propia de estas comunidades, la producción y el suministro de energía eléctrica y otras actividades relacionadas con la eficiencia energética y la movilidad sostenible, entendemos que son actividades de carácter económico que precisan la tramitación de este expediente, tanto para su análisis por los servicios jurídicos y de fiscalización de la entidad, como para que los vecinos expresen su opinión respecto a la decisión de embarcarse su municipio o la entidad de que se trate en esa actividad.

El artículo 97 del TRRL y los artículos 46 y siguientes del RSCL regulan los trámites del expediente “acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida”:

- Designación por el Pleno de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico (56-57 RSCL).
- Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de

13. Expresión utilizada en la STSJ de Cataluña de 9 de marzo de 2016, rec. 27/2013, que anuló el acuerdo por el que se adjudicó el contrato de gestión del servicio integral del agua en el área metropolitana barcelonesa a una empresa de capital social mixto, indicando entre otras cuestiones que en ningún momento llegó a consumarse la municipalización o la metropolitanaización del servicio de suministro de agua.

14. STSJ de Castilla y León 1005/2018, de 13 de noviembre, rec. 848/2016, en relación con la remunicipalización del servicio municipal de abastecimiento y depuración de aguas del Ayuntamiento de Valladolid.

gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad; deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio. El contenido de la memoria se desarrolla de manera precisa en los artículos 59 a 62 del RSCL.

- Acuerdo de toma en consideración de la memoria (aprobación inicial) de la corporación.
- Exposición pública de la memoria junto con el proyecto de tarifas, por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y entidades.
- Aprobación del proyecto por el pleno de la entidad local, que no requerirá mayoría absoluta porque no cabe, entendemos, la monopolización de la actividad (artículo 47.2.k LBRL; y por la misma razón, no precisa ratificación del acuerdo por el órgano competente de la Comunidad en el caso de ejercer la actividad en régimen de monopolio, 86.3 LBRL).

La forma jurídica que ha de revertir la comunidad energética, analizada en otros capítulos de esta obra, también tiene efectos de tipo contractual, en lo que a la captación de socios se refiere. Aunque es cuestionable la forma societaria, por el carácter de entidades con ánimo de lucro de estas y las limitaciones a la salida y entrada libre de los socios que se exigen en las comunidades energéticas, la creación de sociedades mixtas requiere una licitación concurrencial, como prevén la disposición adicional 22.^a de la LCSP y el artículo 104 del RSCL. Pero, aunque se trate de una cooperativa o una asociación, si la entidad local es la promotora de la comunidad energética, la captación de socios debe hacerse por un procedimiento que permita, a todos los que reúnan los requisitos requeridos, que puedan formar parte de la misma. Si la entidad local decide incorporarse a una comunidad ya constituida, también deberá hacerlo en un procedimiento de contratación que valore la elección entre una u otra en caso de existir en su ámbito territorial más de una, o en un procedimiento negociado sin licitación por razón de la exclusividad cuando solo exista una¹⁵. La incorporación de nuevos miembros o socios a la comunidad energética ha de quedar abierta, estableciéndose en los estatutos de la misma los requisitos y forma de entrada y salida de socios con posterioridad a su constitución.

15. En la citada consulta de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, se apunta solo a la “conveniencia” de la publicidad para que puedan integrarse en la asociación todas las personas físicas y jurídicas que puedan estar interesadas.

3. La utilización de bienes públicos por parte de una comunidad energética¹⁶

Las entidades locales son titulares de bienes que pueden ser adecuados para la instalación sobre los mismos de los equipos de generación de energía eléctrica, tanto fotovoltaica como eólica. La puesta a disposición de edificios o terrenos de titularidad pública para una comunidad energética requiere un negocio jurídico de connotaciones contractuales. Para la cesión del uso de un bien de naturaleza patrimonial, se utilizará una figura de derecho privado, como puede ser un simple arrendamiento o la constitución de un derecho de superficie. Si se trata de un bien de dominio público, la figura jurídica que se ha de utilizar es una concesión o una autorización o licencia. El artículo 9 de la LCSP relaciona las relaciones jurídicas, negocios y contratos excluidos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial: las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales, como los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles (salvo que sobre los mismos se constituya una concesión de servicios). Todos estos contratos se registrarán por su legislación patrimonial específica, aplicándose los principios de la LCSP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (art. 4 LCSP). La legislación patrimonial y la utilización de los bienes conforme a su naturaleza jurídica, su régimen de explotación y su destino agropecuario, forestal o industrial, deben tenerse muy presentes, pues su vulneración supone la anulación de los expedientes que permitan la instalación en los mismos de plantas de generación de energías renovables¹⁷.

La figura concreta del derecho de superficie como instrumento jurídico para permitir la utilización del suelo de parcelas o edificios para albergar paneles fotovoltaicos, se recoge en varias leyes autonómicas que abordan las comunidades energéticas¹⁸. Los artículos 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de

16. Puede verse también sobre esta cuestión Alonso Mas (2024). La obra analiza la utilización de los bienes de las entidades locales por las comunidades energéticas, así como las actividades que pueden desarrollar las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía y su relación con la normativa de contratación pública.

17. Un ejemplo puede verse en la sentencia de 22 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que desestimó el recurso de un ayuntamiento (Cobrerros) contra la Orden de la Junta que anuló la transformación de pastizales consuetudinarios en suelo industrial, impidiéndose así la ocupación de comunales con un parque fotovoltaico al validar el aprovechamiento consuetudinario frente a la transformación de parcelas.

18. Callego Córcoles (2021: 194) analiza la regulación balear.

la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, ya son suficientes para destinar el vuelo de finca y edificios para albergar instalaciones de generación eléctrica renovable. Se trata de un derecho real, constituido en escritura pública, a título oneroso o gratuito, que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. Su plazo de duración, de hasta 99 años, el mismo que las concesiones demaniales, es sobradamente amplio para toda la vida útil de los equipos de generación eólica y fotovoltaica. La legislación autonómica, como por ejemplo la Ley balear 10/2019, precisa la posibilidad de constitución de este derecho real para el desarrollo de proyecto de generación de energías renovables o almacenamiento energético, a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables. Dispone que, en este caso, el derecho de superficie se constituirá mediante concurso público reservado a este tipo de entidades, y precisa parte del contenido obligatorio de las bases de ese concurso: determinación exacta de los bienes; duración máxima y posibles prórrogas del derecho; canon a satisfacer en su caso; características mínimas del proyecto de generación y/o almacenamiento de energía; plazo para la puesta en marcha de las instalaciones; mecanismos de colaboración y fiscalización por parte de la Administración concedente; forma de ejecución de la reversión. Esta regulación se ha repetido en varias normas autonómicas¹⁹.

Los negocios jurídicos para disponer de bienes de dominio público son la concesión y la licencia, reguladas en los artículos 74 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 junio, RBEL). No es admisible la desafección del tejado de un edificio público para considerar que la cubierta no es demanial, pues, conforme al artículo 396 del Código Civil, el tejado es un elemento común no susceptible de división²⁰. La autorización o licencia solo sería posible si se considerara que determinadas instalaciones desmontables (lo son en general los paneles fotovoltaicos y algunos pequeños aerogeneradores) pudieran calificarse como uso común especial normal de las cubiertas de los edificios públicos (art. 78 RBEL). La concesión demanial será la forma normal de otorgar el derecho

19. Navarra (art. 13 de la Orden Foral 64/2022); Aragón (art. 27 del Decreto-ley 1/2023); País Vasco (art. 26 de la Ley 1/2024, precepto que distingue ente el otorgamiento de concesiones sobre bienes demaniales y la constitución de derechos de superficie sobre bienes patrimoniales, mediante cesión gratuita y directa o concurso público reservado para las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético u otras iniciativas que busquen el objeto descrito en la definición de estas comunidades).

20. En este sentido se pronuncia el informe aludido del Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra.

de utilización de un bien de dominio público para albergar instalaciones de generación y/o almacenamiento de energía eléctrica, ya que se trata en general de un uso privativo y anormal de estos bienes. Estas concesiones, reguladas en los artículos 78 a 91 del RBEL, se han de otorgar mediante licitación, partiendo de un pliego de condiciones con el contenido básico que detalla el artículo 80 y las consideraciones específicas de las instalaciones que van a albergar, que serán similares a las que se señalan en la legislación autonómica que regula el derecho de superficie para estos usos. Puede resultar especialmente operativa la previsión de la posibilidad de que las concesiones sean de iniciativa particular, es decir, que la propia comunidad energética impulse el otorgamiento de la concesión (art. 82 del RBEL, con cobertura en el art. 28.3 de la LCSP).

Para el otorgamiento de una concesión, como de un arrendamiento u otro negocio jurídico sobre un bien patrimonial, los artículos 88.2 y 92 se remiten a la legislación de contratos. Pero la exclusión expresa de la aplicación de la misma por la propia LCSP nos conduce a la regulación complementaria de la propia de los bienes locales, a la legislación de patrimonio autonómica y estatal²¹. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, prevé excepciones al régimen general licitatorio para el otorgamiento de concesiones. En el caso de existir más de una comunidad energética en un municipio interesada en ser concesionaria de bienes demaniales, el concurso resulta ineludible.

La posibilidad de otorgar una concesión de forma directa, sin licitación pública, es también posible cuando solo existe una comunidad energética interesada en determinado bien o conjunto de bienes. El artículo 137.4 de la LPAP (al que remite el 93.1, que regula el procedimiento concurrencial) admite esta posibilidad cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública²², o cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general. Al menos en las comunidades autónomas en las que su regulación específica califique a las comunidades energéticas como entidades de interés social, como por ejemplo sucede en Navarra, po-

21. Por ello, aunque la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, se remite a la legislación de contratos, su reglamento de desarrollo ya no lo hace (Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

22. Para cumplir este segundo requisito, una comunidad energética en forma de asociación ha de tener una antigüedad superior a 2 años y tramitar la solicitud a través del procedimiento que regula el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

dría por esta vía otorgarse de forma directa la concesión. No prevé la LPAP el supuesto de que solo exista un posible concesionario. Cabe plantear si una entidad local puede decidir limitar la concesión sobre algunos bienes demaniales para determinado tipo de usos y destinatarios. Entendemos que eso sería posible si aprobase un plan especial para promover la transición energética hacia fuentes renovables y en ese plan estableciese que ciertos bienes se destinarán a tal finalidad por comunidades energéticas. En ese caso, de existir una sola comunidad en el municipio, entendemos que podría acudirse a un procedimiento negociado sin publicidad, en aplicación de la remisión del artículo 4 del RBEL.

También cabría una aportación directa, en nuestra opinión, cuando el propio municipio o entidad local de que se trate forma parte de la comunidad energética. Como el resto de integrantes de la misma, contribuye con bienes, dinerarios y/o en especie, para constituir la comunidad energética. Aportar a la comunidad cubiertas o terrenos propios, demaniales o patrimoniales, parece perfectamente posible, toda vez que esa aportación se hace pública en el expediente de municipalización y su disfrute por todos los vecinos interesados está abierta mediante su incorporación a la comunidad energética.

Fuera de estos supuestos excepcionales de otorgamiento directo de la explotación de bienes demaniales, la concesión con licitación ha de ser el procedimiento habitual. Un ejemplo de concesión demanial para esta finalidad se recoge en la Guía de la Comisión Europea de contratación de energía comunitaria²³.

4. La adquisición, instalación y mantenimiento de equipos

La legislación de contratos de las Administraciones públicas se ha de aplicar en una comunidad energética, con carácter general, en dos supuestos: cuando la misma está formada por una Administración pública con participación mayoritaria, o cuando gestiona una subvención pública que cubre más del 50 % de la inversión que se va a realizar (art. 23 LCSP)²⁴. En estos

23. La Guía *"Procurement guide for community energy"* incluye como uno de sus anexos el "Pliego que ha de regir el procedimiento para la adjudicación de la concesión de uso privativo del espacio ubicado en las cubiertas de edificios o espacios públicos de titularidad municipal, para auto-consumo mediante comunidad energética y la implantación de un sistema de información digital a desarrollar y ejecutar por el adjudicatario", del Ayuntamiento de Crevillent (Valencia).

24. Así lo recoge el informe del Departamento de Cohesión Territorial de Gobierno de Navarra en su informe sobre las comunidades energéticas, epígrafe III.2.

casos, la compra e instalación del material y/o su mantenimiento, así como el servicio de apoyo a la gestión de la comunidad, han de tramitarse como contratos de servicios, de suministros con instalación y, cuando el valor de las obras sea considerable y/o precise de un proyecto de obras, un contrato mixto de obras, suministro y servicio de instalación.

La “Guía sobre autoconsumo y comunidades energéticas del Gobierno de Aragón” alude de manera tangencial a esta cuestión en un epígrafe titulado: “Licitación y dirección de obra”. Se limita, no obstante, a indicar que, en cuanto a la selección de proveedores, es importante asesorarse en la evaluación de ofertas y conocer bien los criterios de evaluación, y recomienda hacer un seguimiento continuo de las desviaciones presupuestarias, especialmente durante la fase de obra.

Con detalle didáctico, la “Guía de contratación de energía comunitaria dirigida a municipios y autoridades locales”, de la federación europea de cooperativas de energías renovables REScoop.eu, recoge los diferentes tipos de contratos y procedimientos de adjudicación. Recuerda que las normas de contratación pública deben tenerse en cuenta cuando interviene una entidad pública como contratante y la actividad se refiere a alguno de los tipos de contratos regulados en las directivas comunitarias de contratación de obras, servicios, suministros y concesión de obras o servicios.

5. La compra de energía a la comunidad energética

La adquisición de energía eléctrica por cualquier entidad del sector público es un contrato de suministros sometido a la legislación de contratos públicos. Expresamente el artículo 16.3.d) de la LCSP tipifica como contratos de suministro: “Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada”. Así lo había apuntado ya la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, por ejemplo, en su informe 61/04, de 12 de noviembre de 2004, que admite la posibilidad de que se articulen contratos mixtos cuando se incluyan otro tipo de prestaciones.

En el caso de que se pretenda que el suministro de energía para una entidad local (u otra entidad del sector público) se realice por una comunidad energética, entendemos que la situación es diferente si la entidad pública forma parte de la misma o no. En el primer caso, el Ayuntamiento o la entidad socia de la comunidad va a recibir de esta la cuota de energía producida que le corresponda de acuerdo con lo previsto en los estatutos de la asociación. En este caso entendemos que no hay un contrato admi-

nistrativo, pues no hay una relación onerosa, que es un requisito *sine qua non* para que haya un contrato sometido a la LCSP, de acuerdo con su artículo 2. La energía que recibe es un rendimiento normal de su patrimonio, no fruto de una relación contractual. Si la entidad pública consumidora de energía eléctrica no forma parte de la comunidad energética, plantear la adquisición de energía de la comunidad creada en su municipio o ámbito territorial es complicado. La compra ha de hacerse en un procedimiento de licitación concurrencial, pues no parece que pudiera encajar en ninguno de los supuestos en los que se admite el procedimiento negociado sin publicidad en el artículo 168 de la LCSP.

En un procedimiento ordinario, abierto o restringido, favorecer de alguna manera a una comunidad energética podría tratar de hacerse por tres vías, que deben ser manejadas con extrema cautela: establecer determinados requisitos de solvencia que beneficien a las comunidades de energías renovables; mediante criterios de valoración de las ofertas que valoren de alguna manera la proximidad del lugar de producción al de consumo y/o el origen de la energía; y mediante condiciones especiales de ejecución. Los tribunales administrativos de recursos contractuales han dictado una doctrina consolidada sobre las exigencias legales que han de respetar los pliegos en esos tres aspectos de la contratación. La vinculación al objeto del contrato, la proporcionalidad y el valor añadido que un criterio de valoración aporta a las prestaciones objeto del contrato, son los aspectos clave a valorar en cada caso.

En el ámbito del suministro de energía eléctrica, las entidades públicas procuran desde hace años favorecer el consumo de energía procedente de fuentes renovables. El “Pacto de Alcaldes y Alcaldesas”, promovido por la Dirección General de Transporte y Energía de la Unión Europea, en el año 2008, supuso el compromiso de los municipios firmantes de elaborar un Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES), con un programa de acciones que permitiese la reducción de más de un 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del municipio. Lógicamente, ese compromiso se ha tratado de trasladar a los contratos de suministro energético, y los TARC han analizado los diferentes intentos de los poderes adjudicadores para favorecer desde esos contratos la compra de “electricidad verde”. La doctrina de las resoluciones de los TARC y de los tribunales de justicia en estos contratos es aplicable a los que se intenten hacer para favorecer la adquisición de energía a comunidades energéticas de las que el poder adjudicador no forme parte. En general, podemos concluir que la utilización de criterios de solvencia técnica y de condiciones de ejecución, son vías con mayor recorrido para este objetivo que los criterios de adjudicación.

Aunque han existido contradicciones entre los diferentes tribunales²⁵, parece que se consolida una doctrina favorable a la admisión como criterio de solvencia de que las empresas comercializadoras estén calificadas con “etiqueta A” expedida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), etiqueta que la empresa comercializadora obtiene cuando la fuente de producción es 100 % de energías renovables con cero emisiones de dióxido de carbono por kWh y con cero residuos radiactivos.

En la RTRC de Cataluña 76/2022, de 6 de abril, puede verse un repaso preciso a la doctrina de los TARC en este aspecto en contratos sobre suministros de energía eléctrica, con abundante cita de resoluciones de diferentes tribunales²⁶. Señala el Tribunal que el objeto del contrato no viene constituido por el simple aprovisionamiento eléctrico, sino que, necesariamente, la producción de la energía debe provenir de fuentes renovables, a fin de contribuir a las cero emisiones de CO₂ y residuos radiactivos. La resolución rechaza un recurso interpuesto por una gran compañía energética y considera que la condición de solvencia técnica impugnada, que la energía comercializada por la empresa licitadora es de origen 100 % renovable, cumple con los requisitos de publicidad, vinculación al objeto del contrato y proporcionalidad exigidos en el artículo 74.2 de la LCSP; y la verificación de ese requisito, certificado de “etiqueta A”, expedida por la CNMC, acreditativa de que la energía comercializada es de origen 100 % de fuentes renovables, de acuerdo con la regulación sectorial del sector²⁷, es un medio de acredita-

25. El Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, en sus resoluciones 160/2018, 161/2018 y 33/2019, rechazó la exigencia, como solvencia técnica, de acreditar que las empresas licitadoras hubieran suministrado, solo y exclusivamente, energía renovable en el último año, mediante la etiqueta “A” emitida por la CNMC, por considerar que no estaba vinculada al objeto del contrato, no estaba comprendida en el artículo 94 de la LCSP, pues no pretendía acreditar el cumplimiento de una “norma” de gestión medioambiental en el sentido que a este término da el artículo 125.2 de la LCSP, y resultaba contraria a los principios de igualdad de trato y salvaguarda de la libre competencia. Estas resoluciones sí admiten como condición especial medioambiental de ejecución del contrato, de las recogidas en el artículo 202.2 de la LCSP, que se acredite que la electricidad suministrada en el contrato proceda al 100 % de fuentes renovables. En cambio, el Tribunal de la Comunidad de Madrid (resolución 60/2019) concluyó que la exigencia del certificado de calidad A como solvencia no incumple lo regulado en el artículo 145.2.b de la LCSP.

26. Analiza esta resolución el recurso de ENDESA contra el Contrato de “suministro de energía eléctrica de producción 100% de energías renovables con cero emisión de dióxido de carbono por kWh y con cero residuos radiactivos”, para el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú y sus organismos autónomos y sociedades municipales, en los puntos de consumo y condiciones de suministro que establece el PPT y una duración de dos años, prorrogable un año más.

27. Sobre la forma de acreditar la solvencia, esta RTARC de Cataluña 76/2022 recuerda que “las acreditaciones de solvencia técnica en contratos de suministro mediante certificados de calidad deben referirse al producto concreto o a su productor y, en el caso concreto del suministro eléctrico, la acreditación de la energía comercializada por una empresa en el ejercicio precedente, a pesar de ser subjetiva, se refiere al producto concreto que vende y que el po-

ción de la solvencia técnica en los contratos de suministro que encaja en los previstos en el artículo 89.1 f) de la LCSP. Considera el Tribunal catalán que la elección de esos criterios está adecuadamente motivada en la memoria justificativa del contrato y enmarcada dentro de la discrecionalidad técnica que dispone la Administración en la definición del objeto del contrato. El carácter no desproporcionado del requisito también se aprecia en términos de salvaguarda de la concurrencia y la libre competencia en la licitación, en la medida en que, según los datos publicados por la CNMC, sobre la energía producida en los años 2019 y 2020, resultaron certificadas con “etiqueta A” un total de 127 y 169 empresas.

Recuerda esta resolución que tanto la Directiva 2014/24/UE como la LCSP constituyeron una apuesta decidida por la introducción de consideraciones de tipo ambiental, entre otras, de forma transversal y preceptiva en todas las fases del ciclo contractual, desde la configuración y licitación del contrato, pasando por su ejecución, hasta su extinción, tal y como anuncia el artículo 1 de la LCSP, con la convicción de que proporcionarán una mejor relación calidad-precio en la prestación y mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Asimismo, el carácter transversal de las consideraciones ambientales incluidas en la contratación enlaza con el concepto amplio de vinculación al objeto del contrato que instauró esta normativa, y han de cumplir todas las exigencias establecidas en la contratación. A este respecto considera el concepto normativo de “vinculación al objeto del contrato” que el artículo 145.6 de la LCSP proporciona en sede de los criterios de adjudicación del contrato, guía la interpretación y aplicación del concepto cuando la ley apela a otras condiciones exigidas en la contratación, tales como los requisitos de solvencia técnica o profesional o las condiciones especiales de ejecución ex artículo 202 de la LCSP.

der adjudicador quiere adquirir y, en este sentido, demuestra su capacidad técnica para cumplir el objeto del contrato (en este sentido, las resoluciones 51/2019 de este Tribunal, ya citada, 278/2019 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia –confirmada por la Sentencia del TSJ de Galicia 300/2020, de 4 de diciembre, Roj: STSJ GAL 6819/2020-, 60/2019 y 110/2018 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid –confirmada 18 por la Sentencia del TSJ de Madrid 421/2018, también citada-, el Acuerdo 120/2018 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra y las sentencias del TSJ del País Vasco 335/2020, de 5 de noviembre –Roj: STSJ PV 1283/2020- y 277/2019, de 16 de octubre –Roj: STSJ PV 2924/2019-). Si a todo esto se añade que la CNMC, como también se ha visto, es el organismo oficial competente para certificar la calidad ambiental de la energía para el conocimiento de los usuarios finales, sin aportar el recurso ningún hecho ni dato diferenciador de otros supuestos invocados que puedan desvirtuar el criterio jurídico mantenido, el Tribunal concluye nuevamente, en los mismos términos reflejados en la doctrina y jurisprudencia reseñadas y defendidos por el órgano de contratación, que el medio de acreditación de la solvencia técnica, a través de la etiqueta A de constante mención, tiene cabida en la base legal del artículo 89.1 f) de la LCSP”.

Refuerza este criterio la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 421/2018, de 27 de junio de 2019 (Roj: STSJ M 4889/2019): “Tampoco este Tribunal aprecia que los pliegos vulneren los principios rectores de la contratación (libertad de acceso, concurrencia, igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad), por el mero hecho de que todas las empresas comercializadoras no puedan participar en el procedimiento licitatorio. En efecto dichos principios no han de entenderse en el sentido de facilitar la participación de cualquier licitador, sino de aquellos que cumplan determinados requisitos impuestos razonable y justificadamente en función de la naturaleza y/o especialidad del objeto del contrato y en este sentido la exigencia de la certificación de la CNMC de que la energía es 100% renovable, no se considera desproporcionado o irracional atendiendo al objeto del contrato, máxime cuando, según el informe publicado el 27 de abril de 2017 por parte de la CNMC, 76 empresas comercializadoras, de tamaño grande, mediano y pequeño, suministran energía 100% renovable, por lo que tienen la solvencia requerida para participar en la licitación, por lo que no cabe alegar la existencia de discriminación, ni infracción del principio de igualdad de trato y libertad de acceso de los licitadores. [...]”.

En cuanto a la posibilidad de utilizar determinados criterios de valoración de las ofertas que favorezcan el origen de la energía o la naturaleza de las empresas suministradoras, como sería el caso de una cooperativa energética, son generalmente rechazados por los tribunales, por entender que vulneran principios básicos de la contratación como la no discriminación, o no aportar valor añadido a las prestaciones objeto del contrato. Un ejemplo es la RTACRC 684/2020, de 19 de junio, que anuló como criterio de adjudicación los etiquetados energéticos y certificados de origen de la energía de los licitadores²⁸. El Tribunal recuerda que, pese a que el órgano de contratación goza de una amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar los criterios de adjudicación que considere más idóneos en cada caso, los criterios seleccionados han de guardar una vinculación directa con el objeto del contrato y no con características o circunstancias de la empresa licitadora²⁹. Otro criterio de valoración de las

28. La RTACRC 684/2020 estimó el recurso interpuesto por ENDESA ENERGÍA, S.A.U. contra los pliegos aplicables al contrato de “Suministro de energía eléctrica período 2020-2021, en las instalaciones de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla”. Los criterios recurridos eran los siguientes:

“Etiquetado energético, auditorías ambientales, análisis huella de carbono, auditorías energéticas, corrección del factor de potencia, información, curvas de carga, o cualquier otro servicio de características medioambientales (se asignará 5 puntos a cada una, hasta un máximo de 35 puntos). Energía procedente de fuentes de energía renovable, según el Certificado de Garantías de Origen de la CNMC, del último informe publicado a fecha de presentación de ofertas. El porcentaje mínimo puntuable será el 50% (se asignará un máximo de 10 puntos en intervalos de 2 de 50% a 100%)”.

29. Así, en la RTACRC 32/2011 se estableció que “no basta que se trate de un contrato sujeto a regulación armonizada para que se pueda exigir en el pliego la acreditación de normas de

ofertas cuya validez podría plantearse es la menor distancia entre los lugares de producción y de consumo, dado que eso reduce los costes de transporte y las pérdidas de energía por rozamiento; pero, dado que eso no tiene repercusión ni en el precio ni en la “calidad” de la energía, tiene difícil encaje la restrictiva doctrina de los tribunales al respecto por este motivo y considerarla una cláusula de “arraigo territorial”³⁰. Al final el precio puede que sea el criterio que más pueda beneficiar a las comunidades energéticas que se han lanzado también a la comercialización de energía, dado que no aplican márgenes de beneficio industrial y sus gastos generales son muy limitados³¹.

En cuanto a la inclusión, como condición especial de ejecución, de ciertas exigencias durante la vida del contrato que favorezcan el suministro de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, como que las empresas suministradoras mantengan la “etiqueta A” durante la vigencia del mismo, es en general admitida por los TARC. En la mencionada RTARC de Cataluña 76/2022 se imponía esa condición, y el Tribunal se limita señalar que no fue objeto de recurso. Los TARC suele estar más abiertos a la admisión de condiciones especiales de ejecución que a los criterios de solvencia o de valoración, por entender que estas condiciones no limitan el acceso a las licitaciones, sin perjuicio de que efectivamente no puedan suponer una restricción a la competencia, estén vinculadas al objeto del contrato y su cumplimiento sea verificable.

6. Bibliografía

Alonso Mas, M.^a J. (2024). *Comunidades energéticas y entes locales: aspectos contractuales, patrimoniales y del derecho de la energía*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energía y transición energética*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

gestión medioambiental, sino que es requisito imprescindible que dicha exigencia sea acorde al objeto del contrato, ya que si atendiendo al mismo resulta que requerir dicha acreditación es desproporcionada o innecesaria, ello afecta claramente al principio de concurrencia empresarial y constituye por tanto una causa de nulidad de la cláusula del pliego que contenga esa exigencia”. Este criterio se reitera, en contratos de suministro eléctrico, en la Resolución 1148/2017, de 1 de diciembre, o en la 1185/2017, de 15 de diciembre, que anulan un criterio de valoración consistente en el suministro de energía de origen renovable, valorable según acreditación expedida por la CNMC para garantías de origen de energía renovable, que atiende no a la energía que la empresa vaya a suministrar en ejecución del contrato, sino al mix de comercialización de ejercicios anteriores.

30. Puede verse al respecto Lazo Vitoria (2023). Los tribunales rechazan en general este tipo de cláusulas. Véanse, por ejemplo, la STSJUE de 14 de julio de 2022 (asunto C-436/20, caso A.S.A.D.E.); la RTARCCYL 4/2022, de 20 de enero; y la RTACRC 472/2021, de 30 de abril.

31. Es el caso de la cooperativa EFIDUERO.

- Gimeno Martín, A. y Bacigalupi Troule, Á. (2023). La intervención local en las energías renovables. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 5.
- Lazo Vitoria, X. (2023). El tsunami del “producto local” llega a la contratación pública en España. *La Administración al Día*, 7-12-2023. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514637>.
- Martínez Fernández, J. M., Luis Santamarina, G. y González Delgado, J. L. (2022). Pequeños municipios y diputaciones provinciales. El desarrollo económico local. *Revista de estudios locales. Cuna!*, Extra 255, 208-247.

CAPÍTULO XV

Las comunidades energéticas locales como instrumento de política económica, demográfica y social

Noelia Betetos Agrelo¹

Doctora en Derecho.

Contratada Postdoctoral FPU de la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. El impacto de la evolución de la normativa reguladora del sector eléctrico en las zonas rurales.** 2.1. Una sucinta aproximación a la evolución normativa del sector eléctrico. 2.2. Las deficiencias del sector energético en las zonas rurales. **3. Los municipios rurales como entorno estratégico para la implantación de proyectos de comunidades energéticas locales.** 3.1. Las comunidades energéticas locales como instrumento de desarrollo económico de las zonas rurales. 3.2. Las comunidades energéticas locales como instrumento de política demográfica. 3.3. Las comunidades energéticas locales como instrumento de política social. **4. Algunas experiencias concretas desarrolladas por los Gobiernos locales.** 4.1. El papel de las diputaciones provinciales en la promoción de las comunidades energéticas locales. 4.1.1. *La experiencia de la Diputación de Barcelona.* 4.1.2. *La experiencia de la Diputación de Ourense.* 4.2. Las comunidades energéticas rurales. **5. Bibliografía.**

1. Introducción

En el marco de la lucha contra los fenómenos del reto demográfico y de la despoblación, en línea con las políticas públicas aprobadas para combatir la pobreza energética, las comunidades energéticas locales se configuran

1. Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto Transición energética y entidades locales - Generación de Conocimiento 2022 - Proyectos Investigación Orientada (2022-PN187).

como un instrumento adecuado para compatibilizar algunas de las prioridades de la agenda política española. El proceso de vaciamiento rural, definido por Almeida Cerredá (2021) como “la pérdida masiva y acelerada de habitantes de las zonas no urbanizadas por causas socioeconómicas (emigración) y naturales (envejecimiento y muerte)”, ha deteriorado, de forma significativa, las posibilidades de desarrollo de estos territorios y la calidad de vida de la población que ha decidido permanecer en ellos.

Este fenómeno no ha afectado de modo exclusivo a los pequeños municipios rurales, sino que las medianas urbes, especialmente aquellas ubicadas lejos de los grandes centros de población o de su área de influencia, también sufren las consecuencias de este decrecimiento poblacional (Velasco Caballero, 2020: 40).

En este contexto, el presente estudio analiza las posibilidades de desarrollo económico, demográfico y social ligadas a la constitución de comunidades energéticas locales en entornos rurales. Para ello, en primer lugar, se describe, de forma sucinta, la evolución de la normativa reguladora del sector eléctrico, con particular referencia a los efectos que los cambios legislativos han provocado en la gestión y en el acceso al suministro eléctrico en las áreas rurales. En segundo lugar, se delimitan algunos de los potenciales beneficios que pueden derivar de la implantación de proyectos de comunidades energéticas locales en estos territorios. Y, en tercer lugar, se señalan algunas de las iniciativas de comunidades energéticas locales pioneras, promovidas por los Gobiernos locales intermedios y por municipios, que ya se han puesto en funcionamiento y de las cuales se espera obtener a medio y largo plazo importantes rendimientos, que redundarán en beneficio de sus habitantes y de los entes locales que han apoyado su implementación.

2. El impacto de la evolución de la normativa reguladora del sector eléctrico en las zonas rurales

2.1. Una sucinta aproximación a la evolución normativa del sector eléctrico

Desde la declaración del suministro eléctrico como servicio público, efectuada en el artículo 1 del Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924, la regulación de este sector estratégico, recurso de vital importancia para el desarrollo económico, social y territorial, ha sido objeto de numerosas reformas

legislativas. La *publicatio* del sector eléctrico obligó al Estado: a asumir un papel protagonista para dotarlo de una regulación adecuada —desplazando el modelo previo de autorregulación por las empresas privadas—; a responsabilizarse de asegurar el acceso universal a todos los usuarios; a tramitar la concesión de las autorizaciones para el desarrollo de actividades vinculadas a la generación, suministro y transporte de energía y a fijar las tarifas de precios máximos, entre otras cuestiones.

A partir de los años 40 del siglo XX, la intervención de los poderes públicos se intensifica, creándose varias empresas públicas que operaban en el mismo mercado que los suministradores privados. En esta época, el funcionamiento del sector eléctrico se apoyaba en la existencia de un oligopolio a nivel nacional, coordinado a través de Unión Eléctrica. Esta última entidad, a su vez, se hallaba integrada por empresas privadas que gozaban de una posición monopolística en su respectivo ámbito territorial, debido, principalmente, a la falta de capacidad técnica para lograr una adecuada interconexión entre las redes de suministro (Flores y Santos, 2015: 262).

Durante la dictadura franquista, el Estado limitó su actuación, básicamente, a la regulación del sistema tarifario. Más tarde, ante las ineficiencias detectadas en el funcionamiento del servicio eléctrico, se promovió, por el Gobierno de la transición, la firma de un protocolo mediante el cual se acordaba la nacionalización de la red de transporte de alta tensión, cuya gestión se confió a la empresa nacional Red Eléctrica de España. Durante este período, entraría en vigor el Marco Legal Estable, mediante el cual el Estado fijaba la tarifa que debían satisfacer los usuarios finales, tomando como referencia para la realización de dicho cálculo un estándar de los costes totales, públicos y privados, de prestación del servicio (generación, distribución y transporte). Además, la Administración también se reservó la potestad de planificación del sector eléctrico, siendo necesario solicitar una autorización administrativa para aumentar la capacidad de generación de energía eléctrica, para la construcción de nuevas infraestructuras o para la entrada de nuevos agentes en el mercado.

Con la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se produjo un cambio en la disciplina del sector energético, ya que, con el objetivo de lograr un mercado eléctrico único, se promovió, desde las instituciones europeas, la aprobación de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. En dicha directiva, se instaba a los Estados miembros a que iniciasen el proceso de liberalización del sector energético para favorecer el establecimiento de un mercado común (Rodríguez Monroy, 2002: 436-438). En España, se había pactado con las empresas energéti-

cas, con anterioridad a la promulgación de la propia directiva, la aprobación de un paquete de medidas destinadas a liberalizar este sector, acuerdo que se concretaría en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. La entrada en vigor de esta ley supuso el comienzo del proceso de liberalización del sector eléctrico, en sus dimensiones de acceso a las actividades de generación y comercialización y en la libertad para fijar precios; en tanto que las actividades de transporte y distribución conservaron su naturaleza de monopolios naturales públicos (Flores y Santos, 2015: 268 y ss.).

Unos años más tarde, con la aprobación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el suministro de energía eléctrica pasó a calificarse como servicio de interés económico general. Desde este momento, el Estado restringió su actuación a las funciones de regulación, conservando, en todo caso, la facultad de imponer obligaciones de servicio público —para asegurar el acceso universal, en condiciones de igualdad y calidad, a todos los usuarios—, y la gestión en régimen de monopolio de las redes de transporte y distribución.

Recientemente, tras el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania, se ha hecho patente la necesidad de implementar nuevas políticas públicas que permitan reducir la dependencia energética de los Estados miembros de la Unión Europea de terceros países. Ahora bien, el alcance de la soberanía energética como objetivo en sí mismo ha tratado de compatibilizarse con otros fines de interés público concurrentes, como pueden ser la tutela del medio ambiente y el fomento de las fuentes renovables de energía, en el marco de las políticas de lucha contra el cambio climático. Fruto de este cambio de tendencia, se han aprobado dos nuevas directivas —Directiva 2018/2001, de fomento de las energías renovables, y Directiva 2019/944, de mercado interior de la electricidad—, con las cuales se pretende promover la implantación de instalaciones de autoproducción y autoconsumo de energía, mediante la constitución de comunidades energéticas, impulsando, de forma preferente, aquellos proyectos de autoabastecimiento que opten por el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y no contaminantes.

2.2. Las deficiencias del sector energético en las zonas rurales

La progresiva liberalización del sector eléctrico, que se ha descrito en el epígrafe anterior, no ha producido los efectos esperados: mercado dinámico, más competitividad, menores precios y mejor servicio. Así, pese a las caute- las establecidas por la ley para evitar que las actividades en este sector (generación, transporte, distribución y comercialización) se desarrollasen por

una misma empresa y fuesen objeto de libre competencia entre múltiples agentes, lo cierto es que el funcionamiento del actual sector eléctrico se gestiona por unos pocos grandes operadores, a menudo integrados en un mismo grupo empresarial, lo que les permite concentrar todo el poder en el mercado energético (Agosti *et al.*, 2007: 23)².

Este fracaso se evidencia especialmente en las zonas rurales y, en particular, en los territorios despoblados, en los que se verifica que el acceso al suministro eléctrico no se ajusta a las mismas condiciones de cantidad y calidad que en las áreas urbanas (Consejo Económico y Social, 2018: 153). Entre los principales factores que han contribuido al desarrollo de esta desigualdad destacan: la dificultad de acceso por razones geográficas, los elevados costes derivados de la instalación de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio, y la escasa rentabilidad económica de suministrar energía a estas zonas.

En este contexto, la constitución de comunidades energéticas locales se configura como un nuevo instrumento llamado a colmar la falta de oferta energética existente en las zonas rurales, carencia que, a su vez, merma sus posibilidades de desarrollo económico y social. La dificultad de acceso a los servicios públicos, y, en especial, a la electricidad, se erige como una de las principales causas por las cuales las personas y las industrias se transfieren a zonas más próximas a las ciudades (Domínguez Martín, 2023). Tal y como ha puesto de relieve la Unión Europea, la apuesta por el desarrollo de proyectos energéticos de ámbito local, en particular aquellos que se basan en el uso de energías renovables, no es solo una forma para lograr un servicio de mayor calidad, sino que constituye una oportunidad única para lograr otros fines previstos en las estrategias de lucha contra la despoblación, reto demográfico y cambio climático (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020: 53).

Así, en la actualidad, las zonas rurales deben hacer frente, fundamentalmente, a tres desafíos ligados al transporte y al suministro de energía eléctrica, que condicionan su posible desarrollo. En primer lugar, la dificultad de hacer llegar hasta ellas determinados recursos energéticos tradicionales —combustibles fósiles, gas, etc.— hace que los habitantes de estos territorios deban soportar un notable sobrecoste en el precio final. En segundo

2. En concreto, según los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en 2020, los grupos Iberdrola, Endesa, Naturgy y Total gestionaron el 77,7 % de los puntos de suministro del mercado eléctrico. Se puede acceder a estos datos en <https://www.cnmc.es/prensa/informe-supervision-cambios-comercializador-2020t4> (consultado en septiembre de 2024).

lugar, con carácter general, la falta de rentabilidad ligada a la instalación de infraestructuras modernas en estos territorios hace que los operadores privados encargados de prestar este servicio descuiden el estado de las redes de suministro. Y, en tercer lugar, en estas áreas, a menudo, el acceso a la energía se encuentra limitado o la conexión a la red no ofrece la necesaria estabilidad, por lo que la oferta de este recurso no es suficiente, en cantidad y calidad, para satisfacer la demanda, por la existencia de cortes.

3. Los municipios rurales como entorno estratégico para la implantación de proyectos de comunidades energéticas locales

Las comunidades energéticas, tanto las comunidades de energías renovables como las comunidades ciudadanas de energía, tienen como principal finalidad proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus miembros y a las zonas locales en las que se implementan (artículo 2.16 Directiva 2018/2001). Su objetivo es la mejora del entorno en el que se instalan, de modo que la obtención de ganancias financieras se configura como un beneficio adicional, que podrá utilizarse para reinvertir en la mejora de las instalaciones de autoconsumo y así aumentar la producción de energía o repartirse proporcionalmente entre sus miembros para recuperar las inversiones realizadas con carácter previo.

Esta transformación del suministro eléctrico, con el paso de un sistema centralizado de producción de energía, basado mayoritariamente en la utilización de recursos fósiles, a otro de naturaleza descentralizada, que se sustenta en la creación de comunidades energéticas locales en las que se promueve el autoabastecimiento de energía a través de fuentes renovables, permite acercar geográficamente los sistemas de generación de energía a los usuarios consumidores finales de las zonas rurales (Grupo Red Eléctrica, 2021: 12). Estos proyectos constituyen una gran oportunidad para los vecinos, especialmente para los ciudadanos que habitan en pequeños municipios o micromunicipios (Almeida Cerrada, 2023: 62-64), que obtendrán a medio y largo plazo una energía limpia y más barata, al tiempo que mejoran sus condiciones de acceso y su capacidad de consumo de energía eléctrica, en especial en aquellas zonas rurales en las que el suministro centralizado se muestra manifiestamente incapaz de satisfacer las necesidades de la población actual y potencial.

Por todo ello, uno de los principales factores que pueden contribuir al desarrollo e implantación de las comunidades energéticas locales en entornos rurales proviene de la existencia de una arraigada conciencia social en

la necesidad de mejorar la calidad del suministro eléctrico. En concreto, no son pocos los pequeños municipios rurales —sobre todo aquellos situados en zonas montañosas o en zonas de interior lejanas a otros centros de población de mayor tamaño— que sufren constantemente cortes en el suministro eléctrico o no tienen la capacidad energética necesaria para satisfacer su demanda. Por tanto, es fácil comprender que, en estos territorios, exista ya una predisposición favorable a dar una oportunidad a estos proyectos, porque de los mismos se espera obtener un cierto nivel de autonomía en el consumo energético, lo que paliaría los problemas ligados al suministro centralizado.

Otra de las principales ventajas que presenta la constitución de comunidades energéticas en zonas rurales deriva de su ubicación estratégica, al existir una mayor disponibilidad de espacio en donde instalar paneles fotovoltaicos o generadores eólicos. Asimismo, también son lugares privilegiados para hacer un aprovechamiento de los recursos naturales para la producción de energía, por ejemplo para obtener la materia prima necesaria para la generación de energía a través de los sistemas de biomasa o mediante el aprovechamiento de las minicentrales hidroeléctricas³. La posibilidad de recurrir a estas fuentes de energías renovables sin las limitaciones, de espacio y de localización, existentes en las zonas urbanas, constituye un elemento esencial para garantizar el éxito de estas iniciativas. En este sentido, se ha constatado que las áreas rurales españolas son las principales productoras de energía renovable, encontrándose, en dichos territorios, la mayoría de los huertos fotovoltaicos y de las instalaciones eólicas —aproximadamente entre un 81 % y un 85,5 % de las infraestructuras existentes en España— (Díaz y Labanda, 2023: 47).

No obstante, son numerosos los estudios en los que se pone de manifiesto que, con carácter general, los territorios rurales productores de energías renovables no se ven directamente beneficiados por estas instalaciones, ya que, por un lado, la energía generada se destina y consume principalmente en las ciudades, y, por otro lado, el impacto positivo que estas iniciativas podrían tener en el desarrollo socioeconómico de estas regiones no es significativo (Fabra *et al.*, 2023: 38). Ante esta situación, es necesario reflexionar acerca de los posibles beneficios que podrían derivar de la puesta en marcha de proyectos de comunidades energéticas locales, ya que se está

3. Este hecho se pone de manifiesto en el *Informe Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas*, elaborado por la Comisión Europea, en el que se constata que los sistemas fotovoltaicos instalados en las zonas rurales están generando actualmente en torno a 136 TWh al año, pero tienen potencial para generar 60 veces más (8600 TWh/año). Además, por lo que respecta a la energía eólica, las instalaciones ya existentes en las zonas rurales producen 280 TWh al año, pero tienen capacidad para producir cuatro veces más (1200 TWh/año).

ante un instrumento con potencial para lograr una progresiva dinamización de las áreas rurales, al mismo tiempo que, con ello, se podría atraer y fijar población en dichos territorios, al mejorarse las condiciones de vida.

3.1. Las comunidades energéticas locales como instrumento de desarrollo económico de las zonas rurales

Además de los beneficios directos que pueden derivar del autoabastecimiento a través de las comunidades energéticas rurales —mayor oferta, suministro estable, precios asequibles—, de la puesta en marcha de estos proyectos también pueden obtenerse otras ventajas económicas, demográficas y sociales, de carácter indirecto, que podrían contribuir a una mejor consecución de los objetivos previstos en las estrategias de lucha contra la despoblación, contra el reto demográfico y contra el cambio climático⁴.

La constitución de comunidades de energías renovables, en concreto aquellas que emplean paneles fotovoltaicos o generadores eólicos, podría ser compatible con las actividades agrícolas y ganaderas. De este modo, los operadores dedicados a estas profesiones lograrían incrementar y estabilizar sus ganancias, combinando su ocupación tradicional con la producción de energía eléctrica, todo ello con el objetivo último de lograr un desarrollo económico de estas áreas más estable y sostenible (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2012: 16).

La mejora de la capacidad para satisfacer, en cantidad y calidad, la demanda de energía, sumada a la posibilidad de abaratar los costes de producción, al obtener la energía a precio reducido, puede fomentar el traslado de determinadas actividades económicas a las zonas rurales. Además, la propia fabricación, implementación y mantenimiento de las instalaciones generadoras de energía, podría ser un instrumento de creación de nuevos empleos vinculados a aquellos municipios rurales en donde se vayan poniendo en marcha estos proyectos. Un ejemplo de apuesta por esta posibilidad se halla en la legislación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en concreto en el Decreto 160/2010, de 16 de julio, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, mediante parques eólicos. En su artículo 19, se impone a los titulares de los parques eólicos la obligación

4. Para un análisis en profundidad de estos fenómenos se pueden consultar: Santiago Iglesias (2024); Domínguez Martín (2024); y, más específicamente, sobre el papel de las comunidades energéticas, López de Castro García-Morato (2023).

de crear y mantener, como mínimo, tres empleos estables y directos por cada megavatio de potencia instalado, requisito cuyo cumplimiento deberá acreditarse antes de la puesta en marcha del proyecto y anualmente durante los diez años siguientes.

Así pues, si se favorece el desarrollo de actividades industriales en estos territorios, vinculados, directa o indirectamente, al sector energético, será más fácil conseguir que los habitantes de dichos municipios tengan acceso a nuevas oportunidades laborales y a unas mejores condiciones de vida. En concreto, estas iniciativas permitirían, por una parte, contrarrestar los efectos de la despoblación, y, por otra parte, contribuir a un progresivo crecimiento económico y social de estas áreas, que es uno de los objetivos clave definidos en las estrategias europeas y nacionales de lucha contra los dos fenómenos ya mencionados.

Ahora bien, el análisis de los principales estudios existentes en la materia permite afirmar que se trata de una oportunidad cuyos efectos son limitados, ya que el número de puestos de trabajo directamente ligados al mantenimiento de los parques eólicos y de las instalaciones fotovoltaicas no tiene una entidad suficiente para lograr un desarrollo económico significativo. En particular, en un reciente estudio empírico en el que se analiza el impacto de estos proyectos sobre el empleo local en España, se pone de manifiesto que la creación de puestos de trabajo vinculados a la puesta en marcha y al mantenimiento de instalaciones fotovoltaicas es superior a la de los parques eólicos. Aun así, el empleo generado por estos proyectos no tiene carácter estable en el tiempo, sino que se detecta un incremento positivo en los 24 meses previos a su puesta en marcha, durante las fases de construcción e instalación. Este efecto se mantiene aproximadamente hasta los 6 meses antes del inicio de la actividad, momento en el que se aprecia una ligera caída. Por último, en la fase de explotación y mantenimiento, se reduce notablemente el número de puestos de trabajo vinculados a estas iniciativas, aunque no desaparece del todo su incidencia hasta el año siguiente a la inauguración (Fabra *et al.*, 2023: 24-25). En consecuencia, para maximizar los beneficios de estos proyectos será necesario estimular que estas u otras industrias se establezcan, de modo permanente, en los territorios donde se articulen las comunidades energéticas locales, atraídas por el reclamo que conlleva el poder acceder a una energía abundante, limpia y barata.

3.2. Las comunidades energéticas locales como instrumento de política demográfica

La equiparación de las condiciones de acceso a los servicios públicos y, en particular, la garantía de un suministro eléctrico de calidad podría utilizarse también como instrumento de una política para lograr un adecuado reequilibrio poblacional entre las zonas urbanas y rurales.

Por un lado, es necesario consolidar y mantener la población que ya reside en dichas áreas rurales, evitando que los ciudadanos se vean forzados a trasladarse a otros lugares para obtener las prestaciones mínimas para satisfacer sus necesidades. En este sentido, la doctrina ha puesto de relieve que la falta de acceso a los recursos y servicios básicos en condiciones de igualdad es una de las principales causas que fomentan el éxodo rural hacia ciudades de mayor tamaño (Camarero, 2009: 21).

Por otro lado, la constitución de comunidades energéticas también puede ser un mecanismo eficaz para aumentar la población de estos territorios. Si se aprovecha la tendencia detectada después de la pandemia de retorno al mundo rural, garantizándose y equiparándose el estándar de calidad de vida, y, al mismo tiempo, se ofrecen alternativas de autoconsumo de energía a menor coste, será posible atraer y fijar nuevos habitantes que estarán dispuestos a trasladarse a las zonas rurales. En este sentido, en diversas encuestas realizadas a la población, después de la crisis sanitaria, se advierte que existe un conjunto de personas que estarían dispuestas a abandonar su vida en las grandes ciudades, esperando conseguir unas mejores condiciones generales de vida y una mejor situación en caso de que se produzca una nueva emergencia sanitaria⁵.

A este respecto, los datos oficiales publicados tras la resolución de las cuatro primeras convocatorias de subvenciones del *Programa CE Implementa* —que son las ayudas destinadas a promover la constitución de comunidades energéticas—, dotado con 100 millones de euros, han permitido constatar que más de la mitad de los proyectos presentados y seleccionados pretenden implementarse en territorios afectados por los fenómenos del reto demográfico y de la despoblación, lo que podría contribuir a lograr una mejor cohesión territorial y un adecuado reequilibrio poblacional⁶.

3.3. Las comunidades energéticas locales como instrumento de política social

5. Véase, en este sentido, López-Gay (2023).

6. Los datos utilizados se han obtenido en <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-programa-ce-implementa-impulso-comunidades-energeticas-Espana-perte-erha-prtr> (consultado en septiembre de 2024).

Las comunidades energéticas locales pueden emplearse como instrumento para la mejora de las condiciones sociales de los ciudadanos que habitan en los municipios rurales. Así, por un lado, estas iniciativas pueden contribuir a reducir la pobreza energética, ya que, pese a las inversiones iniciales que deberán acometerse para la puesta en marcha de estos proyectos, la utilización de estas fuentes alternativas para el suministro de energía permitirá a los ciudadanos acceder a este recurso a precios más asequibles.

El término pobreza energética aparece definido en la *Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024* (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019: 8) como aquella “situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”. En dicho documento, se pone de relieve que entre el 7,4 % y el 17,3 % de la población española, en función de los indicadores o parámetros de medición utilizados, se encuentra en situación de pobreza energética, lo que supone un total de entre 3,5 y 8,1 millones de ciudadanos. A su vez, se ha constatado que esta circunstancia afecta de modo especial a los habitantes de los municipios rurales, porque las viviendas y los edificios no presentan las adaptaciones precisas para maximizar su eficiencia energética, por lo que irremediablemente aumenta el gasto necesario para mantener una temperatura y unas condiciones de vida óptimas (Barrella, 2023: 70).

La constitución de comunidades energéticas locales podría configurarse como un instrumento de lucha efectiva contra la pobreza energética, puesto que, además de permitir el suministro de energía a precios más competitivos, también podría utilizarse como vía para ceder una parte de esa energía generada a los consumidores más vulnerables. A modo de ejemplo, en la primera convocatoria del mencionado *Programa CE Implementa*, un 16 % de los proyectos de comunidades energéticas seleccionados por el MITECO para ser financiados tenían entre sus objetivos la lucha contra la pobreza energética, integrando como socios efectivos de las mismas a consumidores vulnerables. En cambio, en la segunda convocatoria, solo un 3 % de dichas iniciativas contemplaban este aspecto como fin prioritario⁷.

En la actualidad, existen ya numerosas líneas de ayudas públicas, a nivel estatal y autonómico, destinadas a fomentar el uso de energías renovables

7. Se puede acceder a los datos empleados en <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-programa-ce-implementa-impulso-comunidades-energeticas-Espana-perte-erha-prtr> (consultado en septiembre de 2024).

o a apoyar otro tipo de iniciativas que coadyuven a lograr una transición energética justa y sostenible⁸. En el marco de estas iniciativas, sería posible habilitar subvenciones específicas o establecer una cuota reservada con el objetivo de beneficiar a estos colectivos más vulnerables, financiando las inversiones necesarias para que puedan integrarse como miembros de pleno derecho de una comunidad energética.

Por otro lado, como beneficio social adicional podría destacarse la labor de educación, concienciación y formación que se lleva a cabo durante la implementación de estas iniciativas. En concreto, en muchas de las memorias de proyectos de comunidades energéticas locales, en fase de constitución o ya en funcionamiento, se contempla la posibilidad de realizar diversos talleres y actividades de difusión de conocimiento, destinados a concienciar a los vecinos sobre nuevas formas más responsables y sostenibles de consumo de energía y del impacto que estas prácticas pueden tener en la lucha contra el cambio climático (Diputación de Barcelona, 2023: 26).

4. Algunas experiencias concretas desarrolladas por los Gobiernos locales

4.1. El papel de las diputaciones provinciales en la promoción de las comunidades energéticas locales

Los Gobiernos locales intermedios están llamados a desempeñar un importante rol en la consecución de una transición energética justa y sostenible.

8. Por un lado, entre las líneas de ayuda destinadas específicamente a financiar proyectos basados en energías renovables, se pueden mencionar, sin ánimo de exhaustividad: Convocatoria de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento eléctrico independiente y almacenamiento térmico; Convocatoria de Programas de Incentivos a proyectos de redes de calor y frío que utilicen fuentes de energía renovable, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (Programa DUS 5000); Concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial.

Por otro lado, entre las subvenciones habilitadas para financiar proyectos energéticamente eficientes, se pueden destacar: las diversas convocatorias del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA); concesión directa a las comunidades autónomas Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000); o la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (Programa DUS 5000). Se puede acceder a estas convocatorias en <https://www.prrtr.miteco.gob.es/es/ayudas/ayudas-transicion-justa-reto.html> (consultado en septiembre de 2024).

Su actuación, en el ámbito de las comunidades energéticas locales, debe llevarse a cabo necesariamente en colaboración directa con los municipios en los cuales se desee poner en marcha estos proyectos, pudiendo consistir: en la promoción de este tipo de iniciativas, por ejemplo mediante la celebración de actividades formativas y de difusión; en la prestación de asesoramiento y soporte técnico y jurídico en la fase de elaboración de los proyectos, así como actuando como intermediarios en las relaciones con los operadores energéticos privados para introducir las modificaciones necesarias en los contratos de suministro eléctrico para que se materialicen los beneficios de la autoproducción de energía; o apoyando financieramente estas iniciativas, principalmente a través de subvenciones. De modo especial, el desarrollo de estas funciones por parte de las diputaciones provinciales podría generar un impacto positivo en la constitución de comunidades energéticas en los municipios de menor tamaño, que no cuentan con los medios materiales y personales para afrontar la compleja tarea de diseñar e implementar esta tipología de proyectos.

4.1.1. La experiencia de la Diputación de Barcelona

La Diputación de Barcelona ha encauzado sus iniciativas en materia de comunidades energéticas a través de la creación de la Oficina de Impulso a las Comunidades Energéticas (en adelante, OICE), financiada, en parte, con fondos concedidos por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE). Se trata de una oficina de transformación comunitaria cuya finalidad es la promoción y el desarrollo de comunidades energéticas, como herramienta estratégica de empoderamiento de la ciudadanía y de apoyo a los municipios, en especial a los pequeños municipios rurales de menos de 5000 habitantes, en el proceso de transformación del modelo energético. La mencionada oficina cuenta con un presupuesto de 1,3 millones de euros, además de con una subvención de 498 225 euros, concedida por el IDAE, fondos con los cuales se espera apoyar la creación de 50 proyectos de comunidades energéticas locales, entre junio de 2023 y septiembre de 2025.

La Diputación de Barcelona no pretende, en ningún caso, suplir la participación de los municipios en las comunidades energéticas, sino que la función de la OICE es apoyar y acompañar a los miembros de estas comunidades energéticas, públicos y privados, facilitando la puesta en marcha de estos proyectos. En este caso concreto, la actuación de la Diputación se concentra en dos actuaciones prioritarias: el apoyo y asesoramiento técnico y jurídico en las fases de constitución e implementación, y la financiación de proyectos concretos, especialmente aquellos desarrollados por municipios

que no disponen de los recursos necesarios para afrontar los costes de estas instalaciones por sí mismos.

El papel de la Diputación de Barcelona en relación con la labor de asesoramiento y soporte técnico y jurídico es crucial, en la medida en que ofrece una asistencia técnica especializada, aunque solo durante un año, para acompañar a los entes locales en las primeras fases de constitución de las comunidades energéticas. En particular, entre otras funciones, se encarga: de la elaboración de los estudios preliminares para determinar las necesidades de consumo, el potencial de generación de energía o la individuación de los posibles miembros; de la redacción de la documentación administrativa necesaria para la creación de una comunidad energética; del asesoramiento legal para determinar la forma jurídica con la que conviene constituir la comunidad energética en cada caso, la redacción de modelos de contratos, pliegos, etc.; de la ayuda a los agentes implicados en los trámites con las comercializadoras y distribuidoras; de la supervisión de la ejecución de las instalaciones; y de la capacitación del personal técnico municipal y de los agentes implicados. Según los datos publicados por la propia diputación, entre 2021 y 2022, se han recibido 102 peticiones de soporte técnico, de las cuales se han podido atender un total de 44, correspondiendo un 30 % de las peticiones a municipios pequeños, de menos de 5000 habitantes (Diputación de Barcelona, 2023: 10).

Por lo que respecta a los instrumentos de financiación, por un lado la Diputación de Barcelona apoya económicamente a las agencias comarcales de energía, entidades encargadas de facilitar la ejecución de los compromisos contraídos por las entidades locales que han suscrito el Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía, y presta asistencia a los municipios en materia de gestión energética. En este sentido, según los datos proporcionados en el informe *Comunidades locales de energía en la provincia de Barcelona. Primeros resultados del soporte de Diputación de Barcelona* (Diputación de Barcelona, 2023: 8), esta última ha hecho aportaciones a las agencias comarcales de energía por importe de 400 000 euros en el trienio 2021-2023. Y, por otro lado, también ha aprobado convocatorias para el fomento de la inversión en energías renovables a través del proyecto de transformación “Renovables 2030”. Durante la ejecución del mismo se han creado cuatro líneas de financiación, dos de ellas destinadas a sufragar los costes de las instalaciones de biomasa y fotovoltaicas de la propia diputación, por un importe total de 5 millones de euros, y otras dos dirigidas a las entidades locales: en concreto, el programa sectorial Renovables 2030, dotado con 50 millones de euros, y el programa sectorial de actuaciones para hacer frente a la emergencia climática, dotado con 12 millones de euros.

Pese a que estas subvenciones no se destinan exclusivamente a financiar la constitución e implementación de comunidades energéticas, de los datos disponibles se constata que de los 255 proyectos de instalaciones fotovoltaicas que presentaron una solicitud para su financiación, el 40 % tienen como objetivo la creación de comunidades energéticas locales, y un 9 % servirán para compartir la energía producida con los hogares más vulnerables.

4.1.2. *La experiencia de la Diputación de Ourense*

En el caso de la Diputación de Ourense es necesario mencionar su proyecto de comunidad energética transfronteriza para la transición hacia la autonomía y la sostenibilidad energética de las localidades de la Raia (Comenerg), mediante el cual se pretende la puesta en marcha de un proyecto de comunidad energética transfronteriza, ubicada en las localidades que dividen Galicia y el norte de Portugal. Esta iniciativa ha sido seleccionada por el Comité Gestor del Programa de Cooperación Interreg VI-A España-Portugal (POCTEP) 2021-2027, que acordó conceder a sus miembros una ayuda, con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de 1 501 511,86 euros —correspondientes a un 75 % de la inversión—, de un presupuesto total de 2 002 015,81 euros —debiendo el 25 % restante ser sufragado a través de las aportaciones de los socios—.

Entre las instituciones partícipes, de la parte gallega, destaca el papel que va a desempeñar la Diputación Provincial de Ourense, en la medida en que es el beneficiario principal del proyecto —al corresponderle la ejecución de la mayor parte del presupuesto (1 007 970 euros)—, sin perjuicio de que colaborará activamente con la Universidad de Vigo y el Instituto de Energía de Galicia. Por su parte, los socios portugueses serán la Comunidad Intermunicipal del Alto Miño, el Instituto Politécnico de Viana do Castelo y el Área Alto Miño. Todas estas entidades deberán trabajar de forma conjunta y coordinada para asegurar el éxito de la iniciativa a ambos lados de la frontera.

El proyecto Comenerg tiene como finalidad principal la promoción y el desarrollo de tres experiencias piloto de comunidades energéticas, basadas en infraestructuras de generación de energía fotovoltaica, que se ubicarán, dos de ellas, en Galicia —en A Gudiña y Muíños—, y una en el norte de Portugal. En ambos casos, se ha optado por seleccionar aldeas y *freguesias* de municipios situados en la frontera galaicoportuguesa, afectados por la progresiva pérdida y envejecimiento de su población residente. El desarrollo de esta iniciativa pretende, por un lado, mejorar la calidad de vida de los ciu-

dadanos que habitan en estas áreas rurales, dotándoles de una progresiva autonomía en lo que a sus necesidades de consumo energético se refiere. Y, por otro lado, la puesta en marcha de estos tres proyectos de comunidades energéticas permitirá reducir el coste que soporta la población para el aprovisionamiento de energía, favoreciendo, de modo particular, a aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza energética.

De las dos comunidades energéticas locales que van a financiarse mediante el Comenerg en Galicia, únicamente se ha puesto en marcha el proyecto de A Gudiña. En concreto, los fondos disponibles se han utilizado para sufragar una instalación de paneles fotovoltaicos destinada al autoconsumo colectivo, de la cual se espera obtener la energía necesaria para dar suministro a las viviendas adheridas a la comunidad energética, siempre que se encuentren en el radio de 2 kilómetros de distancia. A pesar de que la iniciativa se ha puesto en funcionamiento a principios de 2024, ya hay aproximadamente 100 hogares —a los cuales no se exige hacer ningún tipo de inversión económica— que se están beneficiando de la energía producida por esta comunidad energética.

Estos dos proyectos se configuran como experiencias piloto, a partir de las cuales se precisarán los requisitos legales, técnicos y tecnológicos que es necesario reunir con carácter previo a la puesta en marcha de una comunidad energética, definiendo unas directrices generales que puedan ayudar a otras entidades locales a la implementación de sus propias iniciativas. Además, también se pretende, tomando como referencia los resultados derivados de estos proyectos, llevar a cabo una adecuada divulgación y difusión de los mismos, con el objetivo de dar a conocer y fomentar la constitución de más comunidades de energías renovables.

4.2. Las comunidades energéticas rurales

Uno de los primeros proyectos piloto de comunidad energética rural que se constituyó en España se llevó a cabo en el municipio de Castilfrío de la Sierra, situado en la provincia de Soria, al que han denominado “Hacendera Solar”. Esta iniciativa fue promovida y cofinanciada por el Grupo Red Eléctrica, la cooperativa Megara Energía, el Ayuntamiento de Castilfrío de la Sierra y la Caja Rural de Soria, dejando su gestión en manos de una asociación vecinal formada por los habitantes del municipio. Este proyecto de autoconsumo cuenta con dos instalaciones fotovoltaicas, colocadas en los techos de dos edificios de propiedad municipal, a partir de las cuales se genera la energía suficiente

para satisfacer las necesidades del propio ayuntamiento, de un centro social, de una consulta médica, de una vivienda y del lavadero municipal. Además, el ayuntamiento ha conseguido un ahorro de aproximadamente un 60 % de la factura de electricidad que venía abonando con anterioridad a la implementación de la comunidad energética, con la intención de aumentar las inversiones hasta poder autoabastecerse por completo con fuentes propias.

Otro caso ejemplar puede ser el del Ayuntamiento de Aras de los Olmos (Valencia), el cual, según los datos del padrón que constan en el INE para el año 2023, tiene una población total de 381 personas. Este municipio se encuentra situado en un área montañosa al final de la línea de distribución del suministro eléctrico, y cuenta, además, con una climatología desfavorable, por lo que no resulta infrecuente que los ciudadanos no puedan acceder a la electricidad en condiciones de igualdad respecto de otros territorios. Esta situación ha llevado a los vecinos y al Gobierno de la corporación local a unir sus fuerzas para constituir una comunidad energética, que utiliza exclusivamente fuentes de energía renovables de diversa naturaleza (eólica, fotovoltaica, microhidráulica y biomasa). Se trata de un proyecto que está dando buenos resultados y que prevé, a medio plazo, la posibilidad de lograr que el 100 % de la energía consumida dentro del municipio provenga del autoabastecimiento (Grupo Red Eléctrica, 2021: 18-19).

Como último ejemplo, sin ánimo de exhaustividad, se puede mencionar la comunidad energética rural “Alumbra”, constituida, con forma de cooperativa de consumo, por el Ayuntamiento de Arroyomolinos de León (Huelva) y la Asociación MUTI, bajo un régimen de gobernanza democrático. Se ha configurado como una iniciativa de carácter rural, enfocada en la implementación de medidas de lucha contra el reto demográfico. En concreto, además de la generación de energía eléctrica a través de paneles fotovoltaicos, dicha comunidad energética proporciona otros servicios de aprendizaje, apoyo y cuidados a sus vecinos. Así, por ejemplo, disponen de un servicio de información dirigido a asesorar a los ciudadanos acerca de cómo mejorar la eficiencia energética de sus hogares, así como de la hoja de ruta que deben seguir para aprovechar al máximo el autoconsumo eléctrico. Además, también promueven la realización de campañas y actividades para concienciar a la población acerca del cambio climático, de la cultura energética sostenible, de la economía rural y de la participación comunitaria⁹.

9. Los datos empleados se han obtenido de las publicaciones oficiales del Ayuntamiento de Arroyomolinos de León en su portal web. Disponibles en <https://www.arroyomolinosdeleon.es/es/busqueda-avanzada/?searchaction=search&searchPage=1&searchadvancedfield=alumbra&submit=submit> (consultadas en septiembre de 2024).

5. Bibliografía

- Agosti, L., Padilla, A. J. y Requejo, A. (2007). El “mercado” de generación eléctrica en España: estructura, funcionamiento y resultados. *Economía industrial*, 364, 21-37.
- Almeida Cerrada, M. (2021). Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población sobre el territorio. En F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 399-439). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 19, 59-81.
- Barrella, R. (2023). Abordando la pobreza energética de manera integrada. Una caracterización interdisciplinar de los hogares vulnerables españoles y propuesta para implementar soluciones técnicas y regulatorias viables. *Papeles de Energía*, 25, 53-89.
- Camarero, L. (coord.). (2009). *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Obra Social Fundación “la Caixa”.
- Comisión Europea. (2024). *Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Consejo Económico y Social. (2018). Informe. El medio rural y su vertebración social y territorial. *Colección Informes*, 01/2018. Disponible en <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf> (consultado en septiembre de 2024).
- Díaz Lanchas, J. y Labanda, A. (2023). La transición energética hacia 2030, ¿cuáles son las oportunidades económicas para los territorios rurales? *Papeles de Energía*, 20, 45-71.
- Diputación de Barcelona. (2023). *Comunidades locales de energía en la provincia de Barcelona. Primeros resultados del soporte de Diputación de Barcelona*.
- Domínguez Martín, M. (2023). El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 208-229). Madrid: Marcial Pons.
- (2024). *Despoblación rural y envejecimiento: políticas públicas y servicios municipales de protección y atención a las personas mayores*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Duarte, R., García-Riazuelo, Á., Sáez, L. A. y Sarasa, C. (2022). Economic and territorial integration of renewables in rural areas: Lessons from a long-term perspective. *Energy Economics*, 110, 1-11.
- Fabra, N., Gutiérrez, E., Lacuesta, A. y Ramos, R. (2023). Do renewable energies create local jobs? *Documentos de Trabajo*, 2307.
- FEMP, MITECO, OECC y Red Española de Ciudades por el Clima. (2022). *Recomendaciones para poner en marcha una comunidad energética local*.
- Flores Gimeno, M.^a R. y Santos Cebrián, M. (2015). El mercado eléctrico en España: la convivencia de un monopolio natural y el libre mercado. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 25, 257-297.
- Grupo Red Eléctrica. (2021). *Manual para una Comunidad Energética Rural*.
- López de Castro García-Morato, L. (2023). Comunidades energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación. Condicionantes legales y papel de los entes locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 182-203). Madrid: Marcial Pons.
- López-Gay, A. (2023). ¿Qué fue del éxodo urbano desde la pandemia? *El Observatorio Social*, diciembre 2023. Disponible en <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/exodo-urbano-desde-la-pandemia> (consultado en septiembre de 2024).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2019). *Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024*.
- (2020). *Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2012). *Linking Renewable Energy to Rural Development*. París: OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264180444-en> (consultado en septiembre de 2024).
- Rodríguez Monroy, C. (2002). Evolución histórica reciente y situación actual del sector eléctrico español. *Cuadernos de Economía*, 25, 429-439.
- Santiago Iglesias, D. (dir.). (2024). *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 22-53.

5.ª PARTE

VISIÓN EUROPEA COMPARADA EN MATERIA DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO XVI

Las comunidades energéticas locales en Portugal

Suzana Tavares da Silva

*Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra.
Magistrada del Supremo Tribunal Administrativo de Portugal*

Marta Costa Santos

*Profesora ayudante doctora de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Coimbra*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La normativa vigente. 3. Ejemplos de la práctica. 4. Apreciación crítica. 5. Bibliografía.

1. Introducción

En 2020, Portugal presentó el Plan Nacional de Energía y Clima 2030¹, junto con la Hoja de Ruta hacia la Neutralidad de Carbono 2050², y en ellos fijó como uno de los objetivos energéticos aumentar el uso de energías renovables en un 47 %. Los objetivos a largo plazo de esta hoja de ruta, en términos de democratización de la generación de electricidad, prevén una capacidad instalada de 12 a 13 GWp de generación solar fotovoltaica descentralizada para 2050, con más del 20 % de la electricidad del país producida por consumidores individuales y pequeñas y medianas empresas, con la participación de cooperativas y comunidades de energía.

1. *Vid.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 14 de julho, *Diário da República*, 133/2020, Serie I, de 10-07-2020.

2. *Vid.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, *Diário da República*, 123/2019, Serie I, de 01-07-2019.

En este contexto, las comunidades de la energía, al efectivizar el derecho a la autoproducción de energía eléctrica, desempeñan un papel central para animar a la sociedad a implicarse activamente en la adopción de formas de producción renovables y descentralizadas, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles y haciendo un aprovechamiento optimizado de la generación fotovoltaica, fuente en la que nuestro país puede ser líder, atendiendo a sus especiales condiciones climáticas. A través de estas comunidades, se invierte el paradigma de un sistema energético centralizado y unidireccional, en el que los consumidores eran considerados meros participantes pasivos en la gestión del sistema.

Según Ferreira, refiriéndose específicamente a las comunidades de energías renovables (CER), “[desde] un punto de vista técnico, las CER pretenden añadir eficiencia, valor, tecnología y complejidad al sistema. Desde un punto de vista ético, se consideran un buen punto de partida para una transición justa para los más afectados por el cambio climático, los más vulnerables y los que menos han contribuido a él, ya sea por geografía, ingresos, género u otros factores”³.

El principio rector de las comunidades de energía es el equilibrio entre la cantidad de electricidad producida y consumida en un área geográficamente limitada, lo que permite una generación más cercana al consumo, con o sin conexión a la red eléctrica de servicio público (RESP), haciendo potencialmente que la red eléctrica sea más estable, segura y eficiente, con menos pérdidas en el caso de que estos sistemas operen según un modelo de integración y conexión con la RESP.

2. La normativa vigente

Las *comunidades energéticas locales* están hoy previstas en Portugal en el Decreto-ley n.º 15/2022, de 14 de enero, que disciplina la organización y el funcionamiento del sistema eléctrico nacional, y pueden adoptar una de las dos modalidades establecidas en el derecho europeo: i) las comunidades ciudadanas de energía (“*comunidades de cidadãos para a energia*”)⁴

3. Ferreira (2023: 49).

4. Definidas en el artículo 2.º, n.º 11, de la Directiva 2019/944 como “una entidad jurídica que: a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y c) participa en la generación, incluida la procedente

y las comunidades de energía renovable (“*comunidades de energía renovável – CER*”)⁵⁻⁶.

El objetivo fundamental, tal y como se enuncia en el preámbulo del diploma legislativo portugués, es que los consumidores asuman un papel esencial en la regulación del sector, dejando de ser meros consumidores de este servicio, y que se presenten con un papel activo, como “productores de energía para autoconsumo o venta de los excedentes de la producción, almacenen, oferten servicios de flexibilidad o agreguen producción”. Podemos decir que uno de los ejes principales de la “nueva regulación” del sector eléctrico portugués es que los consumidores sean una nueva dinámica de los mercados de energía. Y la ley no restringe estas comunidades a ningún tipo de figura jurídica, permitiendo la adhesión abierta y voluntaria de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, ni tampoco impone restricciones al tamaño de las empresas que deseen participar.

Para eso, el régimen portugués configura las *comunidades locales de energía* como una de las formas de *autoconsumo colectivo de energía (ACC)* –o sea, casos en los que existe un conjunto de instalaciones con un contrato de abastecimiento activo conectadas a, por lo menos, una unidad de producción (perteneciente a los consumidores o a un tercero), estando todos localizados en una misma área—, pero no la única. Veamos.

La *autoproducción de energía* es esencial para los objetivos de sostenibilidad ambiental y descarbonización mediante el incremento de la generación distribuida. Y esa autoproducción puede ser individual o colectiva y puede estar integrada o no en la RESP⁷, dependiendo de si hay intereses en

de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios”.

5. Definidas en el artículo 2.º, n.º 16, de la Directiva 2018/2001 como “una entidad jurídica: a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”.

6. En un primer momento, la transposición al derecho portugués de las disposiciones de la Directiva europea 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 (Directiva Renovables), que preveía las comunidades de energía, se efectuó en el Decreto-ley n.º 162/2019, de 25 de octubre, pero luego ha sido revocado por el Decreto-ley n.º 15/2022.

7. En el caso de que esté integrada en la RESP tendrá que abonar la tarifa de acceso a la red y los demás costes fijos del sistema, así como tasas (por autorización de las UPAC) e impues-

transmitir a esta parte esa generación eléctrica o no. El procedimiento de autorización será menos complejo si no hay ese objetivo (artículos 81.º y 82.º)⁸.

Entre las modalidades menos burocratizadas de autoproducción colectiva se incluyen en primer lugar las unidad(es) de producción para el autoconsumo (UPAC) de los *condominios* (comunidad de vecinos en bloques de apartamentos o viviendas) gestionadas por su administrador, que ejercerá también la función de gestor del sistema, pudiendo delegarla en un tercero (artículo 85.º).

En segundo lugar, se prevén *formas innominadas de ACC*, que se establecen mediante un simple reglamento. En este caso, es el reglamento el que fija los requisitos de acceso y salida de la comunidad, la forma de deliberación, el modo como se comparte la energía producida y el destino de los excedentes de esa producción, así como las obligaciones de pago y el destino de las recetas financieras, si se generan. Toda forma de ACC tiene que designar una entidad gestora del autoconsumo colectivo (EGAC), que será la responsable de la gestión del sistema, tanto de la red interna (si existe) como de la plataforma electrónica que hará la conexión con la RESP, así como de la parte comercial tanto de reparto de la electricidad producida como de la venta del excedente (artículo 86.º).

Y luego, como formas más completas de autoconsumo colectivo, estás las dos categorías de comunidades locales de energía ya indicadas.

Las *comunidades de energía renovable* (CER) se regulan en el artículo 189.º del Decreto-ley n.º 15/2022, y se definen como una persona jurídica (colectiva) constituida y controlada por personas físicas y/o personas jurídicas, públicas o privadas⁹, incluyendo pymes y municipalidades, que en ella se van a integrar de forma voluntaria (ya que las comunidades tienen un carácter abierto) como miembros, socios o participantes en su capital y que,

tos. En el caso del autoconsumo individual hay una exención del 50 % de los costes del sistema, que asciende al 100 % en el caso de las comunidades de energía renovable.

8. La exigencia en cuanto a trámites de autorización es también dependiente de la potencia que se instale en la UPAC: *i)* si no supera los 700 W y no se comercializa el excedente, no hay ningún trámite; *ii)* si hay conexión a la RESP o si supera los 700 W, pero no los 30 kW, tiene que comunicarse por vía digital su instalación (*procedimiento de comunicación previa*) y la instalación tiene que ser asegurada por un técnico habilitado; *iii)* si la potencia supera los 30 kW, pero no 1 MW, hay que hacer un *registro previo* y obtener un *certificado de explotación*; *iv)* si supera 1 MW hay que obtener el *permiso de producción y de explotación*.

9. En el caso de que las CER adopten la forma privada, lo más común será que adopten la forma de asociación o de sociedad mercantil, y en ambos casos hay una plataforma en el Instituto de Registros y Notariado que facilita y agiliza este procedimiento (“Associação na hora” y “Empresa na Hora”).

cumulativamente: *i)* estén localizados en las inmediaciones de los proyectos de energía renovable o que desarrollen actividades relacionadas con aquellos, incluyendo la(s) unidad(es) de producción para el autoconsumo (UPAC); *ii)* los proyectos sean detenidos y desarrollados por la CER o por terceros, siempre que sea en beneficio o al servicio de aquella; *iii)* la CER tenga como objetivo principal proporcionar a sus miembros o a las municipalidades en donde opera beneficios ambientales, económicos y sociales, y no beneficios financieros (lucros). El acceso de los consumidores a una CER no puede estar sujeto a condiciones o procedimientos injustificados o discriminatorios que impidan su participación y, asimismo, una CER ha de permitir la salida de cualquiera de sus participantes, siempre que cumpla con las obligaciones a las que está sujeto.

Una CER puede: *i)* producir, consumir, almacenar, comprar y vender energía renovable a (y con) sus miembros o a (y con) terceros; *ii)* compartir y comercializar entre sus miembros la energía renovable producida por las UPAC a su servicio, cumpliendo los demás requisitos legales, sin perjuicio de que los miembros de la CER mantengan sus derechos y obligaciones como consumidores; *iii)* acceder a todos los mercados energéticos, incluidos los servicios del sistema, tanto directamente como a través de la agregación. Todas estas actividades se regulan por el régimen general de organización y funcionamiento del sistema eléctrico nacional.

En los proyectos que incluyan la reglamentación del *reparto de la energía generada*, puede adoptar una de las modalidades legal y regularmente permitidas¹⁰, en las que se incluyen los métodos de *coeficientes fijos* (en que existe un coeficiente asociado a cada instalación, que puede ser o no diferenciado en el tiempo), de *coeficientes proporcionales al consumo* (en que cada coeficiente se establece en función del consumo mediano medido por el operador de la red según lo establecido en el reglamento), *jerárquico* (según la estructura jerárquica previamente comunicada al operador de la red) y *dinámico* (el operador del sistema de autoconsumo comunica *a posteriori*, de modo compatible con el cobro mensual, la energía compartida).

Al estar integrada en la red eléctrica de servicio público, una CER es plenamente responsable de las desviaciones del horario que provoque en el sistema eléctrico nacional en los términos definidos en el Reglamento de

10. *Vid.* artículo 87.º del Decreto-ley y artículos 28.º a 32.º del Reglamento n.º 815/2023, ERSE, de 27 de julio.

Funcionamiento de la Red¹¹, pudiendo transferir esta responsabilidad a un agregador o a su representante designado.

La segunda modalidad de comunidades locales de energía es la de *comunidades de ciudadanos para la energía*. Igual que sucede con las comunidades de energía renovable, también las comunidades de ciudadanos para la energía, reguladas en el artículo 191.º del Decreto-ley, se constituyen como una persona jurídica, mediante la adhesión abierta y voluntaria de sus miembros, socios o accionistas, que pueden ser personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada, incluidas, en particular, las pequeñas y medianas empresas y las entidades locales. Asimismo, estas comunidades tendrán por objeto proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o partes interesadas, o a las áreas locales en las que operan, y su objetivo principal no puede consistir en obtener beneficios económicos; por eso hay una obligación de dotar a la UPAC de una capacidad de producción que sea próxima a la cantidad de consumo, para minimizar los excedentes. En suma, la actividad tiene que estar centrada en la autoproducción, y no en la generación renovable o distribuida.

Las comunidades de ciudadanos para la energía pueden dedicarse a la producción (incluida la de energía procedente de fuentes renovables), distribución, comercialización, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética, o servicios de recarga de vehículos eléctricos, o prestar otros servicios energéticos a sus miembros o partes interesadas.

Lo que las diferencia de las CER es el hecho de que no pueden prestar servicios a terceros y no están limitadas a utilizar fuentes de energía renovable, pero, con excepción de estos aspectos, se les aplica el régimen jurídico de las CER. El artículo 191.º, n.º 2 establece que las comunidades de ciudadanos para la energía podrán poseer, establecer, adquirir o alquilar CER y gestionarlas, en los términos definidos por el Decreto-ley n.º 15/2022, y que podrán producir, distribuir, comercializar, consumir, agregar y almacenar energía con independencia de que la fuente primaria sea renovable o no renovable.

La normativa es favorable a que no se establezca una definición estricta de proximidad, admitiendo que esta sea valorada, caso por caso, por la Dirección General de Energía y Geología (DGEG)¹². Lo fundamental es que esté

11. Es un reglamento aprobado por el Regulador del Sector —la Entidad Reguladora de los Servicios Energéticos—; actualmente es el Reglamento n.º 816/2023, de 27 de julio.

12. Pero la recomendación es para que no disten más de 2 km en BT, 4 km en MT, 10 km en AT y 20 km en MAT.

garantizada la continuidad física y geográfica del proyecto y de los participantes en las comunidades de energía.

Aunque los beneficios ambientales, sociales y económicos que estas comunidades aportan a las poblaciones en las que se ubican son innegables, lo cierto es que su implantación efectiva en Portugal no ha sido fácil, no solo por la gran inversión inicial que conllevan, sino también por la necesidad de cumplir los diversos requisitos legales y la complejidad burocrática inherente al proceso de creación.

Todavía respecto a la normativa de estas formas de autoconsumo, podemos destacar que en Portugal su principal fuente es estatal, del Gobierno, y no local, esencialmente porque el Estado es centralizado (no hay regiones ni comunidades autónomas) y porque la energía es una materia en la que las competencias de los municipios (entidades locales) se centran en la titularidad de las redes de distribución de energía¹³ y no en la regulación de esta actividad como un todo, o sea, no incluye poderes en materia de generación, siendo ese un tema de la competencia del Gobierno del Estado.

Aun así, importa resaltar que además de la reglamentación del regulador económico (ERSE), que aporta seguridad jurídica al sistema, la Agencia para la Energía (ADENE)¹⁴, que ha sido nombrada Coordinador Nacional del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía de la Unión Europea en Portugal, provee asistencia técnica a todos los proyectos de comunidades energéticas, independientemente de cómo se organicen, lo que permite superar una parte de las dificultades técnicas y regulatorias.

3. Ejemplos de la práctica

En 2021, dos años después de la publicación del primer régimen jurídico portugués sobre comunidades energéticas locales¹⁵, surgió la primera comunidad energética en Portugal, incluida en el Proyecto "100 Aldeias", impulsado por la Santa Casa da Misericórdia de Miranda do Douro.

13. *Vid.* artículo 33.º, n.º 1, letras ee) de la Ley n.º 75/2013, de 12 de septiembre.

14. ADENE es una entidad jurídica de tipo asociativo con estatuto de utilidad pública que se rige por lo dispuesto en el Decreto-ley n.º 223/2000, de 9 de septiembre, por sus estatutos y, supletoriamente, por la normativa de las asociaciones en general, cuya misión es desarrollar actividades de interés público en el campo de las energías renovables y el uso racional de la energía, y actuar como instrumento para que los agentes económicos y los consumidores intervengan y fomenten actividades y comportamientos que conduzcan a la gestión del consumo energético y el aprovechamiento de los recursos endógenos.

15. El Decreto-ley n.º 162/2019.

“100 Villages” es un proyecto portugués, dirigido por *Cleanwatts Energy Projects Lda* —promotora de esta campaña— y *About the Energy* —consultora de eficiencia energética—, en asociación con *BEWG PT* y *Jeunes Entrepreneurs de l’Union Européene* (JEUNE)¹⁶.

El objetivo básico de este proyecto es democratizar la energía solar, empezando por los territorios de baja densidad (el Portugal vaciado), mediante la producción local de electricidad renovable y la lucha contra la pobreza energética¹⁷. Para ello, está previsto crear comunidades de energía renovable que produzcan su propia electricidad, limpia y descarbonizada, y promover las buenas prácticas energéticas entre estas comunidades.

Comunidades que están formadas por diversos miembros, como organizaciones locales, empresas, juntas parroquiales, instituciones privadas de solidaridad social (del sector social), municipios, comunidades y ciudadanos, incluidas familias económicamente vulnerables, que ahora tienen acceso a energía limpia, quedando exentas de parte de las tarifas de acceso a la red. Este proyecto aumentará el confort térmico, reducirá los costes energéticos en torno a un 30 %, disminuirá la huella ecológica de las comunidades y mejorará la calidad de vida de los habitantes de las pequeñas poblaciones portuguesas. Se trata de un proyecto certificado como *Iniciativa de Innovación y Emprendimiento Social* (IIES) por *Portugal Inovação Social*¹⁸, por tener un impacto beneficioso en la sociedad.

Los miembros de “100 Aldeas” comprarán la electricidad producida en la central entre un 10 % y un 30 % más barata que el precio actual de la electricidad de la red, y no tendrán que cambiar sus contratos con su actual proveedor de energía, sino que solo consumirán una parte de la energía de origen local.

El ejemplo de la primera comunidad de energías renovables inaugurada en Portugal nos permite comprender cómo se han diseñado e implantado internamente estas estructuras.

16. *Vid.* <https://cleanwatts.energy/pt-pt/100-aldeias/#> (última consulta: septiembre de 2024); <https://jeune-europe.org/2020/08/jeune-with-cem-aldeias-against-energy-poverty/> (última consulta: septiembre de 2024).

17. *Vid.* Reis *et al.* (2023).

18. *Vid.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2023, de 9 de junio, que crea la iniciativa Portugal Innovación Social 2030 y la estructura misional responsable de su ejecución, determinando que esta iniciativa se dirige prioritariamente a entidades públicas y privadas, incluidas las de economía social, que desarrollen, formen, promuevan o apoyen proyectos de innovación social, denominados genéricamente iniciativas de innovación y emprendimiento social (IIES).

En Miranda do Douro, ciudad de Trás-os-Montes, la *Santa Casa da Misericórdia*, en colaboración con *Cleanwatts*, ha creado una comunidad de energía renovable, en la que la capacidad solar fotovoltaica instalada en varios tejados se utiliza para alimentar tres de los edificios de la institución (sede, residencia de ancianos y unidad de cuidados de larga duración), y cuando hay un exceso de energía, el objetivo es que se comparta con la autoridad local y el cuerpo de bomberos¹⁹.

El artículo 22, apartado 2, letra c), de la Directiva (UE) 2018/2001, y el artículo 16, apartado 3, letra a), de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, exigen a los Estados miembros que garanticen que las comunidades energéticas puedan acceder a los mercados no solo individualmente, sino también a través de un agregador. Esto implica que las normas de diseño del mercado deben permitir a las comunidades energéticas acceder a diferentes mercados a través de terceros. Esta posibilidad es crucial, ya que la mayoría de las comunidades energéticas se enfrentan a importantes dificultades para acceder directamente al mercado, ya sea debido a su complejidad o a la naturaleza técnica de los proyectos²⁰.

Por ello, *Cleanwatts* es el promotor de este proyecto y se hace cargo de la inversión inicial sin coste alguno para la comunidad. La empresa tecnológica se encarga del mantenimiento y el funcionamiento optimizado del sistema CER de forma continuada, facturando mensualmente al cliente la energía solar generada.

El modelo de negocio que se analiza es similar a un *contrato de compra-venta de energía*, en el sentido de que los ingresos obtenidos por la venta de la energía producida por los paneles solares se destinarán a amortizar la financiación obtenida por la comunidad energética. En otras palabras, los miembros de la comunidad energética se beneficiarán de una tarifa reducida durante un periodo de tiempo, sin tener que realizar la inversión y sin tener que pagar por la operación, el mantenimiento o la instalación, que serán responsabilidad del gestor del proyecto. Al final del periodo contractual, los activos pasarán a la organización a coste cero.

19. Vid. <https://www.ump.pt/Home/misericordias/noticias/miranda-do-douro-miranda-do-douro-pioneira-com-comunidade-de-energia/> (última consulta: septiembre de 2024).

20. REScoop.eu, *Comunidades energéticas en el marco del paquete de energía limpia. Guía de transposición*, 2020. Disponible en <https://www.rescoop.eu/toolbox/how-can-eu-member-states-support-energy-communities> (última consulta: septiembre de 2024).

Los paneles fotovoltaicos instalados en la comunidad tienen una capacidad de producción de 73,3 kW y proporcionan electricidad para el aire acondicionado, los ordenadores y otras necesidades energéticas de la institución. Según los datos publicados en los medios de comunicación, de agosto de 2021 a agosto de 2022, el CER de la *Santa Casa da Misericórdia* de Miranda do Douro tuvo una autonomía energética del 33 %, equivalente a un total de 90 MWh/año, y permitió la no emisión de 19 toneladas de CO₂²¹.

Siguiendo un modelo operativo muy similar, muchos otros proyectos están en fase de aprobación y autorización, en todos los ámbitos, desde la industria²², las instituciones educativas y científicas²³, la Iglesia, el fútbol²⁴, no solo en Portugal continental, sino también en las islas^{25_26}.

La mayoría de estos proyectos son financiados por las empresas encargadas de la instalación y gestión de la comunidad, lo que les permite ahorrar energía sin tener que realizar una inversión inicial que muchas comunidades no podrían permitirse.

21. Vid. <https://www.pv-magazine.com/2022/10/07/portugals-first-solar-energy-community-yields-results/> (última consulta: septiembre de 2024).

22. Ejemplos de ello son las comunidades de la energía en el sector cosmético, con Groupe GM Cosmética Portugal; en el sector de las bebidas, con Super Bock Group; en el sector farmacéutico, en la sede de AstraZeneca; en el sector agroalimentario, con Longa Vida, empresa del Grupo Lactalis Nestlé.

23. Es el caso de la Comunidad de la Energía de la Academia de Ciencias de Lisboa o de las escuelas maristas.

24. El FC Porto y Greenvolt, empresa de energías renovables, han firmado un contrato de asociación para el desarrollo de un proyecto destinado a crear dos comunidades de energías renovables, la "Comunidad Estádio do Dragão" y la "Comunidad Centro de Entrenamiento FC Porto Olival". Siguiendo el mismo modelo, y también en asociación con la misma empresa, el Clube Desportivo Feirense pretende crear una comunidad energética capaz de abastecer el consumo anual de 5000 familias de Santa Maria da Feira, pero también abierta a la industria, al comercio y a los servicios, a través de la energía generada por los paneles fotovoltaicos instalados en el estadio y en el complejo de entrenamiento.

25. El Ayuntamiento de Ribeira Grande ha diseñado una comunidad de energía renovable, basada en la capacidad fotovoltaica previamente instalada por el municipio, destinada a producir energía renovable en edificios públicos, cuya inversión fue subvencionada en un 85 % a través del programa Azores 2020, con el objetivo de aumentar la eficiencia energética de los edificios públicos. Con esta comunidad, el excedente de energía producida se compartirá con los miembros de la comunidad (alrededor de 30 familias que se beneficiarán de energía limpia y compartida a una tarifa reducida). Vid. <https://www.cm-ribeiragrande.pt/ribeira-grande-implementa-primeira-comunidade-energetica-dos-acores> (última consulta: septiembre de 2024).

26. Otro ejemplo de creación de una comunidad de energía renovable en una isla es el que explican Santos *et al.* (2023) al respecto del proyecto de la Isla de la Culatra en Algarve, cuya intención era también la de reducir costes entre los habitantes de aquella pequeña comunidad aislada en el mar.

Veamos concretamente las comunidades de energías renovables de la Archidiócesis de Braga, Futebol Clube Barreirense y Asprela.

La Comunidad de la Archidiócesis de Braga optó por instalar una planta fotovoltaica de 1,2 MWp integrada por 2100 paneles solares en varios edificios, entre ellos el Palacio Arzobispal, el Seminario de Nuestra Señora de la Concepción, el Seminario Conciliar, un antiguo edificio del seminario y la Lavandería Cooperativa Juan Pablo II.

Se espera que, con esta comunidad, la Archidiócesis de Braga logre una reducción de alrededor del 50 % en los costes de consumo de energía (teniendo en cuenta la tarifa estimada para la energía de red), generando un 27 % más de energía de la que consume. Esta comunidad energética también apoyará a unas 650 familias desfavorecidas, que se beneficiarán de una tarifa social comunitaria de tan solo 13 c/kWh, alrededor de un 30 % menos que las tarifas de mercado actuales²⁷.

En cuanto a la Comunidad de Energías Renovables del Futebol Clube Barreirense, está previsto instalar 1013 paneles fotovoltaicos en su sede, con una potencia máxima de 466 kW. Se espera que el club reduzca su factura energética en un 54 % (descuento medio respecto a la tarifa estimada de energía de red), consiguiendo una independencia energética de alrededor del 45 % de la energía consumida.

Esta comunidad beneficiará aproximadamente a 448 familias locales, que se unirán a la comunidad y compartirán el excedente de energía producido²⁸.

También encontramos la creación de estas comunidades de energías renovables como parte de proyectos más amplios que combinan acciones sobre movilidad sostenible, eficiencia energética, energías renovables, economía circular y participación ciudadana.

Un ejemplo de ello es el proyecto “Asprela + Sustentável”, uno de cuyos objetivos es crear una comunidad de energías renovables, que se implantará entre el Polígono de Viviendas Sociales Agra do Amial —que acoge a 180 familias— y la Escuela Primaria Agra²⁹.

27. Vid. <https://cleanwatts.energy/case-study/archdiocese-braga/>; <https://www.diocese-braga.pt/noticia/1/35261> (última consulta: septiembre de 2024).

28. Vid. <https://cleanwatts.energy/case-study/fc-barreirense/> (última consulta: septiembre de 2024).

29. Vid. <https://asprelammaissustentavel.pt> (última consulta: septiembre de 2024).

La idea es crear en la zona de Asprela un ecosistema urbano basado en la sostenibilidad energética y medioambiental, que actúe como laboratorio vivo para apoyar la descarbonización de la ciudad de Oporto. Para ello, se instalarán en estos emplazamientos sistemas solares fotovoltaicos cuya producción permitirá abastecer de electricidad a los edificios implicados en la Comunidad en un modelo de autoconsumo colectivo. El excedente de la electricidad producida se destinará al almacenamiento o, alternativamente, a la recarga de vehículos eléctricos de uso público. Para gestionar y controlar el consumo energético de las familias piloto, en particular en el barrio de Agra do Amial, se desarrollará una plataforma dedicada a esta monitorización, que permitirá, en el contexto de la Vivienda Social de Oporto, mapear la pobreza energética que aún compromete el confort térmico y la calidad del aire en los edificios de la región³⁰.

Otro proyecto que pretende acelerar el camino de un municipio (Cascais en particular) hacia la neutralidad carbónica mediante un laboratorio vivo es "Cascais Smart Pole by NOVA SBE". En este laboratorio, que se está desarrollando en Carcavelos, en el triángulo formado por el barrio de São Gonçalo, el campus de Nova School of Business & Economics (SBE) y la Praia do Moinho, están previstas iniciativas en diversos ámbitos, como la energía, la movilidad, la eficiencia energética de los edificios y la calidad del aire interior, la economía circular en el componente del agua, los residuos y los bosques y espacios verdes urbanos, incluida la creación de una comunidad de energías renovables.

Los paneles solares se instalarán en el tejado de NOVA SBE y en los edificios residenciales circundantes, y cualquier persona interesada podrá participar en esa CER invirtiendo, comprando energía o donando su tejado o sus paneles a la Comunidad. El objetivo es que los residentes no solo ahoren en sus facturas de electricidad, sino que también obtengan rentabilidad social y financiera y contribuyan al esfuerzo de descarbonización de esa zona geográfica³¹.

4. Apreciación crítica

El denominador común de los proyectos analizados es que todos ellos implican la integración de las tecnologías de la información y la comunicación,

30. Vid. Pimenta (2023: 149).

31. Vid. <https://cascaissmartpole.pt/energia> (última consulta: septiembre de 2024).

evolucionando desde un modelo clásico de distribución a un modelo de *red inteligente*, e incluso a una *red digital*³².

La digitalización de la red es lo que permite supervisar y controlar las necesidades energéticas en tiempo real, tanto en los puntos de consumo como en la propia red de *distribución*, posibilitando al *gestor de la red de distribución* aumentar la calidad, disponibilidad y eficiencia de la misma.

En la mayoría de los casos analizados, la electricidad limpia suministrada a los edificios por los paneles fotovoltaicos se gestiona a través de un sistema operativo respaldado por una solución de *central eléctrica virtual* (*Virtual Power Plant - VPP*), que admite la agregación de una amplia gama de recursos energéticos distribuidos e independientes en un único agente operativo, el cual actúa como una central eléctrica tradicional, proporcionando servicios de flexibilidad del lado de la demanda y del lado de la oferta a la red eléctrica de servicio público³³.

Estas VPP combinan las fluctuaciones de carga mediante previsión, medición anticipada y control informatizado, optimizando los recursos energéticos simultáneamente y en tiempo real, lo que favorece el equilibrio entre oferta y demanda en la red³⁴.

La introducción de la digitalización, mediante soluciones compuestas por múltiples sensores y sistemas conectados e interoperables, coordinados mediante sofisticados sistemas operativos, implica una gran diferencia entre las comunidades energéticas actuales y las cooperativas energéticas³⁵, ya que les permite monitorizar y procesar una gran cantidad de datos en un corto espacio de tiempo, gestionando sus activos energéticos distribuidos de forma dinámica, inteligente y segura³⁶.

El potencial de los nuevos modelos de integración de los grupos de productores y consumidores a nivel local, incluidos los hogares familiares, las empresas y otras organizaciones privadas o públicas, para la transición energética es, por tanto, innegable.

32. Sobre este tema, Palensky y Kupzog (2013); Kang *et al.* (2023).

33. En el centro de las plataformas tecnológicas que permiten crear mercados energéticos locales viables se encuentran las plataformas VPP, que gestionan todos los flujos e interacciones digitales del mercado. Para más información, Baringo y Rahimiyan (2020); Heping *et al.* (2023).

34. Lawrence y Woods (2016: 14-15).

35. La cooperativa energética con mayor expresión en Portugal se llama Coopérnico y detiene cerca del 0,2 % de la producción descentralizada.

36. Vid. Carreiro (2023: 41).

Los proyectos que hemos analizado demuestran precisamente el potencial de un sistema descentralizado, con comunidades de geometría variable, adaptables en producción, almacenamiento, consumo y geometría.

Sin embargo, para que estas comunidades prosperen en Portugal, es esencial simplificar y agilizar los procedimientos administrativos —que no han podido seguir el ritmo de los proyectos pendientes de autorización— y el apoyo continuo del Gobierno y los organismos reguladores, mediante políticas favorables de incentivos financieros.

5. Bibliografía

- Baringo, L. y Rahimiyan, M. (2020). *Virtual Power Plants and Electricity Markets - Decision Making Under Uncertainty*. Springer.
- Carreiro, A. (2023). A dimensão Estado das Comunidades de Energia. En J. Crispim y J. Gomes Mendes (eds.). *Comunidades de energia renovável* (pp. 37-45). Braga: UMinho Editora.
- Ferreira, L. (2023). O envolvimento dos cidadãos para a redução de emissões. En J. Crispim y J. Gomes Mendes (eds.). *Comunidades de energia renovável* (pp. 47-56). Braga: UMinho Editora.
- Heping, J., Xuanyuan, W., Xian, Z. y Dunnan, L. (2023). *Business Models and Reliable Operation of Virtual Power Plants*. Springer.
- Kang, C., Kirschen, D. y Green, T. C. (2023). The Evolution of Smart Grids. *Proceedings of the IEEE*, 111 (7), 691-693.
- Lawrence, M. y Woods, E. (2016). *The Energy Cloud: Emerging Opportunities on the Decentralised Grid*. Navigant, Inc.
- Palensky, P. y Kupzog, F. (2013). Smart Grids. *Annual Review of Environment and Resources*, 38, 201-226.
- Pimenta, R. (2023). Asprela + Sustentável: um “living lab” pela neutralidade carbónica. En J. Crispim y J. Gomes Mendes (eds.). *Comunidades de energia renovável* (pp. 147-152). Braga: UMinho Editora.
- Reis, I. F. C. et al. (2023). Fighting Energy Poverty through Local Energy Communities: Insights from Portugal. En M. M. Sokolowski y A. Visvizi (eds.). *Routledge Handbook of Energy Communities and Smart Cities*. New York: Routledge.
- Santos, J. et al. (2023). Implementation Process of a Local Energy Community in Portugal – The case of Culatra Island. *INCREaSE 2023*, 173-191.

CAPÍTULO XVII

Las comunidades energéticas locales en Francia

Louis de Fontenelle

Profesor de Derecho Público, HDR, UMR TREE (CNRS, UPPA)

SUMARIO. 1. El derecho de las comunidades energéticas está actualmente regulado en Francia. 2. La ausencia de una definición de consenso. 3. La confusión en la literatura científica francesa entre autoconsumo colectivo y comunidades energéticas. 4. El escaso desarrollo de proyectos ciudadanos en Francia. 5. Las ventajas de las comunidades energéticas. 6. La consolidación paso a paso del modelo francés de comunidades energéticas. 7. Las definiciones de comunidades energéticas. 8. Sobre la forma jurídica de las CER y CCE. 9. La exclusión de las redes de energía. 10. Sobre el control y la gobernanza de las comunidades energéticas. 11. Sobre la planificación e inclusión en la política nacional y local. 12. Conclusión. 13. Bibliografía.

1. El derecho de las comunidades energéticas está actualmente regulado en Francia¹

Esta incorporación al derecho francés es reciente, pues inicialmente el derecho francés no estaba familiarizado con este tipo de modelo energético. Esto se debe, sin duda, a que el sistema francés se basa principalmente en un mix energético en el que predomina la energía nuclear. Las energías renovables sí se han desarrollado, pero solo en menor medida. La mayor parte del suministro de energías renovables procede del sector industrial privado. De forma más marginal, existen proyectos individuales o colectivos de autoconsumo e iniciativas ciudadanas, como la financiación participativa de proyectos de energías renovables.

1. Primer artículo sobre este tema publicado por De Fontenelle (2019).

El concepto francés tiene su origen íntegramente en el derecho comunitario, en particular en el *Clean Energy Package*². “En sentido estricto, el marco jurídico europeo no crea realmente una nueva práctica, sino que le da concreción jurídica”³. Según algunos autores, este concepto refleja un nuevo paradigma según lo anunciado por Jeremy Rifkin⁴. En realidad, este tipo de práctica no es algo nuevo, en la medida en que traduce un modelo descentralizado en el que cada cual debe producir su propia energía de consumo (lo cual ha sido durante mucho tiempo el modelo energético de las sociedades humanas). Sin embargo, lo que sí es nuevo es que esta práctica actualmente no es una necesidad, sino una elección del consumidor (aunque esto cabría matizarlo y confirmarlo estudiando la subida de precios y sus efectos en el comportamiento y las decisiones de los consumidores).

2. La ausencia de una definición de consenso

A nivel europeo no existe un modelo único de comunidades energéticas. Existen diferentes modelos en los distintos países, que parecen variar según el mix energético nacional, la organización y el funcionamiento de las redes energéticas y la madurez de la sociedad civil⁵. Estos son los principales factores que los diferencian:

- La iniciativa y el promotor principal del proyecto: las comunidades pueden ser de iniciativa industrial y comercial, ciudadana o territorial (en el sentido de que son creadas y controladas por Administraciones territoriales).
- La forma jurídica⁶ y las normas de organización y funcionamiento.
- Las fuentes de energía: las comunidades energéticas se refieren principalmente a la electricidad, pero también pueden aplicarse al gas (metanización de residuos y producción agrícola, en particular) y al calor (red pública con un sistema de calefacción de leña o

2. De Fontenelle (2019).

3. De Fontenelle (2019).

4. Di Marco (2018).

Algunos atribuyen la autoría a Rifkin: “Las comunidades de energía renovable se presentan como el ‘nuevo paradigma’ de la revolución verde teorizada por el famoso economista Jeremy Rifkin. Se refieren a empresas en las que las nuevas tecnologías de la comunicación (primero) fundan y (segundo) reúnen coaliciones de consumidores y productores para gestionar nuevos sistemas energéticos. Crean así un nuevo paradigma de producción y consumo de energía”.

5. Para un estudio de estas diferencias, véase Debizet *et al.* (2023).

6. Di Marco (2018).

- geotermia, por ejemplo, o incluso calor solar o geotérmico captado directamente por viviendas colectivas)⁷.
- La finalidad de estas comunidades energéticas, que es la producción de energía, pero que a veces también incluye servicios energéticos.

Por último, el carácter maleable del concepto de comunidades energéticas puede abarcar un gran número de realidades económicas, sociales y jurídicas que van más allá de la definición dada en el derecho comunitario. Desde este punto de vista, la definición europea de comunidades energéticas coexiste con otras formas de producción/consumo local de energía que algunos académicos clasifican como comunidades energéticas. Gilles Debizet y Martha Pappalardo definen las comunidades energéticas del siguiente modo: “Más allá del marco reglamentario, nuestra definición de comunidad energética refleja esta diversidad de enfoques y análisis: por comunidad energética entendemos un grupo de personas físicas o jurídicas que participan activamente en un proyecto de producción y/o consumo de energía renovable. Así, la comunidad es un objeto elástico, en el que las representaciones de los actores tienen tanto peso como las características objetivas de los sistemas: el sentimiento de formar parte de una comunidad, el establecimiento de formas horizontales de gestión, la imbricación de instalaciones técnicas y espacios de consumo o el arraigo local contribuyen a conformar comunidades. Esta definición, amplia y polisémica, forma parte del panorama científico internacional que reconoce esta diversidad, así como las aspiraciones de transversalidad y colaboración, subrayadas por diferentes disciplinas”⁸. Los autores mencionan cinco tipos de comunidades energéticas: *residents’ cooperatives sharing production facilities* (Proulx, Van Neste; Pappalardo) – *collective self-consumption operations* (Lormeteau; Fonteneau; Morriet et al.) – *citizens’ production cooperatives* (Gómez et al.; Artis et al.) – *consumer cooperatives* (Maître) – *digital peer-to-peer services* (Cortade and Poudou; Dede and Heyder et al.; Schönbeck et al.)⁹.

Estos modelos coinciden¹⁰, “en primer lugar, en la existencia de una comunidad, es decir, un grupo de personas públicas o privadas, físicas o jurí-

7. Debizet (2023).

8. Debizet y Pappalardo (2021).

9. Véase, por ejemplo, la delimitación realizada por los editores en la obra colectiva Debizet et al. (2023).

10. Esto excluye el autoconsumo individual, al que se refiere el artículo L. 315-1 del Código de la Energía como “una operación de autoconsumo individual es cuando un productor, denominado autoprodutor, consume toda o parte de la electricidad producida por su instalación en el mismo lugar. La parte de la electricidad producida que se consume se consume instantáneamente o tras un periodo de almacenamiento”.

dicas (ciudadanos, administraciones territoriales y sus entidades públicas, pymes), que se ubican en un perímetro concreto (un edificio, un barrio, una zona comercial, etc.), y cuya actividad principal no es la energía; en segundo lugar, en la descentralización energética, en la medida en que todas o parte de las funciones de producción, transporte o distribución de energía, tradicionalmente centralizadas, se desconectan de la red principal y son asumidas por estas comunidades, con redes y niveles de tensión necesariamente más pequeños”¹¹.

3. La confusión en la literatura científica francesa entre autoconsumo colectivo y comunidades energéticas

En Francia, existe una confusión en la literatura francesa y sin duda incluso dentro del mercado energético entre comunidades energéticas y autoconsumo colectivo (en adelante, ACC). Es cierto que, en Francia, el ACC surgió en el derecho francés antes que las comunidades energéticas¹². El marco jurídico del autoconsumo colectivo se halla en los artículos L. 315-2 y siguientes del Código de Energía.

“Artículo L. 315-2 [Modificado por Orden n.º 2021-236 de 3 de marzo de 2021 - art. 7]

La operación de autoconsumo es colectiva cuando la electricidad se suministra entre uno o varios productores y uno o varios consumidores finales vinculados entre sí dentro de una persona jurídica y cuyos puntos de producción y suministro están situados en el mismo edificio, incluidos los edificios de viviendas. Una operación de autoconsumo colectivo puede calificarse de amplio cuando la electricidad se suministra entre uno o varios productores y uno o varios consumidores finales vinculados entre sí en el seno de una persona jurídica, cuyos puntos de producción e inyección están situados en la red de baja tensión y responden a los criterios, en particular la proximidad geográfica, fijados por orden del Ministro de Energía, previa consulta a la Comisión de Regulación de la Energía.

Para una operación de autoconsumo colectivo amplio, si la electricidad suministrada es de origen renovable, los puntos de producción y suministro podrán estar situados en la red pública de distribución de electricidad.

11. De Fontenelle (2019).

12. Poupeau y Lormeteau (2023).

La actividad de autoconsumo colectivo no puede constituir la actividad profesional o comercial principal del autoconsumidor, consumidor o productor que no sea hogar”.

Es cierto que existen similitudes entre las comunidades energéticas y el ACC, las cuales se deben en particular a dos aspectos:

- En primer lugar, la relación entre el autoconsumo colectivo “amplio” y las comunidades energéticas. El derecho francés abarca no solo el autoconsumo colectivo simple (que se encuentra en las directivas europeas bajo el concepto de “collective self consumption”, aplicado al ámbito de un único edificio), sino también el autoconsumo colectivo “amplio” (concepto que no existe en el derecho comunitario, pero que pronto lo va a incorporar con el concepto de “energy sharing”), que ya no solo se refiere a los productores y consumidores de un mismo edificio, sino, de forma más amplia, a un grupo de productores y consumidores ubicados a poca distancia geográfica.
- En segundo lugar, la creación de una persona jurídica. El autoconsumo colectivo, al igual que las comunidades energéticas, se basa en la creación de una persona jurídica que vincula a uno o varios productores y a uno o varios consumidores finales.

Sin embargo, existen varias diferencias entre el autoconsumo colectivo y las comunidades energéticas.

- La primera es el ámbito territorial, que puede ser más amplio en el caso de las comunidades energéticas (véase *infra*)
- La segunda es la organización. Aunque el ACC y las comunidades energéticas implican la creación de una persona jurídica, su finalidad no es la misma. En el contexto de las operaciones de AAC, la finalidad es organizar el proyecto de autoconsumo colectivo (designación de los participantes, procedimientos de gestión, normas de distribución, etc.), mientras que la comunidad energética tiene mayor autonomía en la organización y el funcionamiento de las actividades de producción y consumo, e incluso de otros servicios energéticos, aunque estas actividades estén destinadas principalmente a sus miembros. Prueba de ello es que el autoconsumo es una de las posibles actividades de una comunidad energética, sien-

- do ella en este caso la persona jurídica que organiza la operación colectiva de autoconsumo¹³.
- La tercera diferencia es que la comunidad energética puede tener una finalidad social más amplia que la mera producción/autoconsumo de energía, incluyendo la reventa, el almacenamiento (aunque esto también sea posible para el autoconsumo) y los servicios energéticos, al menos en el caso de las comunidades energéticas ciudadanas de energía.
 - La cuarta diferencia, y probablemente la más significativa, se refiere a la naturaleza política de la comunidad energética, que se concibe como una entidad cuya finalidad es formar una comunidad a partir de un contrato social orientado a la producción, distribución y uso de la energía.

4. El escaso desarrollo de proyectos ciudadanos en Francia

En Francia aún no es posible evaluar el desarrollo concreto de las comunidades energéticas, pues todavía están en proceso de creación. Desde el punto de vista del autoconsumo colectivo, hay actualmente registradas¹⁴, a finales del tercer trimestre de 2023, 259 operaciones activas, por un total de 17991 kVA instalados y con 3829 participantes. Desde este punto de vista, se han superado los objetivos del PPE 2 (Programa Plurianual de Energía), el cual preveía 50 operaciones activas en 2023. Sin embargo, en términos cuantitativos, se trata de una proporción infinitesimal respecto a la producción energética francesa.

François-Mathieu Poupeau y Blanche Lormeteau han elaborado un interesante estudio sobre la irrupción del autoconsumo colectivo de electricidad en Francia¹⁵. En el informe se hace una observación crítica: “Menos de una década después de la introducción en Francia del ACCE (Acceso a financiación para proyectos ciudadanos de energía) por sus siglas en francés: *Accès au capital pour l'énergie citoyenne*), hay que decir que esta promesa está teniendo dificultades para concretarse. Progresivamente, el ACCE ha pasado de herramienta policía a herramienta técnica para implantar las energías renovables, que no cuestiona ni el paradigma ni las formas históricas de gobernanza energética. Esta lenta evolución es el resultado de la acción conjunta –pero no necesariamente coordinada– de una coalición de

13. El artículo L. 315-2-2 del Código de Energía establece que, “cuando la operación de autoconsumo colectivo reúna a una comunidad definida en el artículo L. 291-1 o L. 292-1, la persona jurídica organizadora mencionada en el artículo L. 315-2 podrá ser esta comunidad”.

14. Fuente: <https://observatoire.enedis.fr/thematique/autoconsommation/indicateurs>.

15. Poupeau y Lormeteau (2022).

actores dominantes que forman parte de los ‘jacobinos históricos’ del sistema energético (Poupeau, 2020), que desde el principio vieron en el ACCE una potencial amenaza para el buen funcionamiento y la financiación de la red pública de distribución de electricidad. Esta última desempeñó un papel clave en la configuración de la herramienta, una cuestión de gran relevancia tanto para algunos promotores de proyectos (que intentaron constantemente flexibilizar las normas nacionales que rigen su gestión, en términos de tarificación e incluso de propiedad), como para el Estado o Enedis (ardientes defensores, por el contrario, del *statu quo*, en nombre de la integración nacional y la solidaridad, erigidas como principios cardinales). Al ‘neutralizarse’ en última instancia la red como palanca económica, el ACCE se ha acercado a las demás herramientas existentes, aunque en comparación sigue siendo poco atractivo, dadas las numerosas limitaciones que siguen pesando sobre él (costes administrativos, impuestos, etc.). Al integrarse en el paisaje energético, ha perdido parte de su potencial disruptivo. Si el potencial disruptivo parece desvanecerse, es sin duda también porque este modelo era muy diferente del modelo tradicional “en el que, a grandes rasgos, las grandes empresas energéticas producen gas o electricidad, que se transporta y distribuye por redes hasta los consumidores finales”¹⁶.

5. Las ventajas de las comunidades energéticas

Como ya se ha dicho, las comunidades energéticas no son lo mismo que el autoconsumo colectivo y podrían suponer una ruptura con el sistema tradicional. Este modelo tiene sus ventajas. En primer lugar, las comunidades energéticas son una solución para la descarbonización y forman parte de la política energética del Estado. En segundo lugar, parece ser un factor de aceptabilidad social, porque permite a los ciudadanos y a las comunidades participar en los acuerdos de gobernanza de los sistemas energéticos a nivel local. De hecho, esta observación se recoge en la instrucción del Gobierno de 26 de mayo de 2021 sobre planificación territorial y evaluación de proyectos de parques eólicos: “La participación de los ciudadanos y las administraciones locales en la financiación y gobernanza de los proyectos es un factor importante para la aceptabilidad de las energías renovables y la apropiación de la transición energética. Por ello, el Ministerio de Transición Ecológica está desarrollando sus medidas de apoyo a la industria eólica para respaldar el desarrollo de proyectos ‘ciudadanos’, y en los próximos meses pondrá en funcionamiento el régimen de energías renovables y comunidades ciudadanas,

16. De Fontenelle (2019).

previsto en las directivas europeas”. Las comunidades energéticas permiten a los territorios, las empresas y los ciudadanos (re)apropiarse de la producción de energía a través de proyectos colectivos. Desde este punto de vista, no solo contribuyen a implementar la transición energética, sino también necesariamente a apropiarse de las cuestiones en juego (eficiencia energética, sobriedad energética, desarrollo de la producción de energía renovable)¹⁷. La Comisión de Regulación de la Energía analizó que “la implicación de los ciudadanos y las autoridades locales en las comunidades energéticas tendría beneficios colaterales en términos de eficiencia energética o reducción de la pobreza energética. A través de la intermediación de las comunidades, que podrían desempeñar el papel de agregadores, también podría obtenerse una valiosa flexibilidad adicional, especialmente a medida que los vehículos eléctricos se desplieguen en los hogares”¹⁸. En tercer lugar, las comunidades energéticas también contribuyen a la seguridad del abastecimiento, en la medida en que se pretende que los consumidores sean autónomos y presten servicios al sistema general, en particular mediante actividades de almacenamiento.

6. La consolidación paso a paso del modelo francés de comunidades energéticas

La incorporación de las comunidades energéticas se ha producido en varias etapas. En primer lugar, y de forma sorprendente, el artículo 40 de la Ley de Energía y Clima incorporó al ordenamiento jurídico francés únicamente el concepto y el régimen de las comunidades de energía renovable. Después, la Orden n.º 2021-236, de 3 de marzo de 2021, traspuso plenamente al derecho francés los conceptos de comunidades energéticas – comunidades de energía renovable (en lo sucesivo, “CER”) y comunidades ciudadanas de energía (en lo sucesivo, “CCE”)¹⁹. La Ley de Clima y Resiliencia de 2021 ofrece más detalles (artículos 99 y 100), en particular en lo relativo al PPE y la guber-

17. Lormeteau (2023): “Las ACC y las comunidades energéticas se caracterizan por el arraigo local de los intercambios entre productores y consumidores. Debido a su proximidad geográfica, se apropian de la gestión local de la energía”. Estas comunidades incorporan nuevos valores de justicia, que incluyen el control y el acceso a la energía y a los servicios energéticos, la reevaluación de la lucha contra la vulnerabilidad energética y la reafirmación del papel del consumidor-actor.

18. <https://www.smartgrids-cre.fr/encyclopedie/les-communautés-energetiques-locales/communautes-energetiques-et-systeme-electrique-national-quelle-cohabitation>.

19. Orden n.º 2021-236, de 3 de marzo de 2021, de transposición de diversas disposiciones de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; *JORF* n.º 0054, de 4 de marzo de 2021, Texto n.º 4.

nanza de las CER²⁰. El gran paso se dio finalmente con la Ley n.º 2023-175 de 10 de marzo de 2023 de aceleración de la producción de energías renovables²¹, el Decreto n.º 2023-1287 de 26 de diciembre de 2023 de comunidades energéticas y la Deliberación de la CRE sobre las comunidades energéticas. La ley APER introduce un nuevo artículo en el Código de Energía: el artículo L. 291-3 aclara la forma jurídica de las comunidades de energía renovable y de las comunidades ciudadanas de energía, así como las reglas de gobernanza dentro de las comunidades de energía renovable en materia de adhesión y participación. El esperado²² Decreto n.º 2023-1287 de 26 de diciembre de 2023 crea la parte reglamentaria del Código de Energía (art. R. 291-1 y siguientes) y especifica las posibles formas jurídicas, los procedimientos de control y el criterio de proximidad geográfica de las CER, en particular las formas jurídicas y los procedimientos de control de las comunidades energéticas, los procedimientos de compensación del operador de la red y la definición del criterio de proximidad geográfica de las CER.

Actualmente, el régimen jurídico de las comunidades energéticas se recoge en el Título IX del Código de Energía: Comunidades de energía e inversión participativa (artículos L. 291-1 a L. 294-1, Código de Energía), que a su vez se divide en dos capítulos: Capítulo I: Comunidades de energía renovable (artículos L291-1 a L291-3 Código de Energía), y Capítulo II: Comunidades ciudadanas de energía (artículos L292-1 a L292-4 Código de Energía); y en la parte reglamentaria en los artículos R-291-1 y siguientes.

7. Las definiciones de comunidades energéticas

El derecho francés establece dos definiciones.

20. "Las asociaciones autorizadas a participar en una comunidad de energía renovable son aquellas cuyos miembros sean personas físicas, pymes, administraciones locales o agrupaciones de administraciones locales. El decreto mencionado en el artículo L. 293-4 especifica las condiciones en las que pueden participar las asociaciones".

21. *JORF* n.º 0060, de 11 de marzo de 2023, Texto n.º 1.

22. Lormeteau y Collin Hardy (2024): "Muy esperada por el sector, la adopción de este decreto ha tenido una historia turbulenta y su contenido ha cambiado muchas veces, sin que nos sea posible presentar aquí una exégesis. Una lectura cruzada de los distintos dictámenes publicados muestra que la versión final del decreto, tal como se adoptó, es mucho más reducida que el proyecto de decreto inicial. No obstante, aclara los conceptos clave de las comunidades energéticas: control efectivo; autonomía; proximidad geográfica; compensación del gestor de la red y derechos del consumidor".

- Las comunidades de energía renovable²³. El artículo L. 291-1 del Código de Energía define la comunidad de energía renovable como “una persona jurídica autónoma que cumple los siguientes criterios acumulativos: 1°. Se basa en la participación abierta y voluntaria; 2°. Sus accionistas o miembros son personas físicas, pequeñas y medianas empresas siempre que sean autónomas, administraciones territoriales o sus agrupaciones, sociedades por acciones, fondos que puedan acogerse a la denominación de empresa social, sociedades cuyo objeto sea el desarrollo de las energías renovables, que cuenten con la acreditación de ‘empresa solidaria de utilidad social’ y que se ajusten a la anterior definición de pyme o asociación; 3°. Está efectivamente controlada por accionistas o socios situados en las proximidades de los proyectos de energía renovable que ha suscrito y que ha desarrollado. 4° Su objetivo principal es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus accionistas o socios o a las zonas locales en las que opera, en lugar de generar beneficios financieros”.
- Las comunidades ciudadanas de energía²⁴. El Código de Energía define la comunidad ciudadana de energía como una persona jurídica autónoma que “cumple los siguientes criterios acumulativos: 1°. Se basa en la participación voluntaria y está abierta a cualquier tipo de socio o accionista; 2°. Está efectivamente controlada por socios o accionistas que sean personas físicas, administraciones territoriales o sus agrupaciones sociedades por acciones o pequeñas empresas,

23. En derecho comunitario, artículo 2, punto 16: “comunidad de energías renovables”: una entidad jurídica: a) que, con arreglo al derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras (Directiva [UE] 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, DO L 328 de 21.12.2018, pp. 82-209).

24. Artículo 2, punto 11: “comunidad ciudadana de energía”: una entidad jurídica que: a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética, o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios (Directiva [UE] 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, DO L 158 de 14.6.2019, pp. 125-199).

siempre que sean autónomas, fondos que puedan acogerse a la denominación de empresa social, sociedades cuyo objeto sea el desarrollo de estas misiones, que cuenten con la acreditación de 'empresa solidaria de utilidad social' y que se ajusten a la anterior definición de pyme o de asociación. Cuando una empresa privada participe en una comunidad ciudadana de energía, esta participación no puede constituir su actividad comercial o profesional principal. 3°. Su objetivo principal es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o accionistas o a las zonas locales en las que opera, en lugar de generar beneficios financieros”.

De forma esquemática:

Tabla I - Cuadro recapitulativo de la definición jurídica de las CER/CCE (art. L. 291-1 a L. 291-3 y art. L. 292-1 a L. 292-4, Código de Energía)

Actividades	CER		CCE	
	Derecho francés	Directiva 2018/2001	Derecho francés	Directiva 2019/944
<p>Producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de energía renovable</p> <p>Compartir la energía renovable a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros en tanto que consumidores</p> <p>Acceder a los mercados de la energía</p>	<p>Producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de energía renovable</p> <p>Compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros renovables en tanto que consumidores</p> <p>Acceder a los mercados de la energía</p>	<p>Producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable</p> <p>Compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros renovables en tanto que consumidores</p> <p>Acceder a los mercados de la energía</p>	<p>Participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento y la venta de electricidad</p> <p>Prestación de servicios de eficiencia energética, o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios</p> <p>Reparto de la electricidad producida por las unidades de producción y a reserva de conservar los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad como clientes finales.</p> <p>Acceder a los mercados de la electricidad</p>	<p>Participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética, o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios</p> <p>Reparto de la electricidad producida por las unidades de producción que pertenezcan a la comunidad, cumpliendo otros requisitos establecidos en el presente artículo, y conservar los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad como clientes finales.</p> <p>Acceder a los mercados de la energía</p>

25. Y "mencionados en el artículo L. 214-153-1 del Código Monetario y Financiero especializados en la inversión en capital en energías renovables".

26. Y "mencionados en el artículo L. 214-153-1 del Código Monetario y Financiero especializados en la inversión en capital en energías renovables".

Criterios acumulativos de identificación CER/CCE				
Miembros/Accionistas por categorías	<p>1.° Personas físicas</p> <p>2.° Pymes (si autónomas)</p> <p>3.° Administraciones territoriales o agrupaciones</p> <p>4.° SEML</p> <p>5.° Fondos que puedan acogerse a la denominación de empresa social²⁵</p> <p>6.° Sociedades cuyo objeto sea el desarrollo de las energías renovables, que cuenten con la acreditación de "empresa solidaria de utilidad social" y que se ajusten a la anterior definición de pyme o asociación</p> <p>7.° Asociaciones</p>	<p>Personas físicas</p> <p>Autoridades locales, incluidos los municipios</p> <p>pymes</p>	<p>1.° Personas físicas</p> <p>2.° Pymes (si autónomas)</p> <p>3.° Administraciones territoriales o agrupaciones</p> <p>4.° SEML</p> <p>5.° Fondos que puedan acogerse a la denominación de empresa social²⁶</p> <p>6.° Sociedades cuyo objeto sea el desarrollo de las energías renovables, que cuenten con la acreditación de "empresa solidaria de utilidad social" y que se ajusten a la anterior definición de pyme o asociación</p> <p>7.° Asociaciones</p>	<p>Personas físicas</p> <p>Autoridades locales, incluidos los municipios</p> <p>Pequeñas empresas</p>
Formas de participación	Participación voluntaria	Participación voluntaria	Participación voluntaria	Participación voluntaria
Finalidad de la comunidad	Proporcionar beneficios económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras	Proporcionar beneficios económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras	Proporcionar beneficios económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras	Proporcionar beneficios económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras
Formas de control	"Que esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado"	"Que esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado"	"Que esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado"	"Cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros"
Formas jurídicas de la comunidad	SA o SAS (Libro II Código de Comercio) Sociedad Cooperativa de Interés Colectivo Asociación	SA o SAS (Libro II Código de Comercio) Sociedad Cooperativa de Interés Colectivo Asociación	SA o SAS (Libro II Código de Comercio) Sociedad Cooperativa de Interés Colectivo Asociación	

Lo que me interesa aquí es la interacción entre los modelos socioeconómicos y los modelos jurídicos: el derecho ha ido construyendo poco a poco un marco jurídico para dar cuenta de la complejidad de este objeto²⁷. Nos interesan las comunidades de energía tal y como se definen y califican en el derecho francés, porque esta calificación modificará la práctica social enmarcándola, condicionándola y apoyándola.

8. Sobre la forma jurídica de las CER y CCE

El derecho comunitario es indiferente a la forma jurídica que puedan adoptar las comunidades de energías renovables. La Directiva 2018/2001 RED II sobre las CER establece incluso que “las características particulares de las comunidades locales de energías renovables en relación con su tamaño, su estructura de propiedad y el número de proyectos pueden obstaculizar su competitividad en igualdad de condiciones frente a actores a gran escala, esto es, frente a competidores que cuenten con proyectos o carteras de mayor envergadura. Por consiguiente, los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables, siempre y cuando dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones”²⁸.

Sin embargo, el legislador francés ha querido regular la forma jurídica de las comunidades de energía.

- El artículo L. 291-3 del Código de Energía especifica que una comunidad de energía renovable adopta la forma de sociedad anónima o de sociedad por acciones simplificada, de sociedad cooperativa de interés colectivo o asociación.
- El artículo L. 292-4 del Código de Energía especifica que una comunidad ciudadana de energía puede adoptar la forma de sociedad anónima, sociedad por acciones simplificada, sociedad cooperativa de interés colectivo o asociación.

Así pues, el legislador francés medió en el asunto y, al hacerlo, descartó algunas formas societarias, en particular las agrupaciones de interés económico (AIE), lo que es lógico porque los miembros deben ser necesariamente empresas; las agrupaciones de interés público (AIP), que no permiten incluir ciudadanos entre sus miembros; y las SEM, sociedades anónimas en las que

27. De Fontenelle (2019).

28. Preámbulo, §71.

predomina el papel de la Administración local y que no permiten la variabilidad del capital, adecuada para garantizar la libertad de entrada y salida de los miembros de la comunidad. Como señala Karine Rodriguez, “la exclusión de las cooperativas de derecho común es más sorprendente porque su objetivo, que no es obtener y repartir beneficios sino mejorar la suerte de sus miembros satisfaciendo sus necesidades económicas y sociales, y los principios cooperativos que se les imponen (doble estatuto; exclusivismo; espíritu no capitalista; gestión democrática; principio de puertas abiertas), corresponden a la finalidad de las comunidades de energía”²⁹. No obstante, “estas últimas pueden adoptar la forma de una sociedad cooperativa de interés colectivo, es decir, una sociedad anónima (SA), una sociedad por acciones simplificada (SAS) o una sociedad de responsabilidad limitada (SARL) de capital variable, cuyo objeto es la producción o el suministro de bienes y servicios de interés colectivo, de utilidad social, en este caso, la satisfacción de necesidades emergentes en el ámbito de la energía que no se satisfacen localmente. Por lo tanto, puede recibir subvenciones de las administraciones territoriales y, a diferencia de las cooperativas ordinarias que deben operar principalmente en interés de sus miembros en aplicación del principio de exclusivismo, la SCIC permite que terceros que no sean miembros se beneficien de sus productos y servicios (L. n° 47-1775, 10 sept. 1947, art. 19 sexies)”.

9. La exclusión de las redes de energía

Las comunidades energéticas no están concebidas como entidades independientes de las redes públicas de transporte y distribución. En principio, siempre es necesario que se vinculen a la red para garantizar el equilibrio y el abastecimiento del sistema energético de la comunidad.

Además, el legislador francés ha querido excluir la posibilidad de que las comunidades energéticas sean propietarias o gestoras de una red. Este es el sentido del artículo L. 293-2 del Código de Energía: “estas comunidades no podrán ser propietarias ni gestoras de una red de distribución de electricidad o gas natural”. Hay que encontrar un equilibrio con la red.

Esta prohibición apareció muy pronto, en la Ley de Energía-Clima de 2019, y sin duda por la razón mencionada.

Sin embargo, el derecho comunitario había abierto esta posibilidad a las comunidades ciudadanas de energía y dejaba la decisión en manos de

29. Rodriguez (2023).

los Estados miembros: los Estados podían así prever que estas tuvieran “derecho a ser propietarias de redes de distribución, o a establecerlas, comprarlas o arrendarlas, y a gestionarlas de forma autónoma”³⁰. En otras palabras, la Directiva de electricidad permitía a los Estados miembros autorizar a las comunidades ciudadanas de energía a crear “redes de distribución cerradas” en forma de microrredes (*micro-grids*).

Naturalmente, esta opción no obtuvo el apoyo del principal operador de la red ni por la Comisión de Regulación de la Energía francesa. Planteaba dos cuestiones principales: su impacto en el modelo nacional de perecuación de los costes de la red pública, en la medida en que, inevitablemente, la comunidad y sus productores/consumidores como mínimo se beneficiarían de la utilización de la red pública a una tarifa inferior, o incluso prescindirían de la red en caso de autonomía total. Además, esta hipótesis supondría diseñar un régimen jurídico específico para estas nuevas redes de distribución cerradas.

En el modelo francés actual, las comunidades energéticas están, por tanto, vinculadas a los gestores de la red, que tienen la obligación de cooperar. El artículo L. 293-2 del Código de Energía establece que “los gestores de las redes de electricidad y gas natural y los operadores competentes de las redes de calefacción o refrigeración cooperarán con las comunidades energéticas para facilitar el uso compartido de la energía dentro de estas”. Por otra parte, las reglas de compensación del gestor de la red se recogen en el artículo R. 293-1 del Código de Energía, que especifica lo siguiente: “Para la aplicación del artículo L. 293-2, los casos en los que el gestor de la red deba ser compensado por la comunidad energética y las condiciones de fijación de su importe se definirán, en su caso, de conformidad con los artículos L. 341-1 a L. 341-5 y L. 451-1 a L. 451-3”.

Las condiciones de compensación del gestor de la red se ajustan actualmente al sistema de derecho común de tarificación del acceso a la red / tarifas de utilización de las redes de transporte y distribución de electricidad y gas, de acuerdo con la recomendación de la CRE en su decisión de 30 de junio de 2022 n.º 2022-196³¹.

30. Artículo 16 de la Directiva (UE) 2019/944.

31. Deliberación de la Comisión de Regulación de la Energía de 30 de junio de 2022 sobre el proyecto de decreto relativo a las comunidades energéticas, n.º 2022-196.

10. Sobre el control y la gobernanza de las comunidades energéticas

Los artículos L. 291-3 y L. 292-4 del Código de Energía dejan a los miembros de la comunidad energética un amplio margen de maniobra para organizarse, ya que “los estatutos determinan las condiciones de adhesión a la comunidad y las condiciones de su gobierno”. Sin embargo, esta libertad no es total, ya que la ley establece una serie de criterios.

a) Sobre los participantes de la comunidad

La ley establece que las comunidades energéticas habrán de basarse en la participación abierta y voluntaria.

La ley acota de forma restrictiva la lista de miembros o accionistas de las CER/CCE. Esta lista es más amplia que la recogida en el derecho comunitario:

- personas físicas;
- pymes referidas en el punto 8 del artículo 2 de la Directiva (UE) 2018/2001, siempre que sean autónomas;
- autoridades locales o sus agrupaciones;
- sociedades anónimas;
- fondos que puedan acogerse a la denominación de empresa social especializada en la inversión de capital en energías renovables;
- sociedades cuyo objeto sea el desarrollo de las energías renovables, que cuenten con la acreditación de “empresa solidaria de utilidad social” y que se ajusten a la anterior definición de pyme o asociación.

Se especifica que, “cuando una empresa privada participe en una comunidad de energías renovables, dicha participación no podrá constituir su principal actividad comercial o profesional”.

La ley fija cuotas para las CCE y las CER. Así, a excepción de la participación directa de al menos veinte personas físicas, una comunidad ciudadana de energía debe incluir al menos dos de las categorías de personas enumeradas anteriormente, entre las que obligatoriamente han de figurar las que se vayan a beneficiar, gratuitamente o a cambio de una remuneración, de las ventajas medioambientales, económicas o sociales que la comunidad energética se haya propuesto.

En otras palabras, es posible que se dé el caso de una comunidad energética (incluida una comunidad ciudadana de energía) sin ciudadanos.

b) Sobre el control efectivo de la comunidad

La ley establece que el control efectivo de las comunidades energéticas en Francia ha de recaer en sus miembros o socios, con una diferencia entre las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energía renovable:

- en el caso de las CER: efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado;
- en el caso de las CCE: efectivamente controlada por miembros o socios.

El concepto de control efectivo se ha aclarado. Este requisito se basa en una presunción: se presume que el control efectivo es:

- En el caso de las CCE: se presume que una categoría de personas mencionada en el mismo 2.º “ejerce el control efectivo cuando posee, directa o indirectamente, una fracción de los derechos de voto superior al 40 % y ninguna otra categoría posee, directa o indirectamente, una fracción superior a la suya. Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando hay veinte. Los estatutos velarán por que la participación de las distintas categorías respete el límite máximo mencionado en lo que dure la comunidad”.
- En el caso de las CER: se presume que una categoría de personas mencionada en el mismo 2.º “que reúna las condiciones de proximidad mencionadas en el 3.º del mismo artículo L. 291-1 ejerce el control efectivo cuando posea, directa o indirectamente, una fracción de los derechos de voto superior al 40 % y ninguna otra categoría posea, directa o indirectamente, una fracción superior a la suya. Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando hay veinte. Los estatutos velarán por que la participación de las distintas categorías respete el límite máximo mencionado en lo que dure la comunidad”.

En el caso de las CER, el Código de Energía regula la venta de participaciones: “Cuando una pyme miembro de una comunidad de energías renovables desee vender su participación, deberá informar a la autoridad local o a la agrupación de autoridades locales con mayor participación para que esta autoridad o agrupación pueda ejercer un derecho de tanteo en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación. Si no se ejerce el derecho de tanteo, la empresa podrá vender libremente su participación”³².

32. Art. L. 292-1, Código de Energía.

c) Sobre el criterio de proximidad geográfica en el caso de las CER

Una de las principales distinciones entre las CER y las CCE es el criterio de proximidad geográfica. Este criterio también se utiliza para determinar el control efectivo en el caso de las CER.

Tabla II - Aplicación del criterio de “proximidad geográfica” para la definición de las comunidades de energía renovable R291-2

CER	Criterio de proximidad geográfica
	En función de la forma jurídica del socio, accionista o miembro de la CER
Personas físicas	1.- Se cumple el criterio de proximidad geográfica de los accionistas, socios y miembros de la comunidad de energía renovable, previsto en el 3.º del artículo L. 291-1: 1) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es una persona física, cuando dicha persona resida en el departamento en el que esté situado uno de los proyectos de energía renovable que sean propiedad y hayan sido desarrollados por la comunidad, o en un departamento limítrofe a este;
Asociación	2) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es una asociación, cuando los miembros de la asociación cuenten con al menos veinte personas físicas que cumplan el criterio de proximidad geográfica mencionado en el apartado anterior y participen en el control de la comunidad tal como se define en el tercer párrafo del artículo L. 291-3;
Microempresas y pymes	3) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es una pyme, cuando el domicilio social o uno de sus establecimientos secundarios, en el sentido del artículo R. 123-40 del Código de Comercio, esté situado en el departamento en el que se encuentre uno de los proyectos de energía renovable que sean propiedad y hayan sido desarrollados por la comunidad, o en un departamento limítrofe a este;
Región	4) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es una región, cuando cada uno de los proyectos de energía renovable que sean propiedad de la comunidad y hayan sido desarrollados por esta se refiera a una instalación situada en su territorio;
Departamento	5) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es un departamento, cuando cada uno de los proyectos de energía renovable que sean propiedad de la comunidad y hayan sido desarrollados por esta se refiera a una instalación situada en su territorio, o en el territorio de un departamento limítrofe;
Municipios o mancomunidades de municipios	6) si el accionista, socio o miembro de la comunidad de energía renovable es un municipio o mancomunidad de municipios, cuando cada uno de los proyectos de energía renovable que sean propiedad de la comunidad y hayan sido desarrollados por esta se refiera a una instalación situada, respectivamente, en el territorio del municipio o de la mancomunidad de municipios, o en el territorio de un municipio o mancomunidad de municipios limítrofe.
	II.- Cuando la mancomunidad de municipios se constituya bajo la forma de una sociedad anónima o de una sociedad por acciones simplificadas, la participación de las Administraciones territoriales o de sus agrupaciones en su capital deberá cumplir las condiciones recogidas en los artículos L. 2253-1, L. 3231-6 y L. 4211-1 del Código General de Colectividades Territoriales.

d) Sobre el derecho a abandonar las CCE

Introducido por el decreto de diciembre de 2023 que transpone el artículo 16, apartado 1.b) de la Directiva 2019/944 CE (“los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tienen derecho a abandonar la comunidad; en tales casos se aplicará el artículo 12”), el artículo R. 292-2 establece que “cuando un accionista, socio o miembro de una comunidad ciudadana de energía desee abandonarla, y esta salida conlleve el fin de una relación contractual de suministro de electricidad, en su caso mediante una operación de autoconsumo colectivo en el sentido del artículo L. 315-2, se aplicarán las disposiciones de los artículos L. 224-14 y L. 224-15 del Código de Consumo en lo que respecta al fin de esta relación contractual”.

e) Sobre la autonomía de las comunidades energéticas respecto a sus miembros

Según el derecho francés, las comunidades energéticas son personas jurídicas “autónomas”. El criterio de autonomía tiene su origen en el derecho comunitario. La directiva RED II estipulaba lo siguiente: “Para evitar abusos y garantizar una amplia participación, las comunidades de energía renovable deben poder conservar su autonomía con respecto a sus miembros individuales y a otros agentes tradicionales del mercado que participen en la comunidad como miembros o accionistas, o que cooperen de otras formas, como la inversión”. Según el derecho europeo, la autonomía solo se exige respecto a las comunidades de energía renovable.

Sin embargo, el derecho francés estipula que tanto las comunidades de energía renovable como las comunidades ciudadanas de energía deben ser personas jurídicas autónomas.

Para entender la autonomía, hay que remitirse al artículo 3 del anexo de la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (2003/361/CE) de conformidad con el derecho francés. El derecho de la Unión Europea no define lo que es una empresa autónoma en términos positivos, sino por oposición a una empresa asociada o filial. La Comisión Europea considera “empresa autónoma” a “toda empresa que no pueda calificarse ni como empresa asociada a efectos del apartado 2, ni como empresa vinculada a efectos del apartado 3”, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Son empresas vinculadas las empresas entre las cuales existe alguna de las relaciones siguientes: a) una empresa posee la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios de otra empresa; b) una empresa tiene derecho a nombrar o revocar a la mayoría de los miembros del órgano de administración, dirección o control de otra empresa; c) una empresa tiene derecho a ejercer una influencia dominante sobre otra, en virtud de un contrato celebrado con ella o una cláusula estatutaria de la segunda empresa; d) una empresa, accionista o asociada a otra, controla sola, en virtud de un acuerdo celebrado con otros accionistas o socios de la segunda empresa, la mayoría de los derechos de voto de sus accionistas. Hay presunción de que no existe influencia dominante, cuando los inversores enunciados en el segundo párrafo del apartado 2 no tengan implicación directa o indirecta en la gestión de la empresa en cuestión, sin perjuicio de los derechos que les correspondan en su calidad de accionistas o de asociados.
- Son “empresas asociadas” todas las empresas a las que no se puede calificar como empresas vinculadas a efectos del apartado 3 y entre las cuales existe la relación siguiente: una empresa (empresa participante) posee, por sí sola o conjuntamente con una o más empresas vinculadas a efectos de la definición del apartado 3, el 25 % o más del capital o de los derechos de voto de otra empresa (empresa participada). Una empresa puede, no obstante, recibir la calificación de autónoma, sin empresas asociadas, aunque se alcance o se supere el límite máximo del 25 %, cuando estén presentes las categorías de inversores siguientes, y a condición de que entre estos, individual o conjuntamente, y la empresa en cuestión no existan los vínculos descritos en el apartado 3.

En el derecho francés, el criterio de autonomía se ha especificado por decreto.

En el caso de las CER

“Art. R. 291-1. Para la aplicación de la condición de autonomía de las comunidades de energía renovable prevista en el artículo L. 291-1, los empleados de una sociedad que posea más del 10 % de los derechos de voto y el 10 % del capital y cuasicapital de una comunidad de energía renovable, o de una empresa que controle o esté controlada directa o indirectamente por dicha sociedad, no podrán poseer, directa o indirectamente:

1° Individualmente, más del 10 % de los derechos de voto y del 10 % del capital y cuasicapital de dicha comunidad;

2° Conjuntamente, más del 33 % del capital social y cuasicapital y de los derechos de voto, ni más capital social y cuasicapital y derechos de voto que las demás personas físicas, administraciones o sus agrupaciones, colectivamente. Una empresa y sus empleados no deben poseer conjuntamente más del 40 % del capital y cuasicapital y de los derechos de voto.

A efectos del presente artículo, se entenderá por 'cuasicapital', las cuentas corrientes de los socios y las obligaciones convertibles no sujetas a conversión unilateral”.

En el caso de las CCE

“Art. R. 292-1. Para la aplicación de la condición de autonomía prevista en el artículo L. 292-1, los empleados de una empresa que posea más del 10 % de los derechos de voto y el 10% de los fondos propios y cuasicapital de una comunidad ciudadana de energía, o de una empresa que controle o esté controlada directa o indirectamente por dicha sociedad, no podrán poseer, directa o indirectamente:

1° Individualmente, más del 10 % de los derechos de voto y del 10 % del capital y cuasicapital de dicha comunidad;

2° Conjuntamente, más del 33 % del capital social y cuasicapital y de los derechos de voto, ni más capital social y cuasicapital y derechos de voto que las demás personas físicas, administraciones o sus agrupaciones, colectivamente. Una empresa y sus empleados no pueden poseer conjuntamente más del 40 % del capital, cuasicapital y derechos de voto.

A efectos del presente artículo, se entenderá por 'cuasicapital' las cuentas corrientes de los socios y las obligaciones convertibles no sujetas a conversión unilateral”.

Como señaló Karine Rodríguez, la noción de autonomía había planteado interrogantes³³: “¿autonomía vinculada a la personificación?, ¿autonomía en relación con los miembros?, ¿con las grandes empresas y los agentes tradicionales del mercado?, ¿con los organismos públicos? El concepto definido ahora mediante remisión implica la ausencia de relaciones estrechas de dependencia o dominación con cualquier otra empresa, en particular en el sector de la energía cabría añadir, ya sea directa o indirectamente a través de sus miembros. El control de la comunidad debe permanecer realmente en manos de sus miembros o accionistas, un requisito que está en consonancia con la constante búsqueda de independencia de las comunidades”³⁴.

33. Véase, en particular, Hiez (2022).

34. Rodríguez (2023).

Tabla III - Cuadro recapitulativo de las normas que rigen la gobernanza y las condiciones de participación de las CER/CCE (art. L. 291-1 a L. 291-3 y art. L. 292-1 a L. 292-4, Código de Energía)

	CER	Derecho francés	Directiva 2018/2001	CCE	Derecho francés	Directiva 2019/944
Condiciones de participación de las asociaciones (tipo de afiliados)		Personas físicas PME Administraciones territoriales o sus agrupaciones SEML			Personas físicas Pequeñas empresas Administraciones territoriales o sus agrupaciones SEML	
Condiciones de participación de las empresas privadas		La participación en una CER no puede ser la principal actividad comercial o profesional de la empresa privada	Su participación no puede ser su principal actividad comercial o profesional.		La participación en una CCE no puede ser la principal actividad comercial o profesional de la empresa privada	
Condiciones de participación de las personas físicas		Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando son veinte			Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando son veinte	
Composición de participación en la comunidad		Participación directa de al menos 20 personas físicas o al menos dos categorías de personas ³⁵			Participación directa de al menos 20 personas físicas o al menos dos categorías de personas ³⁶	
Condiciones de adhesión y gobernanza		Determinadas en los estatutos			Determinadas en los estatutos	
Condiciones para el control efectivo por parte de los miembros/accionistas		Sistema de presunción de control efectivo a través de una categoría de personas que cumplen las condiciones de proximidad, poseen directa o indirectamente más del 40 % de los derechos de voto y ninguna otra categoría posee directa o indirectamente más que ellas.			Sistema de presunción de control efectivo—la categoría de socios posee directa o indirectamente más del 40 % de los derechos de voto y ninguna otra categoría posee directa o indirectamente más que su parte—	
Condiciones de transmisión de participaciones		³⁷ Ejercicio de un derecho de tanteo por parte de la Administración local en un plazo de 2 meses a partir de la notificación por parte de la pyme de su deseo de vender su participación. En ausencia de tanteo, la empresa es libre de vender su participación				
Obligaciones específicas					Responsabilidad (económica) por los desvíos que provoquen en el sistema eléctrico	Responsabilidad (económica) por los desvíos que provoquen en el sistema eléctrico

35. Entre ellos deben figurar los que se beneficiar, gratuitamente o a cambio de una remuneración, de las ventajas medioambientales, económicas o sociales que se ha fijado la comunidad de energía renovable.

36. Entre ellos deben figurar los que se beneficiar, gratuitamente o a cambio de una remuneración, de las ventajas medioambientales, económicas o sociales que se ha fijado la comunidad energética ciudadana.

37. O "la agrupación de administraciones territoriales cuya participación sea la más elevada".

El principal objetivo de las comunidades energéticas debe ser proporcionar beneficios comunitarios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o accionistas o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.

De ello parecen deducirse dos cosas:

- Por una parte, el fin perseguido no debe ser primordialmente lucrativo, es decir, reducido al mero reparto de beneficios, sino que debe residir principalmente en los beneficios que la actividad reporta a sus socios (disminución de la factura energética, aumento de la eficiencia energética del edificio, por ejemplo).
- Por otra parte, el grueso de la actividad de la comunidad debe realizarse en beneficio de sus miembros o socios o de las zonas locales en las que opera, sin duda para evitar una competencia excesiva con los agentes del mercado de la energía.

Quizás “sería necesario entonces determinar un criterio (un porcentaje de los ingresos generados por las actividades de la comunidad, por ejemplo) que permitiera determinar la parte correspondiente a la actividad principal, dedicada a los socios o miembros de la comunidad, y la parte correspondiente a la actividad accesoria, realizada en el mercado competitivo (por ejemplo, suministrando energía o servicios energéticos a terceros), y que tendría por objeto garantizar el equilibrio financiero, amortizar el equipamiento o valorizarlo”³⁸.

11. Sobre la planificación e inclusión en la política nacional y local

La Ley de Clima y Resiliencia de 2021 había modificado el artículo L. 141-2 relativo al PPE para especificar lo siguiente: “El Plan Energético Plurianual se basa en escenarios de necesidades energéticas asociadas a las actividades consumidoras de energía, basados en diferentes hipótesis sobre las tendencias demográficas, la situación económica, la balanza comercial y la eficiencia energética. Contiene secciones sobre: [...] 4° El desarrollo equilibrado de las redes, el almacenamiento y la conversión de energía y la gestión de la demanda de energía, **en particular para fomentar la producción local de energía, el desarrollo de comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía en el sentido del Libro II**, el desarrollo de redes inteligentes y la autoproducción. En particular, esta sección

38. De Fontenelle (2019).

identifica las interacciones entre las redes de electricidad, gas y calefacción a diferentes escalas, con vistas a optimizar su funcionamiento y costes. En el caso de la hidroelectricidad, esta sección especifica las modalidades de aplicación, mientras que, en el caso de las centrales de transferencia de electricidad por acumulación por bombeo, fija los objetivos mencionados en el 4° bis del I del artículo L. 100-4 y tomados en aplicación del 3° del I del artículo L. 100-1 A”.

Sin embargo, esta indicación fue suprimida posteriormente por ley. Actualmente, la ley que rige la determinación de la política energética tan solo alude a las comunidades energéticas/producción energética local de forma indirecta, en el artículo L. 100-2, que establece que, “para contribuir a la consecución de estos objetivos, el Estado, las administraciones territoriales y sus agrupaciones, las empresas, las asociaciones y los ciudadanos aunarán sus esfuerzos para desarrollar territorios energéticamente positivos. Un ‘territorio energético positivo’ es un territorio que se compromete a lograr un equilibrio entre el consumo y la producción local de energía reduciendo al máximo las necesidades energéticas, respetando al mismo tiempo el equilibrio de los sistemas energéticos nacionales. Un territorio energético positivo debe fomentar la eficiencia energética, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de combustibles fósiles, y aspirar a desplegar energías renovables en su abastecimiento”.

Sin embargo, la planificación podría proporcionar un marco para fomentar el desarrollo de comunidades energéticas³⁹. Esto es cierto tanto a nivel nacional como regional, donde los SRADDET podrían desempeñar un papel más importante en la aplicación regional de la estrategia energética y climática.

12. Conclusión

En Francia, las comunidades energéticas podrían constituir una nueva forma de gobernanza local de la energía⁴⁰. Sin embargo, nos encontramos muy lejos de considerar la energía como un bien común de forma que se diera todo su espacio a los territorios, ciudadanos y empresas deseosos de implicarse en esta acción de interés general.

39. Citar el artículo De Fontenelle (2019).

40. Como decía Lormeteau (2023).

13. Bibliografía

- Debizet, G. (2023). Les communautés énergétiques par-delà le marché unique. *L'Économie politique*, 97 (1), 80-91.
- Debizet, G. y Pappalardo, M. (2021). Communautés énergétiques locales, coopératives citoyennes et autoconsommation collective: formes et trajectoires en France. *Flux*, 126, 1-13.
- Debizet, G., Pappalardo, M. y Wurtz, F. (dirs.). (2023). *Local Energy Communities Emergence, Places, Organizations, Decision Tools*. Routledge.
- De Fontenelle, L. (2019). Les communautés énergétiques. *EEI*, 8-9.
- Di Marco, A. (2018). Les communautés d'énergie renouvelable et la transition verte de l'UE. *Revue juridique de l'environnement*, 43 (1), 47-69.
- Hiez, D. (2022). La communauté d'énergie: un groupement d'économie sociale et solidaire? *RTDcom*, 603-612.
- Lormeteau, B. (2023). Autoconsommation collective en électricité et communautés énergétique, l'énergie comme un " commun "? *Revue juridique de l'environnement*, 48 (2), 371-378.
- Lormeteau, B y Collin Hardy, H. (2024). Point d'étape pour le cadre juridique des communautés d'énergie : contrôle effectif, autonomie, proximité et droits du consommateur. *EEI*, 3.
- Poupeau, F. M. y Lormeteau, B. (dirs.). (2022). *Émergence de l'autoconsommation collective d'électricité en France: modèles et perspectives. Rapport final*. Disponible en https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_vf.pdf.
- (2023). *L'autoconsommation collective d'électricité en France. Émergence d'une innovation contrariée*. Presses des mines.
- Rodriguez, K. (2023). Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables: quoi de neuf pour les communautés énergétiques? *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires*, 16.

CAPÍTULO XVIII

Las comunidades energéticas locales en Bélgica

Marie Beudels¹

Doctoranda en el Centro de Derecho Público y Social de la Universidad Libre de Bruselas

Mathias Perl

Doctorando en el Centro de Derecho Público y Social de la Universidad Libre de Bruselas

SUMARIO. Introducción. 1. El criterio de proximidad para controlar las comunidades de energías renovables. 2. Procedimiento de reconocimiento de una comunidad energética. 3. La condición de propiedad para compartir energía en una comunidad energética. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

Introducción

1. La transición energética hacia una producción descentralizada y baja en carbono en el sector eléctrico implica un cambio en la percepción pública de este sector. De hecho, el mayor despliegue de energías renovables en la última década ha provocado una creciente reticencia por parte de algunos sectores de la población². Esto se debe, en parte, al intento de (re)dinamizar la participación ciudadana en la transición energética, con la esperanza de aumentar la aceptabilidad de las energías renovables y responder así al reto de la transición energética. El legislador europeo ha pedido a los Estados miembros, en dos textos legislativos consecutivos, que consagren la exis-

1. Esta investigación se llevó a cabo dentro del marco del programa DemandFlex (<https://demandflex.polytech.ulb.be/>), financiado por el Fondo de Transición Energética.

2. Véase, en otro contexto, Stokes (2016). Es lo que se conoce como el fenómeno NIMBY ("Not In My BackYard").

tencia de las energías renovables y de las comunidades ciudadanas en sus distintas legislaciones nacionales.

2. Las comunidades energéticas son entidades jurídicas que se organizan en torno a proyectos energéticos y cuyo principal objetivo no es generar beneficios financieros, sino proporcionar “beneficios medioambientales, económicos o sociales” a sus miembros o a las zonas locales en las que operan³. La comunidad de energías renovables, la primera iniciativa de derecho europeo en este ámbito, fue creada por la Directiva 2018/2001 y, como su nombre indica, solo puede referirse a proyectos de energías renovables⁴. Posteriormente, la Directiva 2019/944 estableció la comunidad ciudadana de energía, que, a diferencia de la comunidad de energías renovables⁵, es “*technology-neutral*” y, por tanto, puede producir electricidad a partir de fuentes de energía no renovables. Por lo tanto, en el resto de esta contribución, hacemos referencia a estos dos tipos cuando utilizemos la noción de “comunidad energética”, teniendo en cuenta que cada comunidad energética es de base ciudadana o renovable.

3. El principal objetivo de la creación de estos nuevos actores con participación pública es eliminar uno de los obstáculos a la transición energética: las reticencias manifestadas por una parte de la población a la construcción de instalaciones de producción de energías renovables. Los considerandos de la Directiva 2018/2001 son especialmente esclarecedores respecto al énfasis puesto por el legislador europeo en la participación ciudadana en las comunidades energéticas. En ella, el legislador europeo subraya que la participación efectiva de los ciudadanos en las comunidades energéticas debe conducir a (1) la aceptación local de las energías renovables, (2) un mayor acceso al capital privado que dé lugar a inversiones locales, (3) una mayor capacidad de elección del consumidor en cuanto a la forma de suministro de electricidad, y (4) una mayor participación ciudadana en la transición energética⁶. En

3. Art. 2(16) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 2(11) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

4. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018).

5. Arts. 2(11) y 16 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

6. Considerando 70 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018).

otras palabras, el razonamiento es que permitir a los ciudadanos participar activamente en los proyectos energéticos conduce a una mayor aceptación de las energías renovables y a un despliegue más eficaz. Por lo tanto, no es de extrañar que la Comisión Europea considere que las comunidades energéticas desempeñarán un papel importante en las energías renovables, y que en 2030 poseerán el 17 % de las instalaciones de energía eólica y el 21 % de las de energía solar⁷.

4. Ante esta constatación del papel esperado en el derecho europeo para la estructura comunitaria de la energía en la participación ciudadana en la transición energética, hemos investigado cómo se situaba la transposición de esta estructura al derecho belga en relación con este objetivo. La cuestión es, por tanto, hasta qué punto las disposiciones legislativas relativas a las comunidades energéticas garantizan o no la participación ciudadana en la producción de electricidad y la transición energética⁸. Las disposiciones europeas en la materia son generales y se recogen en directivas. Por su propia naturaleza, estas directivas solo obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse⁹, al tiempo que les dejan un margen de maniobra para precisar la forma y los medios que deben utilizarse para lograrlo¹⁰. La medida en que la transposición belga se posiciona en relación con la participación se evaluará en esta contribución con respecto a la facilidad de crear y acceder a una comunidad energética, así como con respecto a las formas que la participación, una vez adquirida, puede adoptar: una forma cívica¹¹ y una forma económica¹². La participación es cívica cuando los ciudadanos pueden tomar parte en la toma de decisiones de la comunidad. También puede ser económica en la medida en que refleja la

7. *Commission staff working document of Impact assessment, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), document 1*, p. 79.

8. Se basan, como dice su definición, en la participación libre y abierta. Art. 2(16) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 2(11) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

9. Art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE, 26 de octubre de 2012).

10. *Ibid.*

11. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018): “[La comunidad de energías renovables estará] efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado”.

12. *Ibid.*: “cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios”.

participación financiera y la propiedad, a través de la comunidad energética, de las unidades de producción de electricidad por parte de los ciudadanos.

5. Bélgica, como Estado federal, se compone de dos tipos de entidades federadas: las comunidades y las regiones, además de una autoridad federal independiente. En esta arquitectura institucional, las regiones son las principales responsables de la transposición del marco europeo para las comunidades energéticas. Si bien el Gobierno federal ha adoptado las definiciones europeas de comunidades energéticas en la Ley de la Electricidad y regula determinadas cuestiones relativas a la participación de las comunidades energéticas en los mercados de la electricidad¹³, la normativa orgánica y el estatuto jurídico de las comunidades energéticas han sido determinados por las tres regiones: la Región Flamenca, la Región Valona y la Región de Bruselas-Capital, en función de sus competencias para los aspectos regionales de la energía, que incluyen específicamente el fomento de las energías renovables¹⁴.

6. Por lo tanto, este capítulo examinará las disposiciones regionales para determinar en qué punto se encuentran en relación con el objetivo europeo de mejorar la participación ciudadana en la transición energética a través de las comunidades energéticas. Más concretamente, centraremos nuestro análisis en tres aspectos del marco europeo relativo a las comunidades energéticas en relación con los cuales, o bien el margen de maniobra concedido a los Estados miembros era amplio, o bien las transposiciones regionales se tomaron ciertas libertades: (1.) el criterio de proximidad para identificar a los ciudadanos susceptibles de controlar una comunidad de energía renovable, (2.) el procedimiento de reconocimiento de las comunidades energéticas, y (3.) el requisito de propiedad para organizar el uso compartido de la energía dentro de una comunidad de energía. En estas tres cuestiones, las transposiciones regionales belgas son especialmente reveladoras de las compensaciones que se hacen entre una amplia participación ciudadana y una participación ciudadana efectiva.

13. Art. 2, 106.º y 107.º de la Ley de 29 de abril de 2009 sobre la organización del mercado de la electricidad, *M.B.*, 11 de mayo de 1999. Además, la ley delega en el rey la regulación de los aspectos relativos al acceso de las comunidades energéticas a las concesiones estatales explotadas en el Mar del Norte en el marco del desarrollo de las zonas de aceleración de las energías renovables previstas por la legislación europea (art. 6/3, §3, 9.º), y regula los aspectos de las comunidades energéticas relativos a las tarifas de red (art. 12, §5, 29.º) y a las tarifas de almacenamiento (art. 19 *quinquies*). Estas disposiciones se mencionan a título informativo y no se analizarán más a fondo en esta contribución.

14. Art. 6, §1, VII, párr. 1 de la ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, *M.B.* [...]. Sobre esta disposición, véase Beudels (2023).

1. El criterio de proximidad para controlar las comunidades de energías renovables

7. La Directiva 2018/2001 establece que una comunidad de energías renovables debe estar controlada “efectivamente” por “socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica”¹⁵. Sin embargo, no define la noción de proximidad. Las transposiciones belgas de este criterio se mantienen muy próximas al texto europeo y los legisladores regionales confían a los miembros que constituyen la comunidad energética, o al ejecutivo regional, la definición de la noción de proximidad. En la Región de Bruselas-Capital, este criterio no está definido por la legislación, que se limita, tanto para las comunidades de energías renovables como para las comunidades de energía locales¹⁶, a exigir que los estatutos u otros documentos constitutivos equivalentes de las comunidades energéticas indiquen los criterios según los cuales se establecerá la condición de proximidad¹⁷. Los legisladores flamenco y valón han adoptado un planteamiento similar, exigiendo la misma redacción en los estatutos u otros documentos constitutivos¹⁸, pero previendo también que la proximidad pueda definirse por criterios técnicos o geográficos¹⁹. También se distinguen del legislador de Bruselas al confiar a sus respectivos ejecutivos la fijación de los criterios técnicos y geográficos que determinan la noción de proximidad²⁰. El legislador valón otorga este poder

15. “[La comunidad de energías renovables estará] efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado”. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (*DOUE*, 21 de diciembre de 2018).

16. Sobre esta forma de comunidad energética específica de la Región de Bruselas-Capital, véase *infra*, pt. II. Condiciones de propiedad.

17. Art. 28 decimotercera disposición de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

18. Art. 35 duodécima disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *MB*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 sobre las disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

19. Art. 35 decimoquinta disposición del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, de 1 de mayo de 2001; art. 4.8.2 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

20. *Ibid.*

en forma de requerimiento²¹, mientras que el legislador flamenco lo hace en forma de posibilidad²².

8. En Flandes y Valonia, por tanto, corresponde en gran medida a los ejecutivos regionales aclarar la noción de proximidad. A este respecto, el Gobierno valón estableció el criterio de proximidad en un decreto el 17 de marzo de 2023. Este decreto del Gobierno valón considera que se cumple el criterio de proximidad si las instalaciones de producción de electricidad, propiedad de una comunidad de energías renovables, y los participantes de la comunidad están situados en el territorio de un mismo municipio (autoridad administrativa local)²³. Para atenuar la rigidez de esta norma, el mismo artículo prevé dos excepciones: (1) cuando una instalación generadora esté situada en el territorio de más de un municipio, el concepto de proximidad incluye todos los municipios en los que esté situada la instalación, y (2) cuando una de las instalaciones generadoras sea una turbina eólica situada a menos de nueve kilómetros del límite entre el municipio en el que esté situada y un municipio adyacente, el concepto de proximidad se extiende al municipio adyacente²⁴. Así, el Gobierno valón parece haber abandonado los criterios técnicos utilizados para definir la noción de proximidad y la define únicamente en función de criterios geográficos.

9. El Gobierno flamenco no define el concepto de proximidad, sino que se limita a dar instrucciones al regulador flamenco, el VREG, para que no defina el concepto, sino que se limite a hacer balance de la forma en que se aplica este criterio en las comunidades de energías renovables²⁵. Así pues, en 2022 el VREG ha identificado las formas en que los promotores de proyectos han definido el criterio de proximidad. El VREG señala que el

21. Art. 35 decimosexta disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 relativo a la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009: “[...] El Gobierno adoptará [...]”.

22. Art. 35 decimosexta disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 sobre las disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009: “[...] El Gobierno flamenco podrá [...]”.

23. Art. 24, 1.º del Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023.

24. *Ibid.*, puntos a) y b).

25. Art. 3.3.2, 5.º, del Decreto del Gobierno flamenco de 3 de diciembre de 2021 por el que se modifica el Decreto sobre energía de 19 de noviembre de 2010, en lo que respecta a las comunidades energéticas, la entrada en vigor del uso compartido de la energía y el comercio entre iguales de energía verde de un cliente activo a otro cliente activo y el suministro de información por parte del proveedor al usuario de la red, *M.B.*, 28 de diciembre de 2021.

requisito de proximidad puede cumplirse de dos maneras, que presenta como alternativas: técnicamente (15 % de los proyectos) o geográficamente (85 % de los proyectos)²⁶. Sin embargo, el regulador flamenco no entra en más detalles, limitándose a señalar que los criterios técnicos no se utilizan ampliamente para definir el concepto de proximidad, y no explica cómo se cumple el requisito de proximidad mediante criterios técnicos²⁷. Simplemente señala que la interpretación del requisito de proximidad por parte de los promotores del proyecto es de órdenes de magnitud completamente distintos. Esto abarca desde una comunidad de energías renovables limitada a un municipio hasta una comunidad de energía renovable que opera en toda Bélgica, aunque la zona más amplia en la que puede actuar una comunidad de energía en virtud del Decreto Flamenco sobre Energía es el territorio de la Región Flamenca²⁸. El regulador flamenco también señala las deficiencias derivadas de atribuir a las propias comunidades la responsabilidad de definir el requisito de proximidad. Explica que las comunidades establecidas en un vasto territorio que definen la proximidad utilizando criterios geográficos, así como las que definen la proximidad utilizando criterios técnicos, dan una interpretación vaga de la proximidad o proporcionan información que no es relevante para su definición²⁹. Estas interpretaciones acaban por hacer ineficaz el criterio de proximidad.

10. A falta de una definición para el criterio de proximidad por parte del legislador o del ejecutivo bruselense, el regulador de Bruselas, BRUGEL, ha propuesto algunas pautas de interpretación de la noción de proximidad para los promotores de proyectos encargados de definir ellos mismos este concepto³⁰. Por ello, sugirió que el requisito de proximidad pudiera referirse “al territorio de la Región de Bruselas-Capital” o que se “definiera en función de la realidad eléctrica de la red (cabina de media tensión, por ejemplo)”³¹. Como definición alternativa, propone que se entienda que la noción de proximidad incluye el municipio en el que se encuentran los miembros constituyentes, así como los municipios vecinos³².

26. *Ibid.*

27. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*, p. 14.

28. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*, p. 15. Véanse también los artículos 4.1.2 y 4.8.4 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

29. *Ibid.*

30. BRUGEL, *Guide d'interprétation relatif aux autorisations délivrées aux communautés d'énergie*, p. 8.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

11. Más allá de las legislaciones o prácticas regionales, la Sección de Legislación del Consejo de Estado concluyó, al examinar un proyecto de orden de la autoridad de Bruselas, que el criterio de proximidad no debía interpretarse de forma que los particulares conectados a redes de distribución o transporte diferentes no pudieran controlar la misma comunidad de energías renovables³³. En otras palabras, los ciudadanos no pueden sufrir la división institucional belga, y sería contrario a la legislación europea (y al marco normativo general de la unión económica y monetaria) restringir el control de una comunidad de energías renovables a los residentes de una única región³⁴.

12. En las regiones de Bruselas y Flandes nos encontramos con una noción polisémica de proximidad que a veces conduce a una interpretación muy amplia de la noción a nivel de la región. Esto nos deja perplejos en cuanto al impacto que este requisito tiene sobre la participación ciudadana, ya que la voz de un ciudadano dentro de una comunidad de energías renovables puede diluirse, en el caso de una comunidad de energías renovables que se extienda a la escala de la región, en una gran masa de participantes. En otras palabras, cuanto mayor sea el territorio necesario para controlar una comunidad energética, mayor será el riesgo de que el peso de un ciudadano dentro de esa comunidad sea relativamente bajo. También existe el riesgo de que estas comunidades de energías renovables, activas en una amplia zona, se conviertan en proveedores de servicios en los que los ciudadanos no puedan hacerse oír.

13. En la Región Valona, la noción de proximidad se interpreta de forma más estricta, limitando el control a los residentes de una zona específica. Este enfoque tiene el potencial de reforzar la participación ciudadana, al evitar la dilución de la voz de los ciudadanos debido a interpretaciones variadas y a veces extensivas de la noción de proximidad, como ocurre en las otras dos regiones. Sin embargo, cuando solo los residentes geográficamente próximos a las instalaciones de producción de electricidad pueden convertirse en miembros con control de la comunidad, es innegable que existe una cierta limitación a la posibilidad de participación de los residentes geo-

33. Dictamen 69.836/1/V, de 29 de septiembre de 2021, sobre un anteproyecto de decreto "por el que se modifican el Decreto de 19 de julio de 2001 relativo a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, el Decreto de 1 de abril de 2004 relativo a la organización del mercado del gas en la Región de Bruselas-Capital, en lo que respecta a las tarifas viarias del gas y de la electricidad; y por el que se modifican el Decreto de 19 de julio de 2001 relativo a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital y el Decreto de 12 de diciembre de 1991 por el que se crean fondos presupuestarios con vistas a la transposición de la Directiva 2018/2001 y de la Directiva 2019/944".

34. Anciaux y Peiffer (2024: 285).

gráficamente más alejados, aunque pudieran conectarse a la misma parte de la red que las instalaciones de producción de electricidad, lo que implica proximidad técnica. Centrarse estrictamente en la proximidad geográfica podría crear una barrera geográfica artificial, que podría mitigarse teniendo en cuenta criterios de proximidad técnica junto a criterios geográficos.

14. El ejemplo belga pone de relieve el reto de interpretar la noción de proximidad en términos de participación ciudadana en la transición energética. Aunque es probable que una interpretación amplia del requisito de proximidad aumente el número de personas que pueden participar en una comunidad de energías renovables, limita al mismo tiempo la eficacia de esta participación ciudadana en su forma cívica debido a la dilución de votos que implica la ampliación del número de participantes. Lograr el equilibrio adecuado entre estos parámetros es un ejercicio delicado.

2. Procedimiento de reconocimiento de una comunidad energética

15. Aunque las directivas 2018/2001 y 2019/944 proporcionan una serie de información sobre las condiciones para la existencia de una comunidad energética, así como sus derechos y obligaciones, no especifican cómo y cuándo existe una comunidad energética. En la práctica, los Estados miembros disponían de dos opciones, con consecuencias diferentes: o bien una comunidad energética existe en cuanto cumple las condiciones legales y, en su caso, notifica su creación; o bien esta requiere autorización y no existe hasta que el procedimiento a este respecto haya concluido y finalizado debidamente.

16. En Bélgica, las tres regiones han adoptado posturas diferentes al respecto. En Flandes, la comunidad energética solo tiene que notificar su creación al regulador³⁵. En la Región de Bruselas-Capital, una comunidad energética debe ser autorizada por el regulador, que verifica el cumplimiento de las condiciones legales que deben cumplir las comunidades energéticas³⁶. Por último, el legislador valón ha permitido que la comunidad energética exista de pleno derecho en cuanto cumpla las condiciones, y solo tiene

35. Art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009, y art. 3.3.2 del Decreto del Gobierno flamenco de 19 de noviembre de 2010 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 8 de diciembre de 2010.

36. Art. 28, decimosexta disposición de la Ordenanza de 19 de julio de 2001 sobre la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

que notificar su creación al regulador³⁷. Sin embargo, si quiere poder compartir la energía que produce entre sus miembros, debe recibir autorización del regulador para hacerlo³⁸.

17. Estas elecciones de los distintos legisladores belgas tienen repercusiones en términos de participación. Algunos podrían argumentar que el procedimiento de notificación requiere menos trámites burocráticos para los promotores de proyectos y es, por tanto, la mejor manera de garantizar que los ciudadanos puedan participar fácilmente en la transición energética. Sin embargo, la experiencia flamenca en la elección de la notificación tiende a matizar esta afirmación. El VREG, el regulador flamenco, ha publicado un estudio en el que analiza las notificaciones recibidas durante 2022, y en el que describe un panorama bastante negativo de la decisión del legislador flamenco³⁹. Explicó que una proporción significativa de las notificaciones eran claramente erróneas, bien porque se referían a personas físicas, o bien porque la persona jurídica no existía⁴⁰. Además, otras comunidades energéticas se han registrado dos veces, una como comunidad de energías renovables y otra como comunidad ciudadana de energía⁴¹. Aunque en principio no está facultado para ello, el VREG ha decidido no conservar estas notificaciones ni combinarlas en la lista de comunidades energéticas que publica. Una vez realizado este cribado, quedaban menos de la mitad de las notificaciones recibidas. Sin embargo, el VREG subraya que no está facultado para comprobar en qué medida estas comunidades cumplen los criterios legales, y que estos criterios son vagos. ¿Cómo saber si el principal objetivo de una comunidad energética es cumplir objetivos medioambientales, económicos o sociales⁴²? El VREG pide implícitamente la adopción de un procedimiento de reconocimiento y un control real del cumplimiento de los criterios jurídicos de las comunidades energéticas, con el fin de garantizar que solo aquellas que cumplan las condiciones puedan beneficiarse del

37. Art. 35, decimotercera disposición, § 1 del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001, y Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023, arts. 15-18.

38. Art. 35, decimosexta disposición, §3 del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001, y Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023, arts. 19-23. Cabe señalar que disponemos de muy poca información sobre la aplicación de los procedimientos de notificación y autorización en la Región Valona, así que no volveremos sobre la experiencia de esta región.

39. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*.

40. *Ibid.*, p. 9.

41. *Ibid.*, p. 11.

42. *Ibid.*, pp. 10; 16.

ventajoso marco jurídico que se ha creado para ellas, en particular de la posibilidad de compartir la energía a un precio más bajo entre los miembros de una comunidad⁴³.

18. Estos problemas no se plantean en la Región de Bruselas-Capital, donde se ha dado preferencia a un procedimiento de autorización. Al redactar este documento, 7 comunidades energéticas han sido debidamente autorizadas por el regulador de Bruselas, Brugel⁴⁴. Aunque pueda parecer irrisorio, hay que matizarlo teniendo en cuenta el pequeño tamaño de la Región de Bruselas-Capital. Además, se trata de comunidades energéticas que cumplen, *a priori*, las condiciones establecidas por el legislador de Bruselas y, por tanto, reflejan la voluntad de los legisladores europeos y de Bruselas cuando crearon la figura de la comunidad energética, es decir, grupos de ciudadanos que desean participar directamente en la transición energética.

19. En conclusión, aunque el procedimiento de notificación pueda parecer más sencillo y, a primera vista, facilite la participación ciudadana en la transición energética a través de la estructura de la comunidad energética, la experiencia flamenca nos demuestra que no está exento de inconvenientes. Sin el control del regulador flamenco, se corre el riesgo de que personas jurídicas que no cumplen las condiciones para ser una comunidad energética puedan beneficiarse de los derechos concedidos a las comunidades energéticas y a sus miembros, sin servir, por tanto, al objetivo de facilitar la participación ciudadana en la transición energética. El procedimiento de autorización, aunque conlleve inevitablemente una mayor carga administrativa, permite comprobar que se cumplen las condiciones legales y, por tanto, limitar el riesgo de utilización inadecuada de la estructura jurídica del consorcio energético.

3. La condición de propiedad para compartir energía en una comunidad energética

20. Las directivas europeas estipulan que las comunidades de energías renovables solo pueden compartir la energía con sus miembros si son propietarias de las instalaciones de producción⁴⁵. Aunque el origen de esta con-

43. *Ibid.*, p. 17.

44. <https://www.brugel.brussels/blog/energy-sharing-18/post/communautes-d-energie-406> (4 de abril de 2024).

45. Art. 22.2.b) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables

dición de propiedad no se explicita en las directivas, en la práctica tiene el efecto de impedir la participación en las comunidades energéticas de terceros inversores cuyo modelo de negocio consiste en financiar instalaciones de producción fotovoltaica manteniendo la propiedad de dichas infraestructuras. También hace más complejo para las personas que ya tienen una instalación fotovoltaica unirse a una comunidad energética. Para que estas instalaciones desempeñen un papel útil en la producción compartida dentro de la comunidad, habría que transferir su propiedad a la comunidad energética. Esto podría considerarse una limitación injustificada de la capacidad de estos usuarios de la red para participar en la transición energética utilizando la estructura de la comunidad energética.

21. Cabe destacar que, en Bélgica, las tres regiones hayan dejado de lado, de un modo u otro, esta condición de propiedad para compartir la energía en el seno de una comunidad energética. En la Región Valona, una comunidad energética, renovable o ciudadana, puede compartir la energía producida “bien por instalaciones de su propiedad, bien por instalaciones sobre las que tiene un derecho de uso [...], o bien por instalaciones [...] propiedad de sus miembros e inyectadas en la red”⁴⁶. También ocurre en la Región de Flandes, pero solo para las comunidades energéticas ciudadanas. El uso compartido de la energía puede organizarse dentro de la comunidad si esta es propietaria o tiene derecho de uso sobre las instalaciones de producción⁴⁷. En ambos casos, parece haber una clara desviación del texto de las directivas, que se refieren a una condición de propiedad. Sin embargo, los legisladores flamencos y valones no han señalado ni justificado esta discrepancia.

22. Sin embargo, el caso flamenco merece más atención, ya que los procedimientos parlamentarios flamencos declaran explícitamente que la transposición flamenca cumple las directivas⁴⁸. La comparación de las

(DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 16.3.e) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

46. Art. 35, undécima, §1, al. 1.º, 4.º del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 relativo a la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001.

47. Art. 4.4, §1, al. 1.º, 1.º j.º 8.º del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

48. T.P., Parlamento flamenco, 2020-2021, doc. 663, p. 94: “*In tegenstelling tot de hernieuwbare energiegemeenschap wordt hier conform de richtlijn bepaald dat de energiegemeenschap van burgers (de rechtspersoon) niet per definitie de eigenaar hoeft te zijn van de productie-installatie maar dat deze ook mag beschikken over de gebruiksrechten*” (Traducción libre: “A diferencia de la comunidad de energías renovables, la directiva estipula aquí que la comunidad energética ciudadana [la persona jurídica] no tiene que ser necesariamente la propietaria de la instalación de producción, sino que también puede ser titular de los derechos de uso”).

distintas versiones lingüísticas de la Directiva 2019/944 pone de manifiesto una diferencia lingüística que podría explicar esta transposición flamenca. Mientras que la versión francesa establece que la comunidad ciudadana de energía debe ser propietaria de las instalaciones de producción, la versión neerlandesa establece que las instalaciones de producción deben ser propiedad (*“in bezit van”* o “en posesión de”) de la comunidad ciudadana de energía⁴⁹, donde la propiedad puede interpretarse como menos estricta que la titularidad. Dado que ninguna versión lingüística tiene, *a priori*, primacía sobre otra, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que, cuando existen diferencias lingüísticas entre distintas versiones, estas deben compararse⁵⁰. Tal comparación permite concluir que el objetivo del legislador europeo era referirse a la propiedad, habiendo utilizado en particular las nociones de *“ownership”* en la versión inglesa, *“im Eigentum”* en la versión alemana, *“własność”* en la versión polaca, y *“pertenezcan a”*⁵¹ en la versión española. Este deseo de una condición estricta de propiedad, que excluya en particular los derechos de alquiler u otros derechos de uso, también parece confirmarse en la propuesta de directiva destinada a mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión Europea, aprobada provisionalmente por el Consejo y el Parlamento⁵². En este documento, el legislador europeo prevé ampliar las posibilidades de compartir energía entre clientes activos en el caso de que un cliente activo sea propietario o arrendatario de una instalación de producción, pero limita explícitamente el uso compartido dentro de una comunidad de energías renovables o ciudadana al caso en que esta última ostente la plena propiedad de las instalaciones de producción⁵³. Por tanto, nos parece que la transposición flamenca no se ajusta a la directiva europea. Sin embargo, queda fuera del alcance de nuestro estudio determinar si Bélgica podría ser condenada por esta transposición y cómo. Más allá de estas consideraciones relativas a la interpretación de la Directiva europea y a la conformidad de la transposición flamenca, constataremos simplemente que estas diferencias de transposición conducen

49. Art. 16, 3, e) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

50. C.J.U.E, 6 de octubre de 1982, C-283/81, srl CLIFIT y Lanificio di Gavardo SpA contra Ministerio de Sanidad, § 18.

51. Los autores agradecen a Wojciech Giemza y Leticia Pieraerts su ayuda en esta comparación lingüística.

52. Nota de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes sobre una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican los reglamentos (UE) 2019/943 y (UE) 2019/942 y las directivas (UE) 2018 y (UE) 2019 para mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2023, Expediente Interinstitucional: 2023/0077 (COD), disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16964-2023-INIT/en/pd>.

53. *Ibid.*, p. 99.

también a divergencias entre las regiones en cuanto a las posibilidades de participación en las comunidades de energías renovables o ciudadanas.

23. El legislador de Bruselas ha tomado otra vía para alejarse del requisito de propiedad en el reparto de la energía. En primer lugar, señala que las comunidades de energías renovables y ciudadanas están sujetas a esta condición de propiedad en virtud de la legislación europea, a diferencia de los legisladores flamenco y valón⁵⁴. Por ello, ha decidido crear, paralelamente a la transposición de las directivas europeas, un tercer tipo de comunidades energéticas: las comunidades energéticas locales, muy similares a las comunidades de energías renovables en la medida en que se limitan a la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables⁵⁵. Se trata explícitamente de adaptarse “al contexto regional de Bruselas. En particular, en lo que respecta a la oportunidad de movilizar instalaciones existentes o recurrir a la participación de terceros inversores en un contexto en el que se comparten muchos tejados”⁵⁶.

24. Deliberadamente o no, y con o sin asunción de responsabilidades, las tres regiones han ampliado pues, de un modo u otro, las posibilidades de reparto en el seno de las comunidades energéticas a los casos en que la comunidad energética no es propietaria de la infraestructura de producción. Esto podría verse claramente como un aumento del número de personas que pueden participar en una comunidad energética y, por tanto, como algo positivo para la participación ciudadana en la transición energética, especialmente para las personas que ya poseen una instalación de producción y desean compartir su excedente de producción dentro de una comunidad. Sin embargo, esto también tiene la consecuencia de permitir que terceros inviertan en las comunidades energéticas, mientras que su modelo empresarial consiste, como recordatorio, en invertir en la producción renovable en lugar de en los particulares y conservar la propiedad de esta para obtener beneficios, en particular revendiendo la producción renovable. Esta posible implicación de terceros inversores podría tener un impacto negativo en la participación, especialmente cívica, de los ciudadanos dentro de una comunidad energética. De hecho, para garantizar la rentabilidad de su in-

54. Véase el art. 28 ter, §2 de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, para las comunidades ciudadanas de energía, y el art. 28 quinquies, §2 de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, para las comunidades de energías renovables y T.P., P.R.B.C., 2021-2022, A-516/1, p. 54.

55. Art. 28, sexta disposición y siguientes de la Ordenanza de 19 de julio de 2001 sobre la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

56. T.P., P.R.B.C., 2021-2022, A-516/1, p. 4.

versión, los terceros podrían reclamar ciertos derechos de voto prioritarios, reduciendo así la influencia de otros miembros de la comunidad. Además, el afán de lucro de terceros inversores podría entrar en conflicto con los objetivos medioambientales, sociales o económicos que necesariamente debe perseguir una comunidad energética.

4. Conclusión

25. Ante el reto de la transición energética, la falta de aceptación pública de las energías renovables es un obstáculo que hay que superar. Para lograrlo, la Unión Europea ha apostado por la participación ciudadana y las comunidades energéticas. Si los ciudadanos pueden beneficiarse de las energías renovables participando en comunidades de energías renovables o ciudadanas, esta barrera puede eliminarse parcialmente. Por tanto, los ciudadanos deben poder participar en la transición energética.

26. No obstante, cabe preguntarse cómo encajan las transposiciones belgas del marco jurídico europeo en este objetivo de utilizar la estructura jurídica de las comunidades energéticas para fomentar la participación ciudadana en la transición energética. Las transposiciones flamenca, valona y bruselense nos demuestran que no es un ejercicio fácil. De hecho, al pretender, explícitamente o no, aumentar la participación ciudadana en algunos de sus aspectos, la legislación regional ha tenido, en otros aspectos, repercusiones negativas en términos de participación ciudadana. Una definición amplia de la noción de proximidad aumenta el número de personas que pueden controlar una comunidad de energías renovables, pero también diluye las voces individuales en la masa de ciudadanos que pueden participar. Esto abre la puerta a utilizar la estructura comunitaria de la energía no para reunir a los ciudadanos, sino para ofrecer servicios. También hemos visto que un procedimiento para notificar la creación de una comunidad energética, aunque a primera vista es un medio para permitir una participación sencilla en las comunidades energéticas, también hace posible, especialmente si no hay un control *a posteriori* de los criterios legales para las comunidades energéticas, que la estructura de la comunidad energética sea utilizada indebidamente por personas que, en principio, no podrían utilizarla. Por último, la supresión de la condición de propiedad para compartir dentro de una comunidad energética, apartándose del marco europeo o creando un tercer tipo de comunidad energética, sin duda facilita la participación de los ciudadanos en estas, ya que disponen de una instalación de producción de electricidad, pero también facilita la participación de terceros inversores

en comunidades energéticas que podrían, para garantizar su rentabilidad, limitar el peso de los miembros en la toma de decisiones dentro de una comunidad energética.

27. A pesar de estos arbitrajes, es importante subrayar que los legisladores regionales belgas sí han tenido en cuenta la ambición de la participación pública en la transición energética y la aceptación pública de las energías renovables. En efecto, aunque sus intervenciones han tenido a veces consecuencias ambivalentes en términos de participación, nos parece que su objetivo inicial era permitir una participación más amplia en términos numéricos, o más sencilla en términos de procedimiento. Las comunidades energéticas son, por tanto, medios de participación ciudadana en la transición energética, y las transposiciones belgas solo difieren en el grado de esta participación.

5. Bibliografía

- Anciaux, J. y Peiffer, Q. (2024). Les communautés d'énergie en Région de Bruxelles-Capitale : un cadre légal *ambitieux*. En M. Beudels y L. De Brucker (dirs.). *Energierecht in Brussel. À la recherche des alternatives aux énergies fossiles* (pp. 253-301). Bruselas: Larcier.
- Beudels, M. (2023). Hydrogène et fédéralisme : plaidoyer pour une approche holistique de la répartition des compétences en matière d'énergie. *A.P.T.*, 3, 270-297.
- Stokes, L. C. (2016). Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy. *American Journal of Political Science*, 60 (4), 958-974.

CAPÍTULO XIX

Las comunidades energéticas locales en Austria

Maria Philomena Bertel¹

*Profesora de Derecho Público y Digitalización
(Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht und Digitalisierung),
Doctora en Derecho,
Universidad de Graz (Austria)*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Nueva regulación y aproximación conceptual de las comunidades energéticas. 3. Otras formas de compartir electricidad en Austria. 4. Reflexiones finales. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La transposición de la Directiva 2018/2001, de fomento de las energías renovables², y de la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad³, ha tenido lugar en Austria en el año 2021, convirtiéndose en uno de los países pioneros en su trasposición⁴. No cabe duda de que no solo las citadas directivas brindan un marco legal para generar energía tanto convencional como renovable, sino que, además, regulan la agregación y el uso de energía dentro de una comunidad, pero sin que necesariamente la comunidad se constituya como un actor del mercado energético⁵.

1. Esta publicación es parte del Proyecto PID2021-124031NB-C41 (financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE) y parte del Proyecto H2020 EC² (grant agreement no 101022565).

2. Diario Oficial de la Unión Europea L 328/82, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>.

3. Diario Oficial de la Unión Europea L 158/125, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/2022-06-23>.

4. Una breve comparación de las diferentes regulaciones nacionales de los Estados miembros puede consultarse en https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-communities/energy-communities-repository-policy-database_en#austria y aquí <https://www.rescoop.eu/policy/transposition-tracker/rec-cec-definitions>.

5. Considerando 46 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por

Una de las cuestiones que ha suscitado la trasposición de las citadas directivas tiene que ver con dirimir cuál es el legislador competente en la materia, ya que en Austria el poder federal comparte la competencia en materia de energía con las regiones o Bundesländer⁶, convirtiéndose, tal y como describe la doctrina, en una “materia compleja” (*Querschnittsmaterie, komplexe Materie*)⁷, sobre todo teniendo en cuenta que la Constitución austriaca no delimita qué aspectos pertenecen al ámbito legislativo del nivel federal y/o del nivel regional. Más bien, según una teoría elaborada por la Corte Constitucional (*Gesichtspunktetheorie*)⁸, la cuestión reside en determinar qué aspecto concreto de la materia se ve afectado⁹. Si se trata, por ejemplo, de regular un aspecto ligado a la protección de la naturaleza, son las regiones las que tienen la competencia para legislar, tal y como reconoce el artículo 15.1 de la Ley Constitucional Austriaca¹⁰.

2. Nueva regulación y aproximación conceptual de las comunidades energéticas

El legislador austriaco ha decidido transponer las directivas mediante la aprobación de una nueva ley y la modificación de una ya existente. Concretamente, en 2021 el Consejo Nacional (*Nationalrat*¹¹) y el Consejo Federal (*Bundesrat*¹²) aprobaron la Ley sobre las energías renovables (*Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen*)¹³, modificando además la Ley del sector eléctrico (*Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird*)¹⁴.

Es precisamente en la Ley del sector eléctrico en la que encontramos las definiciones de los dos tipos de comunidades energéticas que se encuentran también recogidas en las directivas europeas: comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía. En primer lugar,

la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (Diario Oficial de la Unión Europea L 158/125, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/2022-06-23>).

6. Pirstner-Ebner (2020: 32); Potacs (2019: 979); Schnedl (2020: 36, 108, 255). Sobre la materia en general, Storr (2022: 1-2); Schnedl (2020).

7. Öhlinger y Eberhard (2022: 137-138).

8. Öhlinger y Eberhard (2022: 140).

9. Öhlinger y Eberhard (2022: 140).

10. Schnedl (2020: 231).

11. Stelzer (2022: 60-61).

12. Stelzer (2022: 60-61, 75).

13. Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG), BGBl. I Nr. 150/2021.

14. Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket – EAG-Paket, BGBl. I Nr. 150/2021.

el artículo¹⁵ 7.1 de la Ley sobre energías renovables define la comunidad de energías renovables en su número 15.^a como “aquella entidad jurídica que permite utilizar conjuntamente la energía generada dentro de la comunidad, debiendo estar sus miembros o accionistas situados en las proximidades definidas en el artículo 16c (2)”. Seguidamente, el mismo artículo 7.1 define la comunidad ciudadana de energía como “aquella persona jurídica que genere, consuma, almacene o venda energía eléctrica, y actúe en el ámbito de la agregación o preste servicios energéticos a sus miembros y, además esté controlada por miembros o accionistas de conformidad con el artículo 16.3 letra b” (número 6.^a).

Centrándonos en la figura de las comunidades de energías renovables, el artículo 79.1 de la citada Ley de renovables señala que “[u]na comunidad de energías renovables puede producir energía a partir de fuentes renovables y consumir, almacenar o vender la energía que produce. También puede actuar en el ámbito de la agregación y prestar otros servicios energéticos. Todo ello teniendo en cuenta las disposiciones aplicables a la actividad respectiva sin que los derechos y obligaciones de los usuarios de la red, en particular la libre elección del proveedor, puedan verán afectados”. Siendo el artículo 79.2 el que regula la participación en la comunidad de energías renovables, señalando al respecto lo siguiente: “Los miembros o accionistas de una comunidad de energías renovables pueden ser personas físicas, municipios, entidades jurídicas de las autoridades públicas en relación con las oficinas locales y otras personas jurídicas de derecho público o pequeñas y medianas empresas. Una comunidad de energías renovables debe constar de dos o más miembros o accionistas y debe estar organizada como asociación, cooperativa, sociedad o corporación o asociación similar con personalidad jurídica. Su objetivo principal no debe ser el beneficio económico, lo que debe constar en los estatutos si no se desprende ya de la forma de organización. Además, la comunidad de energías renovables debe aportar principalmente beneficios ecológicos, económicos o sociales a sus miembros o a las zonas en las que opera. La participación en una comunidad de energías renovables es voluntaria y abierta; y, en el caso de las empresas privadas, la participación no debe ser su principal actividad comercial o profesional”. Estas previsiones son completadas con las disposiciones contenidas en el artículo 16, letras b y c, de la Ley del sector eléctrico¹⁶.

15. La palabra artículo equivale al símbolo “§” que utilizan tanto la Ley sobre energías renovables como la Ley del sector eléctrico.

16. §§ 16b y 16c Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (EIWOG 2010), BGBl. I Nr. 110/2010 idF. BGBl. I Nr. 145/2023.

Las definiciones presentadas nos hacen ver que la comunidad energética en Austria no es una forma de persona jurídica en sí misma, pero que los interesados tienen que constituir una persona jurídica (de las opciones que existen en Austria) que se enmarque dentro de los límites de las dos definiciones, lo que implica elegir una forma legal ya existente. En este sentido, las dos normas analizadas no son restrictivas respecto a la forma jurídica a adoptar: puede ser una asociación (*Verein*)¹⁷, una cooperativa (*Genossenschaft*)¹⁸ o una sociedad de responsabilidad limitada (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*)¹⁹, por ejemplo.

En cuanto a las diferencias que presentan ambas figuras en la regulación austriaca, cabe destacar en primer lugar que la comunidad de energías renovables solamente puede formarse para generar y usar energías renovables²⁰, estando además limitada a un cierto ámbito territorial que va a depender del nivel de la red eléctrica. En este sentido hay que destacar que las comunidades de energías renovables están limitadas a los niveles de red 6 y 7 (local) y 4 y 5 (regional)²¹. Por el contrario, las comunidades ciudadanas de energía pueden operar en todos los niveles de la red sin restricción alguna²². La comunidad energética de renovables es entonces posible a nivel local y regional, y depende de los niveles de red utilizados cómo una comunidad energética es clasificada.

Una tercera diferencia entre la comunidad de energías renovables y la comunidad ciudadana gira en torno a sus miembros, si bien, en ambos casos, se necesitan como mínimo dos participantes o miembros²³. Ahora bien, mientras que en una comunidad de energías renovables pueden participar personas físicas, empresas (pequeñas y medianas empresas), municipios y otras corporaciones públicas, en la comunidad ciudadana de energía pueden participar también todas las personas físicas y jurídicas, pero solo pueden ejercer el control las personas físicas, los municipios y las pequeñas empresas²⁴, siendo por tanto los miembros de la comunidad de energías renovables limitados.

17. Vereinsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 66/2002 idF. BGBl. I Nr. 211/2021.

18. Genossenschaftsgesetz, RGBl. Nr. 70/1873 idF. BGBl. I Nr. 178/2023.

19. CmbH-Gesetz, RGBl. Nr. 58/1906 idF. BGBl. I Nr. 179/2023.

20. § 79 EAG.

21. § 16c EIWOG 2010.

22. ErläutRV 733 BlgNR 27. GP 26: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/733/fname_933186.pdf.

23. § 79 EAG y § 16b EIWOG 2010.

24. § 16b EIWOG 2010.

Otra diferencia significativa es la que se sustenta sobre las tasas de la red. La comunidad de energías renovables se ve más favorecida que la comunidad ciudadana de energía, porque la comunidad de energías renovables reparte beneficios financieros de las tasas y tarifas de red²⁵.

Además, si acudimos a la regulación de la comunidad ciudadana de energía en la Ley del sector eléctrico, vemos que solamente es posible para la comunidad generar, consumir, almacenar o vender energía eléctrica²⁶, mientras que la comunidad de energías renovables es más flexible, ya que no solo puede constituirse para el uso de la energía eléctrica, sino que también puede hacerlo para suministrar calor²⁷. En este sentido creo que esta posibilidad debería contemplarse en ambas figuras, sobre todo si tenemos en cuenta la existencia de otras formas de generar energía que van más allá de la energía eléctrica, si bien actualmente en Austria la mayoría de las comunidades de energías renovables utilizan energía fotovoltaica²⁸.

Por último, me gustaría destacar que la regulación actual de las dos figuras admite la constitución de comunidades de energía virtuales, es decir, comunidades de energía que consisten en una comunidad virtual, donde plantas ya instaladas y conectadas con la red eléctrica se usan para brindar electricidad a los miembros de la comunidad²⁹.

3. Otras formas de compartir electricidad en Austria

En Austria existen otras formas de compartir electricidad que me gustaría mencionar. La planta de generación conjunta (*Gemeinschaftliche Erzeugungsanlage*)³⁰ es una forma de compartir electricidad en un mismo edificio sin utilizar la red pública³¹. La gran ventaja de esa forma de compartir electricidad es que no se utiliza la red pública, y por eso no se cobran tasas³².

La práctica nos muestra que se ha creado una gran cantidad de comunidades energéticas; en julio de 2023 existían más o menos 700 comuni-

25. § 5 Abs 1a Systemnutzungsentgelte-Verordnung 2018, BGBl. II Nr. 398/2017 idF BGBl. II Nr. 395/2023.

26. § 16b Abs 1 EIWOG 2010.

27. § 79 Abs 1 EAC.

28. Una lista de comunidades energéticas registradas de manera voluntaria puede consultarse en <https://energiegemeinschaften.gv.at/landkarte/>.

29. Véase, por ejemplo, <https://www.swellenergy.com/>.

30. § 16a EIWOG 2010.

31. § 16a Abs 2 EIWOG 2010.

32. <https://energiegemeinschaften.gv.at/gemeinschaftliche-erzeugungsanlagen/>.

dades energéticas, la mayoría comunidades de energías renovables a nivel local y regional³³. En muchas de las comunidades de energías renovables participan de una u otra manera las municipalidades. En mi opinión es una ventaja, porque aunque comparada con una participación “regular” en el mercado de la energía, es decir, comparada con los principales actores del mercado de la energía, parece fácil crear y mantener una comunidad de energías renovables, para el consumidor ordinario puede ser difícil. Si el municipio, por ejemplo, se encarga de las formalidades y los interesados solamente tienen que afiliarse, puede ser más fácil participar en una comunidad de energías renovables.

Precisamente con el objetivo de crear un acceso más fácil, Austria ha creado una oficina de coordinación para las comunidades energéticas³⁴. Esa oficina brinda mucha información no solamente sobre las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, sino también sobre la planta de generación conjunta. Brinda información bastante detallada y específica tanto para los interesados como para las comunidades energéticas ya existentes, mediante, entre otros, guías prácticas para crear una comunidad energética o modelos de contratos. A lo que hay que añadir las herramientas de las que dispone la plataforma creada por la oficina, que cuenta con calculadoras que permiten comparar el uso estimado y la producción estimada dentro de una comunidad energética³⁵, lo que sin duda es muy práctico.

4. Reflexiones finales

A pesar de contar con un marco legal claro y detallado, que genera seguridad jurídica, lo cierto es que no existen datos oficiales que evidencien el número de comunidades energéticas que existen en entornos vulnerables, que son los que verdaderamente se pueden beneficiar de las utilidades, sobre todo sociales, que brindan estas figuras.

No obstante, la situación para las comunidades energéticas no es mala, y se ha convertido ya en una práctica habitual para los usuarios de electricidad. Sin embargo, el legislador y la Administración aún tienen un margen

33. <https://www.e-control.at/documents/1785851/1811582/E-Control-EAG-Monitoringbericht-2023.pdf/2104d8ca-4a61-d1da-3fde-d90ff7628b35?t=1696968629725>.

34. <https://energiegemeinschaften.gv.at/>.

35. <https://energiegemeinschaften.gv.at/>.

importante para mejorar su implementación y maximizar sus beneficios, por ejemplo en entornos vulnerables.

5. Bibliografía

- Öhlinger, T. y Eberhard, H. (2022). *Verfassungsrecht* (13.^a ed.). Facultas.
- Pirstner-Ebner, R. (2020). *Energierecht*. Facultas.
- Potacs, M. (2019). *Energiewirtschaftsrecht*. En M. Holoubek y M. Potacs. *Öffentliches Wirtschaftsrecht. Band I* (4.^a ed.). Verlag Österreich.
- Schnedl, G. (2020). *Umweltrecht*. Facultas.
- Stelzer, M. (2022). *The Constitution of the Republic of Austria* (2.^a ed.). Hart Publishing.
- Storr, S. (2022). *Energierecht*. Manz.

CAPÍTULO XX

Las comunidades energéticas locales en Italia

Carlo Alberto Ciaralli

*Profesor de Derecho Constitucional y Público.
Universidad "G. d'Annunzio" de Chieti-Pescara (Italia)*

SUMARIO. 1. La transición energética desde una perspectiva multinivel. 2. El régimen jurídico italiano. 3. El Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR) y la inversión en la transición energética. 4. El papel local y regional en el desarrollo territorial de las comunidades de energías renovables. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. La transición energética desde una perspectiva multinivel

En el tiempo contemporáneo, la transición energética hacia un modelo de desarrollo y producción diferente, centrado en el paradigma de la sostenibilidad, constituye uno de los desafíos actuales más significativos. En este sentido, con la expresión "transición energética" debe entenderse el conjunto de cambios en los modelos de producción, distribución y consumo de energía para conseguir una mayor sostenibilidad medioambiental y económica. Como es sabido, el objetivo de la transición energética se centra en la transformación del sistema energético actual, fundamentado en los combustibles fósiles, hacia un modelo fundamentado en energías renovables y otras formas de reducción de emisiones. En particular, para las empresas y los ciudadanos, realizar la transición energética es esencial, ya que la dependencia de fuentes no renovables representa un elemento de incertidumbre para el futuro¹, tanto económicamente como socialmente.

1. Véase, entre otros, Caldirola (2009).

Indudablemente, los eventos de los últimos años han puesto de manifiesto la importancia de la autonomía energética de cada nación, así como la necesidad de impulsar con eficacia y más rápidamente la transición hacia un modelo de desarrollo económico y de producción de la energía más sostenible, respetuoso con el medioambiente y, a la vez, socialmente y económicamente “sostenible” para ciudadanos y empresas².

En el proceso de implementación de una economía sostenible, un instrumento innovador y al mismo tiempo necesario son las comunidades de energías renovables (CER), es decir, comunidades de pequeños productores que, junto con Administraciones públicas y actores privados³, desempeñen un papel protagonista en el proceso de producción de la energía, con el objetivo de alcanzar la producción de una energía más barata para los ciudadanos y que no tenga un impacto significativo para el medioambiente.

En particular, la Unión Europea ha desempeñado un papel protagonista en el impulso al cambio de perspectiva sobre el desarrollo sostenible y, evidentemente, en la implementación de políticas destinadas a fomentar la utilización de energía procedente de fuentes renovables⁴. En particular, entre los distintos documentos elaborados por la Unión, se hace referencia al “Pacto Verde europeo”, que tiene como objetivo el desarrollo de políticas económicas y sociales compatibles con la preservación del medioambiente, garantizando, en particular, que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, que el crecimiento económico sea respetuoso con los recursos naturales y que el desarrollo no genere desigualdades económicas, sociales y culturales, con el fin de alcanzar el “Objetivo 55” europeo, así como el objetivo “cero emisiones netas” de la Organización de las Naciones Unidas.

En este contexto, el análisis del marco normativo italiano sobre las comunidades de energías renovables tiene que centrarse, por un lado, en la transposición normativa de las directivas de la Unión Europea que pusieron en marcha las comunidades, y, por otro lado, en la actuación concreta de nivel primario y, además, reglamentario de la disciplina. En este sentido, las fuentes normativas a las cuales se refiere el tema de las comunidades

2. *Cfr.* Boschetti (2009).

3. Bajo este perfil, véase, entre otros, Granato (2023).

4. *Cfr.* Sbrescia (2013, 2020).

de energía, y de energías renovables, son, como es sabido, la Directiva (UE) 2018/2001 (RED II)⁵ y la Directiva (UE) 2019/944⁶.

La Directiva RED II, en particular, pone de manifiesto la relevancia estratégica del desarrollo de tecnologías de producción y almacenamiento de la energía a nivel local, incluso bajo el perfil económico del menor gasto de producción y distribución, así como en la menor dispersión de energía en la red de transmisión⁷. La Directiva, además, destaca la importancia del tema de la producción local de energía, a través del papel protagonista del tríptico “ciudadanos-consumidores-productores”. En particular, la producción a nivel local de energía prevé un nuevo perfil activo, el *prosumer* (al mismo tiempo productor y consumidor de energía), intentando hacer frente, de forma original, a los desafíos de la sociedad contemporánea, y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la producción de energía, especialmente a nivel local, a través de una evolución estructural del modelo⁸.

Asimismo, se intentará desarrollar algunos comentarios sobre la relación entre el Plan de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR) y la transición energética a través de la implementación en la utilización de las renovables, con especial referencia a las CER, y el papel de regiones y entidades locales en la implementación de las mismas CER. En particular, como se ha comentado en varios estudios, las CER podrían convertirse en una herramienta fundamental en el cambio de paradigma en la producción y distribución de energía. De hecho, el principal objetivo de las CER es proporcionar beneficios ambientales, económicos y sociales a nivel de comunidad a sus accionistas o miembros o a las áreas locales en las que operan, de manera prioritaria frente a los beneficios financieros.

2. El régimen jurídico italiano

Como ha sido comentado en varios estudios, las CER podrían convertirse en una herramienta fundamental en el cambio de paradigma en la producción y distribución de la energía, proporcionando beneficios medioambientales, económicos y sociales, especialmente a nivel de la comunidad local, a través

5. Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

6. Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

7. Véase Berardi (2023: 20 y ss.).

8. Véase De Maio (2024).

de la participación ciudadana directa en la gestión y los beneficios resultantes de la directa producción y distribución de energía procedente de fuentes renovables.

Esencialmente, las comunidades energéticas permitirían que los ciudadanos, pequeñas y medianas empresas, cooperativas o entidades locales se involucren y participen de manera activa en la lucha en contra de los efectos nocivos debidos al cambio climático y la destrucción de la biodiversidad, resultantes del modelo de desarrollo económico y social (en particular, de las sociedades occidentales) del último siglo. En este ámbito, el papel potencial de la participación ciudadana es un elemento fundamental para lograr una transición energética efectiva, democrática y sostenible, y las comunidades energéticas, en esta perspectiva, pueden ser interpretadas como una herramienta estratégica. Como es sabido, las comunidades de energías renovables son organizaciones sin ánimo de lucro, que pretenden generar y comercializar la energía, buscando beneficios económicos para los asociados y toda la comunidad local, a través de la reducción de costes energéticos.

El proceso de cambio en la producción y distribución de energía, desde el modelo tradicional vinculado a las fuentes fósiles hasta un nuevo modelo energético, fundamentado en la cooperación de los ciudadanos y en la defensa y protección del medioambiente, corresponde a una lógica económica, social y, además, constitucional, en el sentido de que las comunidades de energías renovables permitirían dar efecto a los principios constitucionales de protección del medioambiente, biodiversidad y ecosistemas (en interés de las generaciones futuras, art. 9 Constitución italiana), y, además, con referencia a la protección medioambiental como límite a la iniciativa económica privada (art. 41 Constitución italiana)⁹.

En primer lugar, hay que analizar la transposición parcial de la Directiva 2018/2001 (RED II), relativa al “fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables”, a través del Decreto-ley 162/2019¹⁰, convertido en la Ley 8/2020¹¹. Esta primera, temporánea, actuación de la Directiva RED II tenía algunos perfiles críticos, en particular en lo que se refiere a la propia “constitución” de las CER. De hecho, la norma establecía reglas muy estrictas para compartir energía, en particular en la utilización de la misma subestación de transformación, estableciendo límites cuantitativos a la energía compartida por las instalaciones de fuentes renovables dentro del perímetro de la

9. En este sentido, véase, en particular, Ruscitti (2023).

10. Decreto-ley de 30 de diciembre de 2019, n.º 162.

11. Ley de 28 de febrero de 2020, n.º 8.

subestación¹². Además, para garantizar la inmediatez en el uso compartido de energía, se establecía que el autoconsumo tenía que realizarse sobre una base horaria y a través de redes públicas.

Por otro lado, a través del Decreto Legislativo 199/2021¹³, el cual ha transpuesto de manera definitiva e integral la Directiva RED II, el legislador italiano ha flexibilizado algunas características estructurales de las CER para garantizar más eficazmente la consecución de los mismos resultados perseguidos por la Directiva. En particular, el art. 31 del Decreto Legislativo identifica quién puede desempeñar poderes de control sobre las CER, incluyendo diferentes categorías: personas físicas, pequeñas y medianas empresas, organismos territoriales y autoridades locales, incluidas las Administraciones municipales, organismos de investigación y formación, organismos religiosos, organismos del tercer sector y de protección del medioambiente. Por tanto, la participación en las CER debe tener las características de apertura, voluntariedad y autonomía.

Por otro lado, la norma pretende fomentar la colaboración entre sector público y privado, con la finalidad de implementar la difusión de las CER en todo el territorio nacional. En este marco definitorio, la elección del modelo jurídico está remitida a la autonomía de los interesados (en particular, entre los modelos de las empresas de carácter social, sociedades cooperativas u asociaciones no reconocidas). El modelo jurídico constituye un tema de particular relevancia, ya que la elección de la estructura jurídica puede condicionar el funcionamiento de la CER, por el diferente régimen jurídico aplicable a una u otra forma elegida, las obligaciones tanto administrativas como contables y el grado de implicación en la gestión y el control de la CER¹⁴.

Esencialmente, las CER son entidades jurídicas formadas por entidades y ciudadanos asociados que pretenden generar y consumir su propia energía, agrupando varias categorías de sujetos —personas físicas y jurídicas, Administraciones públicas y entidades privadas, cooperativas sociales, pymes, profesionales o familias, incluidas las de rentas bajas o vulnerables— con el objetivo de alcanzar condiciones económicas más favorables en relación con el consumo de energía. En lo que se refiere a las empresas, la participación en las CER no puede constituir la principal actividad comercial e industrial de las mismas.

12. *Cfr. Prudente (2023: 279 y ss.)*.

13. Decreto Legislativo de 8 de noviembre de 2021, n.º 199.

14. Véase Piselli (2023).

Aunque la constitución de una comunidad de energías renovables conlleve beneficios económicos para los participantes, las ventajas más significativas parecerían ser las que se producirían para el medio ambiente y la economía energética. Se trata de intereses generalmente perseguidos por las autoridades públicas a través de múltiples canales de actividad, desde la planificación de estrategias e intervenciones de carácter general, hasta la regulación de los sectores de producción y consumo, y la promoción, con diversos incentivos, de actividades, intervenciones u operaciones por parte de los administradores. De hecho, las CER son un instrumento clave en la transición energética, contribuyendo también al desarrollo local, en términos tanto económicos como sociales, favoreciendo la asociación entre ciudadanos y la solidaridad de las comunidades locales.

Además del plan legislativo, hay que destacar algunos documentos de relevante interés en la actuación e implementación nacional de la estrategia sobre la transformación del sistema de producción de energía. En particular, el Plan nacional de energía y clima de diciembre de 2019, elaborado conjuntamente por los ministerios del desarrollo económico, del medioambiente y de los transportes, establece una estructura de gobernanza integrada hasta el año 2030 y, al mismo tiempo, prevé una estrategia que ponga en el centro del sistema energético a ciudadanos y empresas, para que puedan convertirse en los verdaderos protagonistas de la transición energética. Además, el Ministerio de Medioambiente y Seguridad Energética ha puesto en marcha la elaboración del “nuevo” Plan nacional integrado de energía y clima de 2023, que deberá ser evaluado por parte de la Comisión Europea, tras una consulta pública con todos los interesados (instituciones, sector privado, asociaciones).

Asimismo, el Plan para la Transición Ecológica, elaborado por el Ministerio de Medioambiente y Seguridad Energética, está centrado en la implementación nacional del Pacto Verde europeo, con la finalidad de impulsar y garantizar un crecimiento que proteja al mismo tiempo la salud humana y la sostenibilidad del planeta, a través de políticas de movilidad sostenible, descarbonización y promoción de la económica circular.

Además, el Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico de 16 de septiembre de 2020 y las deliberaciones de la Autoridad de Regulación de Energías, Redes y Medioambiente (ARERA) de 4 de agosto de 2020 y de 27 de diciembre de 2022, han ejecutado las medidas legislativas definiendo los incentivos para la remuneración de los sistemas de fuentes renovables y aprobando el Texto Integrado de autoconsumo compartido. Finalmente, el Decreto del Ministerio de Medioambiente y Seguridad Energética de 7 de

diciembre de 2023, n.º 414, completa el marco normativo sobre las reglas referidas a las comunidades de energías renovables, impulsando la creación de las mismas CER, estableciendo las reglas sobre los incentivos para apoyar la producción de electricidad a partir de fuentes renovables en configuraciones de autoconsumo para el intercambio de energía renovable.

3. El Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR) y la inversión en la transición energética

Un paso decisivo en la implementación de las comunidades de energías renovables y, más generalmente, en el proceso de transición medioambiental hacia un modelo diferente de producción de energía, podría y debería ser desempeñado por el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR), que prevé, en la componente “Revolución verde y transición ecológica”, una inversión total de 59 mil millones de euros (el 31 % del total del Plan).

En el marco de los proyectos involucrados en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano, se hace una referencia específica al tema de la “promoción de las energías renovables para las comunidades energéticas y el autoconsumo”, a través de una inversión de 2 mil millones de euros. Esta inversión, según las indicaciones contenidas en el PNRR, debería ser utilizada para apoyar a “coaliciones organizadas de usuarios que colaboran entre sí para la producción, utilización y gestión de energía limpia a través de una o más instalaciones locales”.

A este ámbito de acción le acompaña la previsión de una inversión de 135 millones de euros para la realización de treinta *Green Communities*, es decir “comunidades locales coordinadas y asociadas entre sí que quieren implementar conjuntamente planes de desarrollo sostenible desde el punto de vista energético, medioambiental, económico y social”.

Los beneficios de la ejecución de esta sección del PNRR consistirían esencialmente en: *a)* impulsar el desarrollo de fuentes renovables a nivel descentralizado; *b)* permitir el suministro de energía a precios accesibles; *c)* apoyar la economía de comunidades rurales, fortaleciendo la cohesión social; *d)* promover la participación en el mercado de usuarios que de otro modo quedarían excluidos; *e)* contrarrestar la vulnerabilidad y la pobreza energética; *f)* desarrollar modelos de turismo sostenible; *g)* mejorar de la eficiencia energética; *h)* producir energía a partir de fuentes renovables locales; *i)* implementar sistemas de agricultura sostenible.

Además, con especial referencia al citado Decreto n.º 414/2023 del Ministerio de Medioambiente y Seguridad Energética, dicha disposición prevé, con recursos del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, una contribución no reembolsable de hasta el 40 % de los gastos elegibles y una tarifa de incentivo a la energía renovable producida y compartida. Para obtener el aporte no reembolsable, la CER solicitante no puede estar ubicada en un municipio con una población superior a 5 mil habitantes, mientras que la tarifa de incentivo está dirigida a todo el territorio nacional. Esencialmente, por un lado, el incentivo apoya de forma significativa y preferente a los territorios con menos de 5 mil habitantes, impulsando proyectos virtuosos capaces de aportar beneficios económicos, medioambientales y sociales; por otro lado, de hecho, los mismos territorios podrían experimentar dificultades, en cuanto podrían no estar estructurados para gestionar proyectos de esta dimensión.

Finalmente, el PNRR prevé la realización de 15 mil comunidades, involucrando a municipios con menos de 5 mil habitantes, de aquí a junio de 2026. Se trata de objetivos ambiciosos, teniendo en cuenta que su completa realización está prevista a mitad del año 2026; por lo que, de momento, parece por lo menos razonable “dudar” sobre la posibilidad de alcanzar íntegramente los objetivos establecidos en el PNRR, debido a la crónica dificultad, nacional y local, de gastar, oportunamente y a su debido tiempo, todos los recursos recibidos de la Unión Europea.

4. El papel local y regional en el desarrollo territorial de las comunidades de energías renovables

También es pertinente analizar el papel de las regiones y entidades locales en la implementación de las comunidades de energías renovables en Italia. Empezando por las entidades locales, hay que destacar que el Decreto Legislativo n.º 112/1998¹⁵, en la implementación de una amplia descentralización administrativa, prevé la atribución a las entidades locales de las funciones administrativas relativas al control del ahorro energético y el uso racional de la energía. Dentro de este marco legal, las competencias de las entidades locales en el ámbito de las CER consisten esencialmente en los procedimientos de autorización de las intervenciones destinadas a la construcción de las instalaciones, cuando estén previstas, y a la posible concesión de superficies propias para la edificación de dichas instalaciones. De hecho,

15. Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, n.º 112, sobre la Atribución de funciones y tareas administrativas del Estado a las regiones y autoridades locales.

con referencia al papel de las entidades locales, la idea subyacente se centra en la valorización de la cooperación entre Administraciones locales, ciudadanos y pymes (subsidiaridad horizontal), favoreciendo procesos de autodefinición territorial¹⁶.

Además, los municipios pueden formar parte de las CER. Las entidades locales pueden convertirse en protagonistas de la difusión de la energía comunitaria en su propio territorio y pueden impulsar la constitución de nuevos proyectos de comunidades energéticas para favorecer la consecución de los objetivos energéticos, económicos y, sin embargo, climáticos. Asimismo, las entidades locales tienen el papel de promover, impulsar y favorecer la participación ciudadana en las CER, especialmente a favor de los sujetos vulnerables. En este sentido, prever la participación de las entidades locales en las CER constituye un reconocimiento de su papel estratégico, en el ámbito de la planificación y, además, del impulso a las CER¹⁷.

Con especial referencia a las regiones italianas, hay que poner de manifiesto que, de acuerdo con el art. 117 de la Constitución italiana, constituye una competencia compartida entre Estado y regiones “la producción, el transporte y la distribución nacional de energía”, aunque esta competencia constitucional tenga el carácter de la “transversalidad”, puesto que implica a varios sectores interconectados en el ámbito de la “energía”¹⁸. El Estado tiene competencia sobre la disciplina general de regulación nacional y las regiones son competentes sobre la actuación en su propio territorio regional, dentro del marco regulatorio establecido por los principios generales estatales¹⁹.

Las regiones han apoyado un modelo que prevé un papel activo de las entidades locales para gestionar las dificultades prácticas en el establecimiento de las CER, que obstaculicen su génesis espontánea. Las regiones, en particular, tienen poderes de dirección, impulso, organización y evaluación de los programas de creación de las CER, para garantizar el acceso generalizado a la energía²⁰. Las comunidades de energías renovables, en la perspectiva regional, representan un modelo para alcanzar dos objetivos

16. Prudente (2023: 296 y ss.). Asimismo, véase Chiappetta (2023).

17. *Cfr.* Scipinotti (2022); Cuocolo (2023).

18. Entre las cuales se destacan, de competencia exclusiva del Estado, la competencia sobre la defensa del principio de libre competición (art. 117, co. 2, let. e, Const.); la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones (art. 117, co. 2, let. M, Const.); la protección del medioambiente (art. 117, co. 2, let. s, Const.).

19. Sobre las dificultades en la interpretación de dicha disposición constitucional, especialmente bajo el perfil de la intersección de materias en el título competencial, véase Provisiero (2023).

20. Véase Cataldo y Greco (2023).

fundamentales: 1) reducir el uso de energía procedente de fuentes fósiles, en favor del desarrollo de sistemas de producción de energía “limpia”; 2) impulsar la agregación y participación de personas y comunidades en el desarrollo de un sistema de producción de energía sostenible.

Además, las CER tienen previstas algunas tareas específicas, entre las cuales se destacan: 1) la producción, utilización y, eventualmente, el almacenamiento de energía renovable; 2) la celebración de acuerdos y convenios con la autoridad reguladora de la energía y los gestores de las redes de distribución, para optimizar la gestión y el uso de las redes energéticas; 3) la elaboración de un balance energético anual; 4) la adopción de un programa de intervenciones para reducir el consumo de energía procedente de fuentes no renovables; 5) la promoción de proyectos de eficiencia energética.

De hecho, las CER tienen un papel social relevante, al establecer buenas prácticas energéticas y, por otro lado, apoyar a los ciudadanos y familias en situación de vulnerabilidad. Además, con regularidad, la región debe evaluar la actuación de programas y resultados conseguidos por las CER; más bien, el papel del Gobierno regional se centra también en la evaluación sobre la efectiva reducción de energía procedente de fuentes fósiles y el estado de avance de la comunidad.

Al mismo tiempo, las regiones apoyan diligentemente la fase de activación o establecimiento de las CER, también a través de servicios de consultoría específicos; establecen una mesa técnica permanente para la reducción del consumo de energía; favorecen la creación y difusión de grupos de autoconsumidores y de comunidades de energías renovables en el territorio regional²¹. Las regiones, al apoyar las inversiones relativas a las CER, deben tener en cuenta la especificidad del territorio de referencia, para favorecer las zonas regionales desfavorecidas y la inclusión social, garantizando al mismo tiempo alcanzar los objetivos de maximización del autoconsumo y la producción de energía limpia y accesible.

En cuanto al apoyo a las instalaciones de las CER, las distintas leyes regionales aprobadas²² siguen una lógica parecida y, en algunos casos, ho-

21. Véase Bonifazi *et al.* (2022).

22. Ley regional Abruzzos de 17 de mayo de 2022, n.º 8; Ley regional Calabria de 19 de noviembre de 2020, n.º 25, modificada por la Ley regional de 23 de abril de 2021, n.º 2; Ley regional Campania de 29 de diciembre de 2020, n.º 38; Ley regional Emilia-Romaña de 27 de mayo de 2022, n.º 5; Ley regional Lacio de 27 de febrero de 2020, n.º 1; Ley regional Liguria de 6 de julio de 2020, n.º 13, modificada por la Ley regional de 6 de diciembre de 2022, n.º 14; Ley regional Lombardía de 23 de febrero de 2022, n.º 2; Ley regional Marche de 11 de junio de 2021, n.º 10; Ley regional Piamonte de 3 de agosto de 2018, n.º 12; Ley regional Apulia de 9 de agosto de 2019, n.º

mogénea²³, así que se puede afirmar que las regiones italianas están impulsando, de forma esencialmente homogénea, la implementación de estas formas de producción y utilización compartida de energía renovable²⁴.

La relevancia del papel de las regiones en la realización e implementación de las comunidades de energías renovables se destaca también en la sentencia de la Corte Constitucional italiana n.º 48/2023²⁵, referida a la inconstitucionalidad (parcial) de la Ley de la Región Abruzzo sobre las CER²⁶, en la cual los jueces constitucionales han puesto de manifiesto el papel activo de las regiones en la promoción de las CER, dentro del respeto a los principios generales reservados a la competencia exclusiva del Estado.

5. Conclusiones

Tratando de destacar algunos comentarios finales, el desarrollo y la puesta en funcionamiento de las CER podrían dar lugar a beneficios medioambientales, sociales y económicos, reduciendo la contaminación a través de la producción de energía con fuentes renovables, compartiendo la energía con todos los actores locales y optimizando los costes energéticos.

Sin embargo, hay que poner de manifiesto algunos aspectos “preocupantes” en la implementación de las CER. En particular, aunque las informaciones disponibles sean amplias, existe una falta de comprensión real, por parte de la población, de las ventajas vinculadas a las comunidades de energías renovables. A menudo, las CER se presentan como herramientas para ahorrar en facturas, más que como impulsoras de un cambio de paradigma estructural. Esta visión, de hecho, no favorece la difusión de las ventajas reales de las CER. Asimismo, los beneficios económicos por sí solos podrían no representar una motivación suficiente para decidir unirse a una comunidad energética, ya que se trata de una innovación mucho más amplia desde el punto de vista social, medioambiental y de desarrollo territorial.

45; Ley regional Cerdeña de 13 de octubre de 2022, n.º 15; Ley regional Sicilia de 27 de julio de 2023, n.º 9; Ley regional Toscana de 28 de noviembre de 2022, n.º 42; Ley regional Véneto de 5 de julio de 2022, n.º 16.

23. Véase Prudente (2023: 299 y ss.).

24. *Cfr.* Giampellegrini (2023).

25. Corte Constitucional, sentencia de 9 de febrero de 2023, n.º 48.

26. Ley regional Abruzzos de 17 de mayo de 2022, n.º 8, sobre “Acciones regionales para promover grupos de autoconsumidores de energías renovables y comunidades de energías renovables”.

De la misma forma, parece complicado que los ciudadanos, al unirse espontáneamente, sin el apoyo del sector público o de inversores privados, creen una comunidad energética en beneficio del medioambiente o de la economía energética nacional. En este sentido, el papel de las regiones y entidades locales parece decisivo para promover formas de producción de energía renovable compartida y respetuosa con el medioambiente. La relevancia del apoyo de las pequeñas y medianas empresas y del sector público también se revela en la capacidad de evaluar los beneficios económicos, que podrán observarse, por lo menos, a medio plazo.

De hecho, la creación de una comunidad permitiría difundir modelos de inclusión y colaboración idóneos para generar beneficios para el territorio y las personas que viven en él. Las comunidades de energías renovables parecen también una excelente oportunidad para incrementar el conocimiento de los consumidores sobre la importancia de los recursos, promoviendo conductas virtuosas y reduciendo la pobreza energética. En resumen, parece claro que las comunidades de energías renovables forman parte de un esquema mucho más amplio, que permitiría definir nuevos modelos energéticos e identificar a las entidades que participan en el mercado energético, modificando el modelo tradicional de producción, gestión, almacenamiento y utilización de energía.

Finalmente, la Comisión Europea ha aprobado, en noviembre de 2023, de acuerdo con las normas sobre ayudas estatales de la UE, un plan italiano de 5700 millones de euros, concedidos en parte a través del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, con el fin de alimentar, durante veinte años, la producción y el autoconsumo de energías renovables, a través de descuentos en las facturas y de apoyos financieros para la constitución de nuevas comunidades, así como el fortalecimiento de las existentes, a través de incentivos que cubran una cuota del total. Esta medida debería contribuir a compensar el retraso acumulado hasta ahora, permitiendo alcanzar más rápidamente los objetivos de producción de energía renovable.

Analizando los datos concretos, según el último informe disponible del GSE (Gerente de Servicios Energéticos italiano), n.º 4/2022, "Energía y clima en Italia", a finales del año 2022 se mapearon en Italia cuarenta y seis configuraciones de autoconsumo colectivo y veintiuna comunidades de energías renovables. Asimismo, según el informe de *Legambiente* "Comunità Rinnovabili 2022", entre CER y configuraciones de autoconsumo, se mapearon más de 100 instalaciones, entre las que ya están operativas (35), planeadas (41) o en una etapa de diseño avanzado (24). En este sentido, el proceso de implementación de las CER y, en general, de instalaciones de autopro-

ducción de energía parece estar en crecimiento, aunque todavía lejos de alcanzar los objetivos estratégicos del cambio sustancial de producción de la energía.

La verdadera novedad que introducen las CER está relacionada con la innovación social y la promoción de nuevos modelos económicos vinculados a la economía colaborativa y circular. En este sentido, el desarrollo de las CER constituye un perfil estratégico en la transición medioambiental y energética, ya que el cambio en los sistemas de producción de energía puede generar beneficios de carácter medioambiental (las instalaciones no emiten CO₂, son km0 y por tanto evitan el desperdicio de energía por pérdidas en la distribución), económicos, en el sentido de la participación en los beneficios comunitarios y la reducción de los costes energéticos en el presupuesto familiar, y sociales, estimulando la agregación social y educando a los ciudadanos hacia una cultura de sostenibilidad urbana, involucrando a todos los segmentos de la población.

6. Bibliografía

- Berardi, L. (2023). *Le Comunità Energetiche Rinnovabili*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Bonifazi, A., Bolognesi, M. y Sala, F. (2022). Politiche regionali e comunità dell'energia rinnovabile: verso percorsi di apprendimento reciproco? *BDC – Bollettino del Centro Calza Bini, Università degli Studi di Napoli Federico II*, 22 (2), 181 y ss.
- Boschetti, B. L. (2009). Il governo dell'incertezza nella politica energetica: l'energia tra innovazione e sostenibilità ambientale. *Amministrare*, 2, 257 y ss.
- Caldirola, D. (2009). Energia, clima e generazioni future. *Amministrare*, 2, 281 y ss.
- Cataldo, G. y Greco, M. (2023). La Regione Puglia e l'accesso all'energia. *Le Regioni*, 2-3, 427 y ss.
- Chiappetta, A. (2023). Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale. En E. Di Salvatore (coord.). *Il Futuro delle Comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*. Milán: Giuffrè.
- Cuocolo, L. (2023). Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili. En L. Cuocolo, P. P. Giampellegrini y O. Granato (coords.). *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi* (pp. 45 y ss.). Milán: Egea.
- De Maio, G. (2024). *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*. Nápoles: Editoriale Scientifica.

- Giampellegrini, P. P. (2023). La dimensione regionale delle comunità energetiche rinnovabili. En L. Cuocolo, P. P. Giampellegrini y O. Granato (coords.). *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi* (pp. 33 y ss.). Milán: Egea.
- Granato, O. (2023). Il partenariato pubblico privato nelle CER. En L. Cuocolo, P. P. Giampellegrini y O. Granato (coords.). *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi* (pp. 63 y ss.). Milán: Egea.
- Piselli, R. (2023). Comunità energetiche e modelli organizzativi. *Mercato Concorrenza Regole*, 1-2, 117 y ss.
- Provisiero, G. (2023). L'energia, le comunità energetiche rinnovabili e le Regioni. En E. Di Salvatore (coord.). *Il Futuro delle Comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni* (pp. 63 y ss.). Milán: Giuffrè.
- Prudente, V. (2023). Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali? *Diritti Regionali*, 1, 273 y ss.
- Ruscitti, G. A. (2023). La disciplina giuridica delle Comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile. En E. Di Salvatore (coord.). *Il Futuro delle Comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni* (pp. 31 y ss.). Milán: Giuffrè.
- Sbrescia, V. M. (2013). Politiche energetiche, sviluppo sostenibile e integrazione comunitaria: dall'Europa la spinta verso le rinnovabili. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 195 y ss.
- (2020). Le politiche energetiche nell'Europa integrata tra concorrenza e sostenibilità. L'iniziativa pubblica comunitaria nel comparto dell'energia tra le dinamiche del mercato concorrenziale, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3-4, 819 y ss.
- Scipinotti, V. (2022). Il ruolo degli enti locali. En S. Monticelli y L. Ruggeri (coords.). *La via italiana alle comunità energetiche* (pp. 99 y ss.). Nápoles: ESI.

6.ª PARTE

UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN MATERIA DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

CAPÍTULO XXI

Estado de la energía solar fotovoltaica y las comunidades energéticas en España. Propuesta metodológica y algunos datos concluyentes*

M.ª Celia López-Penabad

*Profesora titular del Departamento de Economía Financiera y
Contabilidad.*

Universidade de Santiago de Compostela

Ana Iglesias-Casal

Profesora titular del Departamento de Economía Cuantitativa.

Universidade de Santiago de Compostela

Lucía Rey-Ares

*Profesora ayudante doctora del Departamento de Economía
Financiera y Contabilidad.*

Universidade de Santiago de Compostela

Diego Quiñoy-Peña

Investigador del Área de Ecosistemas Urbanos e Industria.

Centro Tecnológico EnergyLab

*. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Transición energética y entidades locales" (PID2022-141071OB-C21), financiado con una ayuda de la convocatoria "Proyectos de Generación de Conocimiento 2022", del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, en el marco del *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023*.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Contexto histórico y marco normativo de la energía solar fotovoltaica en España. 3. Desarrollo de las comunidades energéticas en España. 4. Análisis descriptivo de los datos. 5. Propuesta metodológica. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

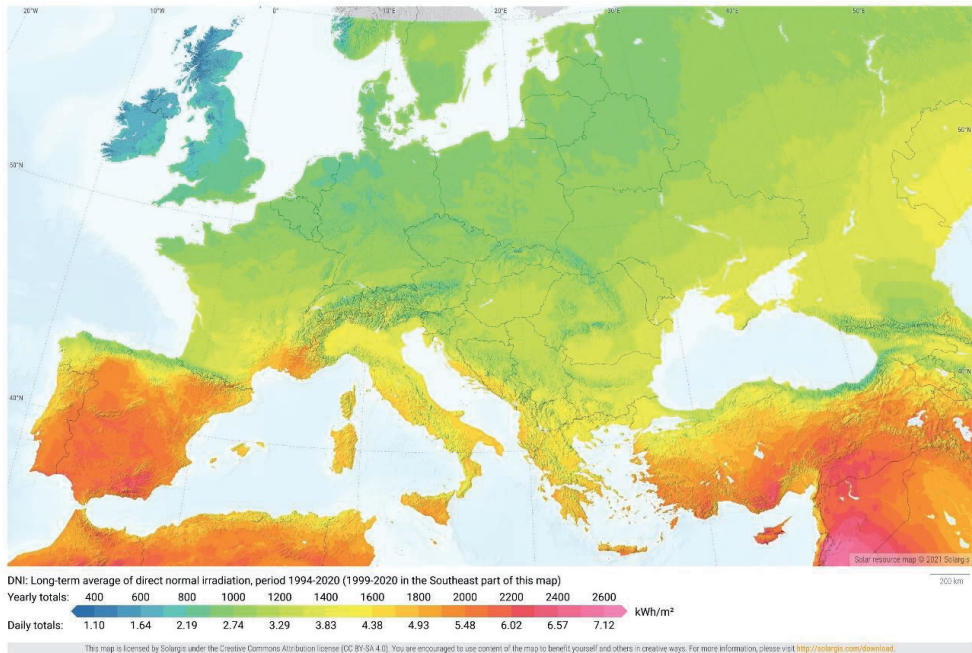
Hasta principios del siglo XXI, el mercado energético español ha estado caracterizado por una fuerte dependencia de las energías fósiles, principalmente del petróleo, el gas, el carbón y la energía nuclear, mientras que las energías renovables apenas representaban alrededor del 5 % del consumo energético global (Cárabe, 2015). Esta marcada dependencia de terceros países para el abastecimiento energético, junto con la falta de sostenibilidad y los graves perjuicios medioambientales asociados, tales como altas emisiones de gases de efecto invernadero, hacían evidente la necesidad de un cambio.

Durante las dos primeras décadas del presente siglo, la generación de energía a partir de fuentes renovables ha adquirido una importancia notable en España. Con el objetivo de mitigar el cambio climático y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, así como de cumplir con las directrices de la Unión Europea, España ha apostado de forma decidida por estas energías. Dentro de las energías renovables destacan, por potencia instalada y distribución territorial, la energía eólica, la solar fotovoltaica y la solar termoeléctrica (Espejo-Marín y Aparicio-Guerrero, 2020a), cuyo desarrollo se ha visto favorecido por la existencia de un marco normativo y económico favorable para su implantación. En líneas generales, los Gobiernos europeos han respaldado este desarrollo con una política energética que ha privilegiado a las energías renovables sobre las convencionales, otorgando incentivos económicos (Frolova-Ignatieva *et al.*, 2014; Prados, 2010).

España, que históricamente ha disfrutado de abundante radicación solar y es el país de Europa con mayor irradiación media al año (Figura 1), ha experimentado un notable crecimiento en la producción de la energía solar fotovoltaica, llegando a ser un país pionero a nivel mundial en la implantación de esta fuente de energía. Como señalan Mérida-Rodríguez *et al.* (2015), en 2008 España se convirtió en el país con la mayor capacidad instalada de energía solar fotovoltaica, representando aproximadamente el 45 % del total mundial; y hacia finales de ese año, su capacidad total instalada llegó a alcanzar los 3300 MW, situándose solo por detrás de Alemania. Posteriormente, la irrupción de la crisis económico-financiera, y sus consecuencias, y el desarrollo de nuevas regulaciones frenaron este crecimiento de forma

drástica, experimentando la posición de España un retroceso considerable en el ranking a nivel mundial (Mérida-Rodríguez *et al.*, 2015).

Figura 1. Mapa de la irradiación solar directa normal en Europa



Fuente: Solar resource map © 2018 Solargis (Solargis, 2024).

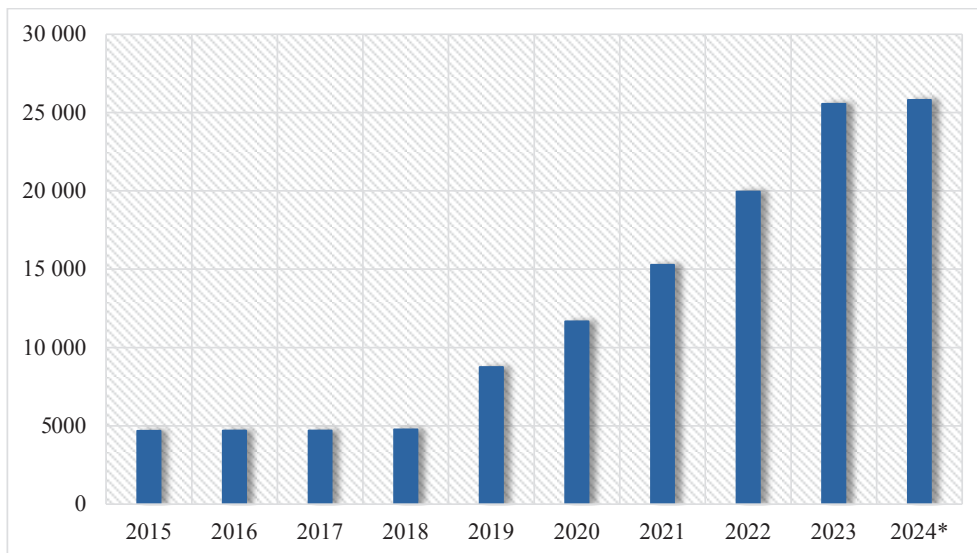
Esta fase de estancamiento se extendió a lo largo de aproximadamente una década, hasta el año 2018. Desde entonces, la energía solar fotovoltaica se encuentra en una fase de expansión, experimentando un nuevo “boom” histórico (Figura 2). De hecho, la potencia solar instalada en España en el año 2023 (nótese que las cifras de 2024 solo recogen datos del primer trimestre) ha llegado a quintuplicar las cifras de 2018.

Como señalan Espejo-Marín y Aparicio-Guerrero (2020a), en España se constata un renovado interés por esta tecnología, tanto para la generación en plantas de gran escala como para el autoconsumo. En este sentido, el autoconsumo ha experimentado un crecimiento notable, con un aumento del 108 % en 2022 con respecto al año anterior, impulsado en parte por la industria (DPV Energy, 2024).

En este contexto, este capítulo tiene un triple objetivo. En primer lugar, abordar el análisis de la evolución de la producción de energía solar foto-

voltaica en España, paralelamente al análisis del marco normativo que ha impulsado, o frenado, su desarrollo. Para ello, se destacan las principales políticas y medidas implementadas para fomentar la adopción de esta tecnología, así como los desafíos y oportunidades que ha enfrentado el sector. En segundo lugar, incluir una propuesta metodológica que permita evaluar el impacto de tres de los principales cambios normativos que han afectado al sector; concretamente, el *Real Decreto 1578/2008*, el *Real Decreto-ley 9/2013* y el *Real Decreto-ley 15/2018*. Y, en tercer lugar, analizar el desarrollo de las comunidades energéticas (CC. EE.) en España, porque la transición energética demanda un cambio no solo en el modelo de producción de electricidad, sino también en el modelo de consumo, y las CC. EE. podrían jugar un papel clave.

Figura 2. Potencia solar fotovoltaica instalada en España en MW (2015-2024)



Nota: *Datos provisionales.

Fuente: Red Eléctrica (2024c).

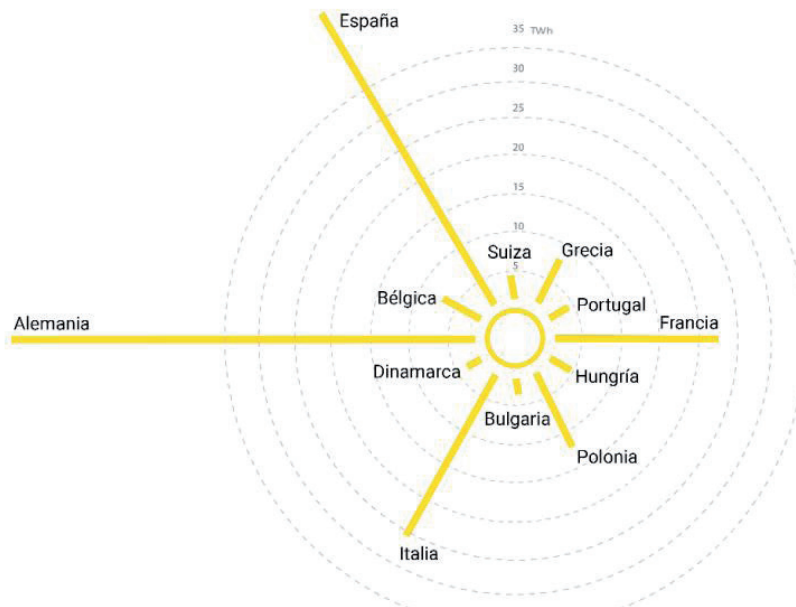
Tras esta introducción, el capítulo continúa, en la segunda sección, con la contextualización histórica y normativa del sector fotovoltaico en España, y en la tercera con el análisis de las CC. EE. La cuarta sección se reserva para el análisis descriptivo de los datos, centrándose en la evolución de la generación de energía solar fotovoltaica en España desde comienzos del siglo XXI hasta la

actualidad. La quinta sección resume la propuesta metodológica a través de un modelo de diferencias en diferencias y, finalmente, la sexta sección concluye con la síntesis de las principales conclusiones y limitaciones del estudio.

2. Contexto histórico y marco normativo de la energía solar fotovoltaica en España

En los últimos años, Europa ha apostado de forma decidida por la energía procedente de fuentes renovables, con el objetivo de reducir la dependencia energética de terceros países y encaminarse en el largo plazo hacia la descarbonización de su economía. No en vano, en el año 2023, en el conjunto de países que conforman la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (ENTSO-E), la participación de la energía procedente de fuentes renovables sobre el total de la generación eléctrica ha alcanzado el 45,2 % de la energía producida (Red Eléctrica, 2024a). Entre las energías renovables, la energía solar es aquella que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años.

Figura 3. Ranking de países europeos en cuanto a producción de energía solar (2023)



Fuente: Red Eléctrica (2024a).

En 2023, España mantenía la segunda posición a nivel europeo en cuanto a energía fotovoltaica generada, solo por detrás de Alemania (Figura 3). España ya había sido pionera a nivel mundial en la implantación de la energía solar fotovoltaica entre los años 2007 y 2008 (Mérida-Rodríguez *et al.*, 2015), pero desde entonces hasta la actualidad, la evolución de esta energía ha sido dispar y su desarrollo ha estado condicionado, en gran medida, por el marco legal imperante (Esteban-Amaro *et al.*, 2022). Desde finales del siglo XX dos leyes del sector eléctrico y diferentes reales decretos han regulado la generación de energía solar fotovoltaica en el territorio español.

España comenzó a utilizar la energía solar fotovoltaica en el año 1984, con la instalación de la primera central fotovoltaica conectada a red; la única durante casi diez años, hasta que en 1993 surgieron otros proyectos. Aunque como señala Mir (2012), no sería hasta la aprobación de la *Ley del Sector Eléctrico (54/1997)* cuando tuvo lugar el inicio de la política de apoyo a la generación solar en España. Un año más tarde, el *Real Decreto 2818/1998*, de 23 de diciembre, que desarrollaba la ley anterior, establecía un régimen especial para los sistemas de energía renovable, ofreciendo primas a la producción por encima de los precios de mercado, con el pago de una tarifa o prima por kWh, y animando a las instalaciones fotovoltaicas a compartir puntos de conexión a la red, aun teniendo diferentes titulares. Con ello, se extendieron las plantas de pequeña potencia, denominadas “huertos solares”, que, por una parte, garantizaban la obtención de la máxima retribución, y, por otra, favorecían el aprovechamiento de las economías de escala (De la Hoz *et al.*, 2010).

El *Plan de Energías Renovables 2000-2010*, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de España el 26 de agosto de 2005, estimaba que en 2010 un 12,1 % del consumo de energía primaria sería abastecido por energías renovables; objetivo que se mantuvo tras la revisión del plan para el período 2005-2010 (IDAE, 2005). En ese período, concretamente en el año 2006, se alcanza un hito importante, como señalan Mérida-Rodríguez *et al.* (2015), con la inclusión de la energía fotovoltaica en el Código Técnico de la Edificación (CTE), obligando así a instalar sistemas fotovoltaicos en grandes edificios con importantes niveles de consumo de energía.

No obstante, hasta el año 2007, el desarrollo del mercado fotovoltaico en España había sido muy limitado, aunque la normativa vigente permitió establecer las bases para su posterior desarrollo. No fue hasta la promulgación del *Real Decreto 436/2004* y, especialmente, del *Real Decreto 661/2007*, en mayo de 2007, cuando el Gobierno español hizo una apuesta firme para favorecer el desarrollo de esta energía, al extender la prima a plantas de media y gran escala. Se establece entonces un marco legal que

traía consigo, como señalan Cárabe (2015) y Mir (2012), la eliminación de dudas respecto a la retribución de las plantas fotovoltaicas, fijando unas tarifas de inyección a la red bien delimitadas, unas reglas claras de actualización de estas y una garantía temporal de largo plazo, eliminando así posibles incertidumbres y permitiendo a los inversores estimar el plazo de recuperación de su inversión inicial y los posibles beneficios que obtendrían (Mérida-Rodríguez *et al.*, 2015). Esto motivó que entre los años 2007 y 2008 se produjese un incremento de hasta un 500 % en la potencia solar fotovoltaica instalada. En palabras de Cárabe (2015), “se habían generado las condiciones para una fiebre del oro fotovoltaica (en España)”.

Este crecimiento estuvo motivado por una diversidad de factores, como señalan Cárabe (2015) y Espejo-Marín y Aparicio-Guerrero (2020b). Entre estos factores destacan la disponibilidad de una alta irradiación solar; un marco legislativo favorable, que permitía construir grandes instalaciones compartidas por una diversidad de pequeños propietarios que compartían servicios; el abaratamiento de costes de los materiales y su mayor eficiencia, lo que suponía una buena oportunidad de negocio; la facilidad y disponibilidad de crédito; la aparición de los primeros síntomas de la crisis económica, que favorecía la búsqueda de productos financieros alternativos por parte de algunos inversores; la presencia de industrias capaces de proveer gran parte del equipamiento necesario para la construcción de plantas solares, así como el tipo de cambio del euro con respecto al dólar favorable a la importación de módulos fotovoltaicos. En definitiva, el crecimiento exponencial de la energía solar no fue debido únicamente a un proceso de planificación deliberado, sino también a condiciones económicas favorables (Mérida-Rodríguez *et al.*, 2015).

Ante este contexto favorable, España llegó a situarse en el año 2008 entre los países con mayor potencia fotovoltaica instalada a nivel mundial. En esas fechas, la mayor parte del crecimiento de esa potencia se debía a plantas de energía solar fotovoltaica y no a instalaciones en cubiertas o tejados, que en 2008 apenas representaban el 2,2 % (ASIF, 2009), frente a cifras del 40 % en países como Alemania (Mérida-Rodríguez *et al.*, 2015).

Además de la normativa nacional, diferentes regulaciones y normativas fueron surgiendo a nivel regional. El grado de complejidad legal de estas normativas parece, según De la Hoz *et al.* (2013), estar altamente vinculado con la ratio de implementación de sistemas de energía fotovoltaica.

El *Real Decreto 661/2007* establecía que el marco normativo sería revisado en el año 2010 o bien al alcanzar un determinado volumen de potencia instalada. El crecimiento sin parangón que experimentó la energía solar

fotovoltaica en España, junto con la creciente preocupación por el déficit tarifario (esto es, la diferencia entre el elevado coste del sistema energético y el relativamente bajo nivel de ingresos que generaba), motivó que en 2008 se publicase un nuevo real decreto: el *Real Decreto 1578/2008*. Esta normativa no solo supuso la reducción de las tarifas de inyección a la red, sino también la limitación de la potencia instalada, con un sistema de registro de preasignación, que sumaba más trámites burocráticos. Además, se otorgaba un diferente trato, por primera vez, a las instalaciones de campo (plantas fotovoltaicas) frente a aquellas sobre cubiertas o tejados. Estas últimas, que hasta entonces habían sido casi anecdóticas, como antes se ha referido, pasarían a recibir un trato prioritario y primas más elevadas.

Este nuevo marco legal supuso un importante freno en el desarrollo de la energía solar fotovoltaica en España, pero, según Cárabe (2015), no parece haber sido el único factor que lo habría motivado. Entre otros factores se señalan posibles prácticas de *dumping*, que redujeron los precios de venta internacionales, así como presiones por parte del *lobby* de las compañías eléctricas, que solicitaban al Gobierno la reducción o eliminación retroactiva de las primas o el establecimiento de altos peajes al uso de la red eléctrica, para así frenar el desarrollo de una industria cada vez más competitiva y fácil de instalar.

En este contexto, en el que la Gran Recesión del siglo XXI se recrudecía, se desarrollaron nuevas normativas que contrajeron, aún más, los incentivos económicos para las instalaciones fotovoltaicas. Así, el *Real Decreto 1565/2010*, de 19 de noviembre, suprimió, para las plantas fotovoltaicas instaladas según el *Real Decreto 661/2007*, la tarifa regulada posterior a los veinticinco años; el *Real Decreto-ley 14/2010*, de 23 de diciembre, estableció un límite al número de horas de funcionamiento de las plantas fotovoltaicas que recibían primas; y el *Real Decreto-ley 1/2012*, de 27 de enero, terminó por suprimir los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica, incluyendo aquellas que utilizasen fuentes de energía renovable. Solo un año más tarde, el *Real Decreto-ley 2/2013*, de 1 de febrero, introdujo nuevas reducciones en el sistema de primas a las instalaciones fotovoltaicas.

El sector reaccionó a estas normativas, siendo especialmente activa la respuesta de los fondos de inversión, que habían pasado a controlar una parte importante de los parques fotovoltaicos (Mir, 2012). Sin duda, el marco legal y el consiguiente recorte del gasto público tuvieron graves efectos sobre un sector que había alcanzado cierto éxito internacional, como reconocen Mérida-Rodríguez *et al.* (2015).

El *Real Decreto-ley 9/2013*, de 12 de julio, derogó el *Real Decreto 661/2007*, de 25 de mayo, por el que se regulaba la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y el *Real Decreto 1578/2008*, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del *Real Decreto 661/2007*. Las drásticas modificaciones sufridas a partir del *Real Decreto-ley 9/2013* por el régimen retributivo especial para la generación de electricidad con fuentes de energía renovables supusieron una reducción sustancial de la retribución adicional a los proyectos renovables.

Diferentes normativas, a nivel nacional o comunitario, además de las citadas, afectaron al sector de energía solar fotovoltaica. Es importante destacar la *Ley 24/2013*, de 26 de diciembre, *del Sector Eléctrico*, que introduce la definición de autoconsumo de energía eléctrica, como “el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”, distinguiendo entre dos modalidades: suministro con autoconsumo sin excedentes y suministro con autoconsumo con excedentes (artículo 9.1).

Previamente a esta ley, el *Real Decreto 1699/2011*, de 8 de diciembre, sobre conexión de instalaciones fotovoltaicas a la red de baja tensión, además de apostar por la simplificación administrativa, ya avanzaba “la futura y próxima regulación del suministro de la energía eléctrica producida en el interior de la red de un consumidor para su propio consumo que incentivará el autoconsumo”. E incluso antes, la *Ley del Sector Eléctrico (54/1997)* hacía ya referencia a “auto-productores de energía eléctrica, que son aquellas personas físicas o jurídicas que generen electricidad fundamentalmente para su propio uso”.

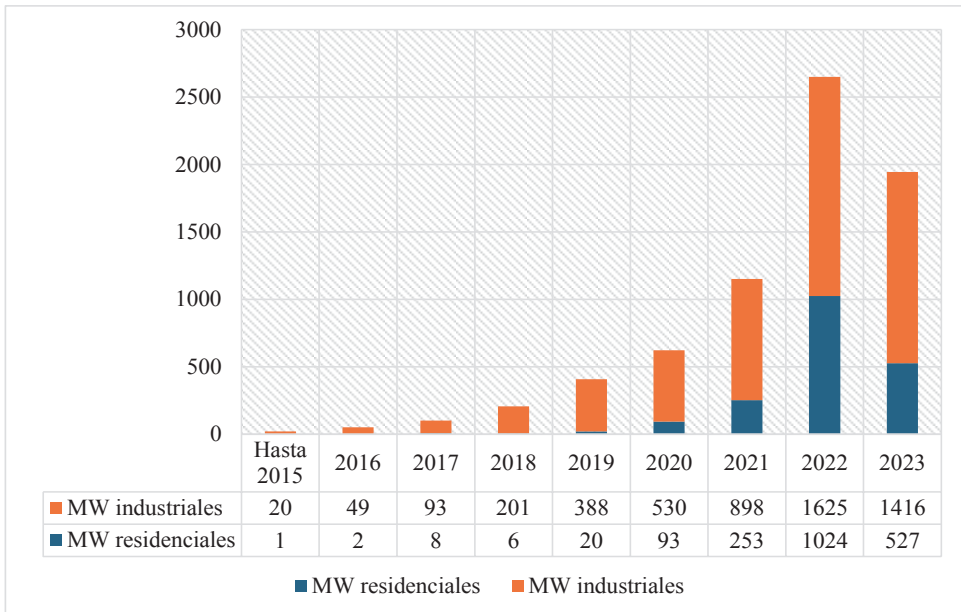
También reseñable es el *Real Decreto 900/2015*, de 9 de octubre, que regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Esta normativa trajo como principal novedad en el sector de energía fotovoltaica el establecimiento de un cargo transitorio por energía consumida; esto es, un cargo aplicado a la energía generada a través del uso de instalaciones fotovoltaicas, lo que coloquialmente se conocía como “impuesto al sol”. Exentas de este cargo estaban, entre otras, las instalaciones de autoconsumo fotovoltaico aislado, las de menos de 10 kW de potencia en BT, o las ubicadas en Canarias, Ceuta y Melilla.

No obstante, este controvertido cargo fue derogado tres años más tarde, con la promulgación del *Real Decreto-ley 15/2018*, de 5 de octubre. Al año

siguiente, el Gobierno español aprobaba también el *Real Decreto 244/2019*, de 5 de abril, que incide nuevamente en las condiciones del autoconsumo de energía eléctrica, en aras de fomentar el desarrollo del sector fotovoltaico a través del autoconsumo, incluyendo entre sus modificaciones más importantes las siguientes: simplificación de trámites burocráticos al eliminar la obligatoriedad de solicitar permisos a las compañías eléctricas cuando las instalaciones tengan una potencia inferior a 10 kW o estén aisladas, eliminación del contador de generación en instalaciones fotovoltaicas sin vertido, aprobación de la compensación y venta de excedentes energéticos de autoconsumo, o aprobación del autoconsumo colectivo (entendido como la posibilidad de que varias personas compartan una instalación fotovoltaica).

No en vano, parece que la promulgación de diferentes normativas encaminadas a favorecer el autoconsumo ha dado sus frutos, como se refleja en la Figura 4. Desde el año 2018 en adelante, la potencia anual instalada de autoconsumo fotovoltaico ha aumentado a un ritmo medio por encima del 90 % anualmente. En el año 2022, se instalaron en España un total de 2649 MW de autoconsumo fotovoltaico, de los cuales un 38,65 % (1024 MW) correspondía a instalaciones residenciales y un 61,34 % (1625 MW) a instalaciones industriales (APPA, 2023).

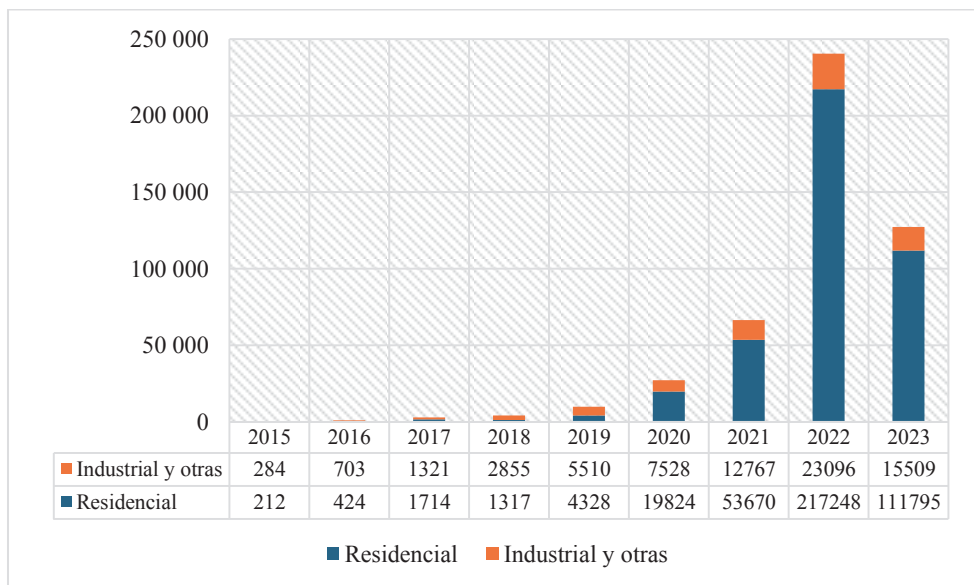
Figura 4. Evolución de la potencia instalada de autoconsumo en España en MW (2015-2023)



Fuente: APPA (2023).

A este crecimiento han contribuido tanto factores de carácter estructural como coyuntural, como se recoge en el informe de APPA (2023). Entre los primeros están el abaratamiento de costes de la tecnología solar fotovoltaica y la simplificación de trámites burocráticos; y entre los segundos, el efecto tractor de los fondos europeos *NextGeneration*, así como los altos precios y la alta volatilidad del mercado eléctrico, que han motivado un importante crecimiento del autoconsumo residencial. Como refleja la Figura 5, el número de instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo instaladas en España en el año 2022 aumentó exponencialmente respecto al año anterior; incremento que se cifra en un 304,78 %. Una vez desaparecidos los condicionantes de este incremento exponencial, en 2023 la potencia instalada de autoconsumo fotovoltaico inicia un cambio de tendencia motivado por la caída de los precios de la energía, la reducción del poder adquisitivo de las familias debido a la inflación y el agotamiento de las ayudas de los Fondos de Recuperación. Como consecuencia de ello, en la primera mitad de 2024, la instalación de paneles fotovoltaicos ha descendido un 26 % con respecto al mismo periodo de 2023; tendencia difícil de revertir mientras no se potencie su instalación con otro tipo de medidas como incentivos fiscales, reducción en plazos de tramitación e incluso modificaciones en la estructura de las tarifas.

Figura 5. Número de instalaciones anuales en España (2015-2023)



Fuente: APPA (2023).

3. Desarrollo de las comunidades energéticas en España

Una vez presentado el marco normativo desde la óptica de su posible efecto impulsor o dinamizador de la generación de energía fotovoltaica, el siguiente eslabón en materia de autoconsumo son las CC. EE., que constituyen el objeto de estudio en este libro y cuyo desarrollo en nuestro país será analizado en este tercer epígrafe del capítulo.

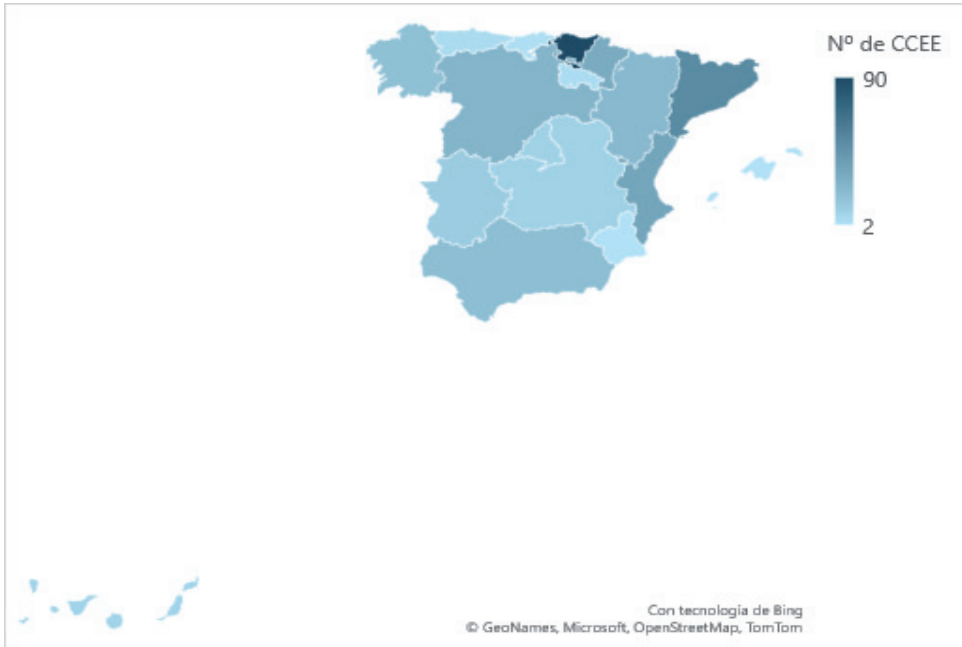
El autoconsumo es una de las principales palancas para poder lograr los objetivos de potencia instalada renovable que la *Hoja de Ruta del Autoconsumo*, aprobada por el Gobierno en 2021, fija en 9 GW de potencia instalada en 2023, dentro de la Medida 1.4 del *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030* (PNIEC). El autoconsumo potencia la participación ciudadana en el proceso de transición energética, y las CC. EE. constituyen colectivos participados por consumidores, pequeñas y medianas empresas (pymes), cooperativas o entidades locales con actuaciones en ámbitos como las energías renovables, la eficiencia energética o la movilidad sostenible, de manera que los consumidores adquieren con ellas el rol de productores de su propia energía limpia.

En España no existe un registro administrativo que ofrezca datos oficiales sobre estas entidades, aunque está prevista su creación en el proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, de 20 de abril de 2023 (MITECO, 2023). No obstante, en junio de 2024 se ha publicado el primer informe de indicadores del Observatorio de Comunidades Energéticas Energía Común; una iniciativa desarrollada por la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), en colaboración con *Redeia*, operador global de infraestructuras esenciales de energía y telecomunicaciones, y el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Se prevé que este informe se vaya actualizando anualmente, ofreciendo así un análisis evolutivo.

Los datos del informe ECODES (2024) revelan que España contaba en 2023 con un total de 353 CC. EE., lo que supone una media de 0,7 CC. EE. por cada 100 000 habitantes. La mayor parte de estas CC. EE. se concentran, como muestra la Figura 6, en el noreste peninsular.

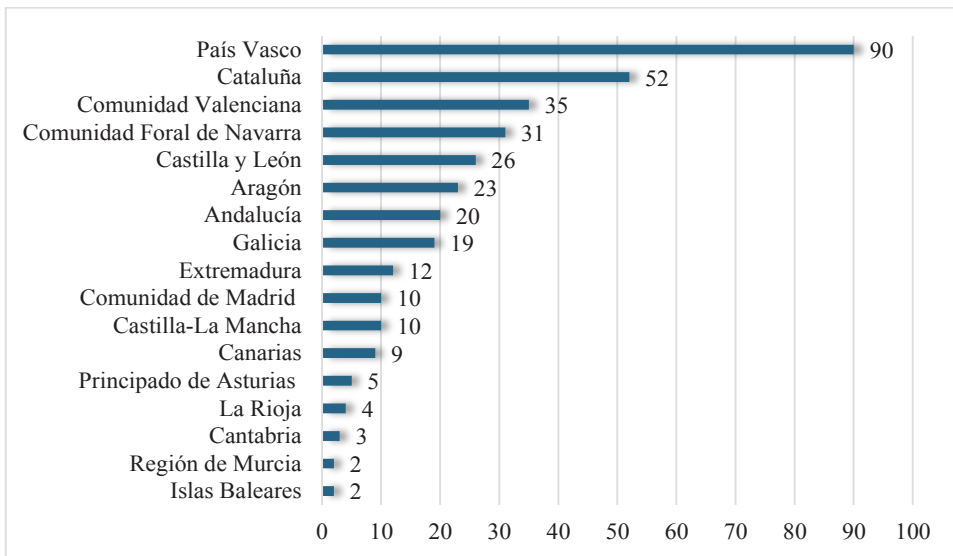
De hecho, solo Cataluña y País Vasco concentran el 40,23 % del total de CC. EE. del territorio nacional, con 142 CC. EE. (Figura 7). Les siguen, en orden de importancia, la Comunidad Valenciana (35 CC. EE.), la Comunidad Foral de Navarra (31), Castilla y León (26), Aragón (23) o Andalucía (20).

Figura 6. Distribución de las CC. EE. en el territorio nacional (2023)



Fuente: elaboración propia a partir de ECODES (2024).

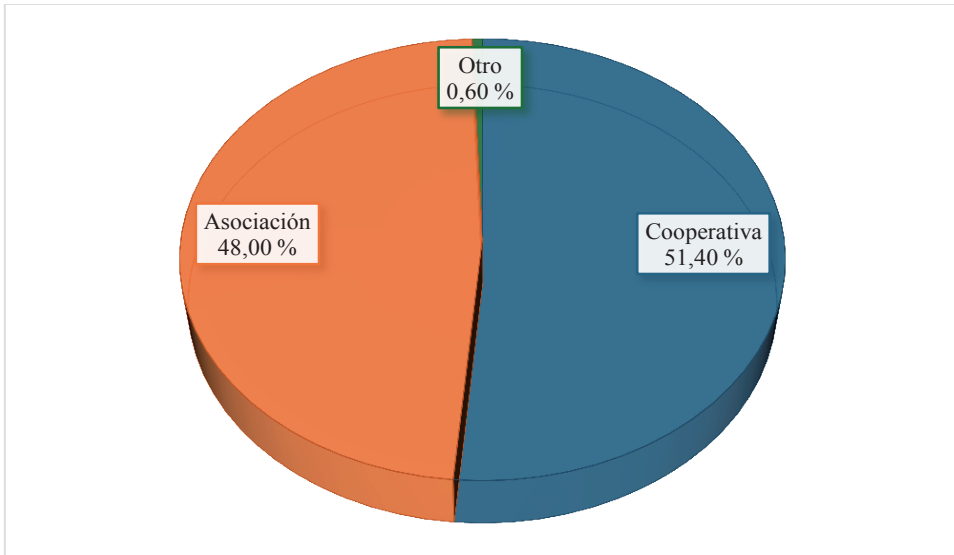
Figura 7. Número de CC. EE. por CC. AA. (2023)



Fuente: elaboración propia a partir de ECODES (2024).

La principal figura jurídica bajo la que se han constituido formalmente las CC. EE. en España es la de cooperativas (51,40 %), seguida de las asociaciones (48 %) y, en mucha menor medida, otras formas jurídicas (0,60 %), como muestra la Figura 8.

Figura 8. Figura jurídica de las CC. EE. en España (2023)



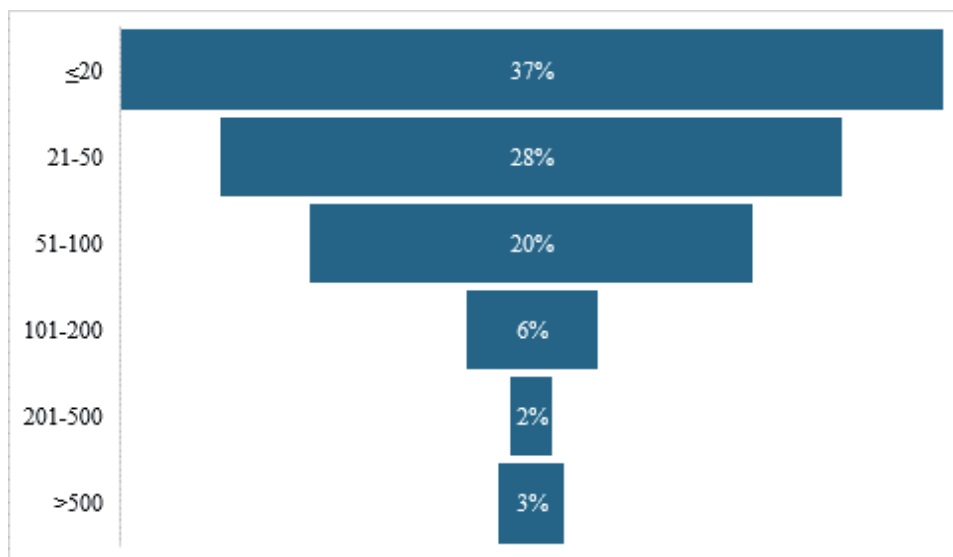
Fuente: elaboración propia a partir de ECODES (2024).

Se pueden distinguir cuatro posibles fases en el desarrollo de una comunidad energética; a saber: en estudio, en proceso, instalada y operativa. Entre las tres primeras fases puede transcurrir un corto período de tiempo, pero el tiempo que transcurre entre la tercera y la cuarta fase es mucho mayor. En España, la gran mayoría de las CC. EE. se encuentran en una fase todavía incipiente; de hecho, los datos de ECODES (2024) apuntan a que únicamente el 12 % de las CC. EE. tiene su primer proyecto energético ya operativo (ECODES, 2024). Muchas de las CC. EE. constituidas se encuentran en una primera fase de estudio y difusión entre posibles interesados, aunque las trabas burocráticas y los retrasos causados por diferentes distribuidoras y comercializadoras podrían ser otro de los motivos de su limitado desarrollo.

El estado incipiente de las CC. EE. hace que, en la mayor parte de casos, el número de socios con los que cuentan sea bajo (Figura 9). Más de la mitad

de CC. EE., concretamente un 65 %, cuenta con 50 o menos socios (un 37 % con 20 o menos).

Figura 9. Distribución de las CC. EE. en España en función del número de socios (2023)



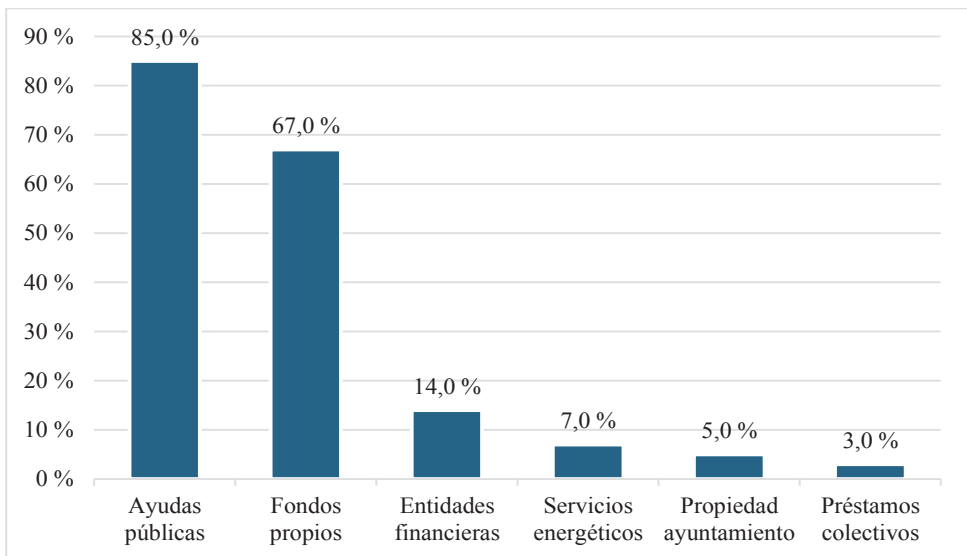
Fuente: elaboración propia a partir de ECODES (2024).

Las CC. EE. en España han utilizado una gran variedad de estrategias de financiación, que incluye desde financiación con recursos internos mediante la aportación de fondos propios por parte de los socios beneficiarios, hasta la búsqueda de recursos ajenos, procedentes de diversas fuentes como ayudas públicas, banca privada, banca ética o préstamos colectivos, como *crowdfunding* o *crowdlending*. La Figura 10 muestra las principales fuentes de financiación de las CC. EE., evidenciando que un 85 % de estas ha recibido algún tipo de ayuda pública para su constitución; y dentro de estas, un 24 % ha contado con el apoyo del Programa Implementa en la primera o segunda convocatoria (ECODES, 2024). La financiación con cargo a fondos propios, o aportaciones de socios, está también generalizada, siendo utilizada por un 67 % de las CC. EE., mientras que las restantes fuentes de financiación están menos extendidas.

Aproximadamente 85 CC. EE. en España, un 24 %, han sido beneficiarias del Programa Implementa en su primera o segunda convocatoria. El

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA) ha creado una base de datos con la intención de recabar datos básicos, de forma voluntaria, de las CC. EE. beneficiarias de los programas de ayuda CE Implementa. Esta base de datos registra un total de 67 CC. EE. vinculadas a 340 proyectos, de los cuales 221 se encuentran en municipios de reto demográfico. Sin duda, las ayudas convocadas por el IDAE durante los años 2022 y 2023 han tenido gran relevancia en el desarrollo de estos proyectos. Según datos de la propia institución, se han concedido más de 70,97 millones de euros destinados a un total de 128 proyectos.

Figura 10. Fuentes de financiación de las CC. EE. en España (2023)



Fuente: elaboración propia a partir de ECODES (2024).

La Tabla 1 muestra un resumen de todos los proyectos existentes, en función del tipo de actuación y de la capacidad instalada. Es también importante destacar las ayudas concedidas por el IDAE para la creación de oficinas de atención ciudadana para impulsar la creación de nuevas CC. EE. proporcionando formación, asesoría y acompañamiento en todo el proceso de constitución de este tipo de entidades. Estas ayudas se cifran en 19,49 millones de euros, beneficiando a 77 proyectos.

Tabla 1. Resumen de todos los proyectos de CC. EE.

	N.º proyectos	Capacidad instalada/ Número	Unidades
EE. RR. eléctricas	291	67 479	kW
Puntos de carga de vehículos eléctricos	76	236	Unidades
Sistemas de almacenamiento	13	6932	kWh
Vehículos eléctricos	11	24	Unidades
EE. RR. térmicas	5	2800	kW

Fuente: IDAE (2024).

En la Unión Europea, las directivas establecen un marco regulador que delega a los Estados miembros la tarea de detallar el régimen legal para mercados energéticos innovadores, como las CC. EE. Estas comunidades fueron propuestas por la Comisión Europea en 2016 para centrar la transición energética en la ciudadanía y en las entidades locales. A pesar de estar parcialmente integradas en la legislación nacional a través de varios decretos, España aún no cuenta con una normativa completa que regule exhaustivamente estas figuras, lo que hace necesario desarrollar un marco legal adecuado que permita cumplir con los objetivos de las directivas europeas.

El incompleto marco jurídico, donde todavía existen palpables indefiniciones y lagunas legislativas, dificulta sin duda el desarrollo de estas entidades que, a pesar de esta desorientación, han logrado un número elevado de proyectos de CC. EE. sin duda potenciado por las importantes ayudas concedidas. Prueba de ello es el nacimiento de proyectos en las diputaciones provinciales en donde se han concedido ayudas (entre otras, la Diputación de Cáceres, la Diputación de Alicante, la Diputación de Zaragoza o la Diputación de Guipúzcoa).

Tanto los poderes públicos como las instituciones financieras privadas están proponiendo acciones concretas para hacer realidad la transición energética, pero se necesita seguir avanzando en un marco jurídico y legal favorable, ágil y sin trabas burocráticas.

4. Análisis descriptivo de los datos

Con el objetivo de realizar una propuesta metodológica que permita evaluar el impacto de las principales políticas y medidas implementadas para

fomentar la generación de energía fotovoltaica en España, se analizan los datos de generación fotovoltaica y del conjunto del *mix* energético, que han sido extraídos de la página web de Red Eléctrica. Disponemos de series mensuales desde enero de 2007 hasta diciembre de 2023.

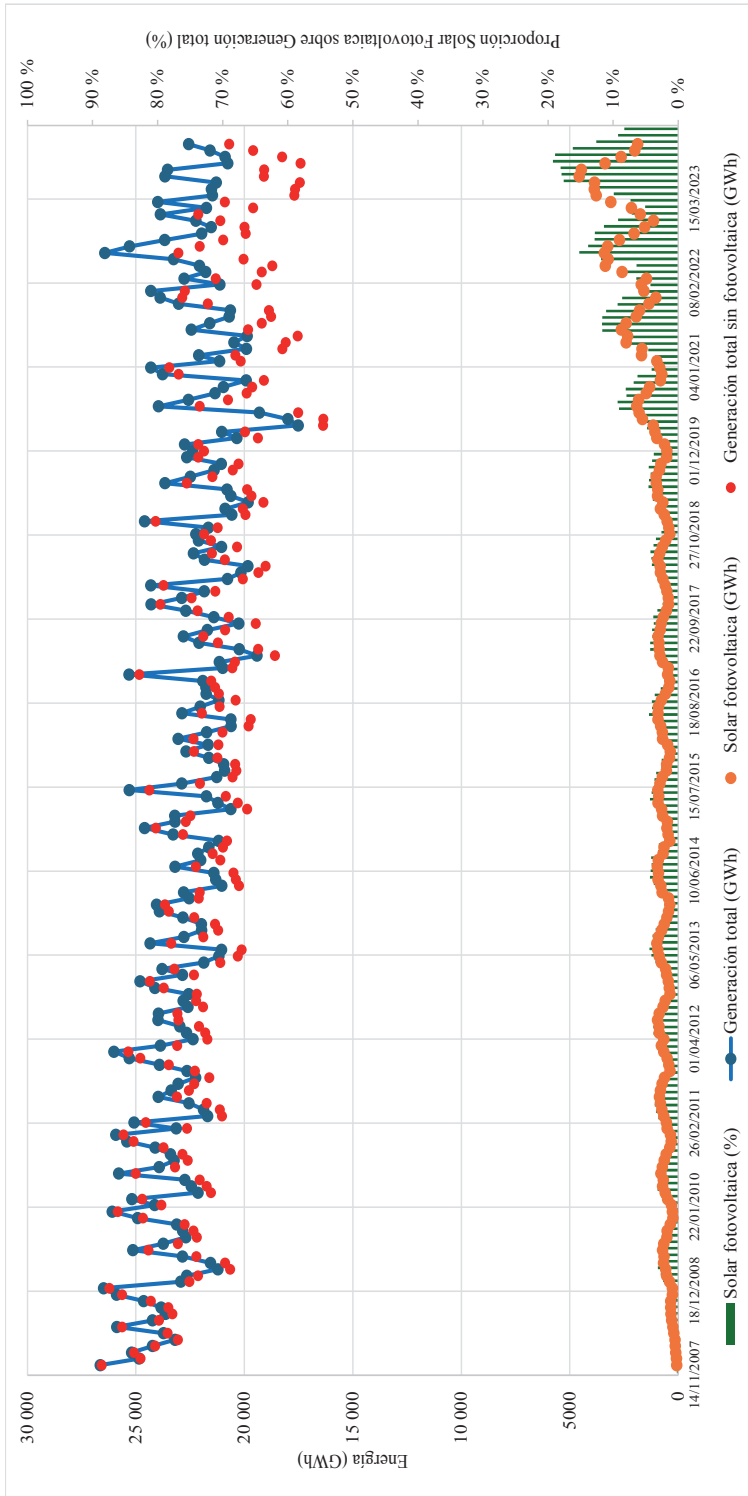
La generación total de energía presenta un valor medio de 22 576,85 GWh, con un mínimo de 17 508,18 y un máximo de 26 630,03, y con una tendencia lateral ligeramente descendente hasta abril de 2020, momento en el que se inicia un cambio en la tendencia, que pasa a ser alcista con pequeña inclinación. Este repunte en la generación total coincide con una explosión de la generación fotovoltaica, tal y como se refleja en la Figura 11 (serie de puntos naranja). En esta figura se muestra también el perfil de la generación total excluyendo la generación fotovoltaica, cuya evolución es lateral y ligeramente descendente, tendencia que continúa hasta 2023.

La generación solar fotovoltaica muestra una clara tendencia alcista con una inclinación poco pronunciada hasta finales de 2019, pero a partir de ahí el repunte es extraordinario, reflejando un sostenido avance que se multiplica en los últimos años. A partir de 2009 se muestra claramente el carácter cíclico de esta energía, cuyo pico de producción se repite todos los años durante los meses de mayor radiación solar: junio, julio y agosto. Durante el año 2008 la mayor producción alcanzada en los meses de verano no aparece reflejada, posiblemente porque el elevado número de instalaciones realizadas durante ese tiempo desfigura el efecto de la mayor radiación solar.

Acompañando a esta evolución temporal, la Figura 12 resume, a través de una línea temporal, los principales desarrollos normativos relativos a la generación de energía solar fotovoltaica; cambios normativos que han sido previamente analizados en la segunda sección de este capítulo. En la parte superior del eje temporal, en color verde, se encuentran aquellos reales decretos (RD) o reales decretos-leyes (RDL) con un efecto que consideramos positivo sobre el desarrollo de la energía solar fotovoltaica. La altura de la línea pretende aproximar la intensidad del impacto. De igual forma, en la parte inferior de la línea temporal, en color rojo, se recogen aquellas otras normativas que, de alguna manera, dificultaron o frenaron la expansión de esta energía renovable.

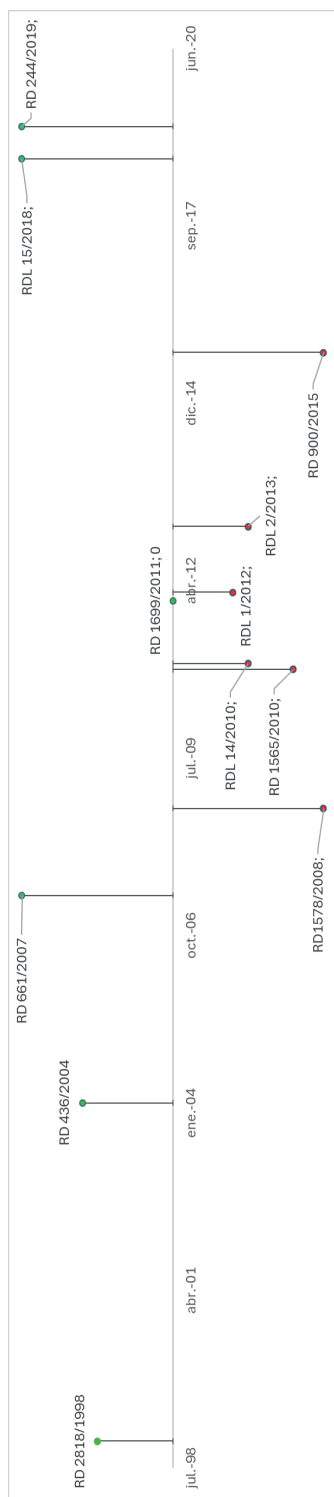
Como consecuencia del perfil de los datos analizados y de las diferentes normativas aplicadas a la producción de energía fotovoltaica, hemos dividido la serie de datos en varios subperiodos; concretamente, los delimitados por el *Real Decreto 1578/2008*, el *Real Decreto-ley 9/2013* y el *Real Decreto-ley 15/2018*, tal y como se describe detalladamente en la siguiente sección de este capítulo.

Figura 11. Evolución de la generación de energía fotovoltaica y mix energético en España (2007-2023)



Fuente: Red Eléctrica (2024b, 2024c).

Figura 12. Puntos de inflexión en la normativa y producción de energía fotovoltaica en España



Nota: RD=Real Decreto, RDL=Real Decreto-ley.
Fuente: Elaboración propia.

5. Propuesta metodológica

El modelo econométrico de diferencias en diferencias (DiD) permite evaluar el impacto de las políticas públicas. En concreto, en este caso, y a la vista del análisis del marco normativo y la evolución del perfil de generación de energía fotovoltaica, se pone el foco en la evaluación empírica de las políticas públicas relativas a la generación de energía solar fotovoltaica, estableciendo tres momentos de corte. El primer punto de inflexión viene determinado por el *Real Decreto 1578/2008*, que no solo redujo las tarifas de inyección a la red, sino que también impuso limitaciones en la potencia instalada; y el segundo punto, por el *Real Decreto-ley 9/2013*, que recortó sustancialmente la retribución adicional a los proyectos renovables. El tercer punto de corte viene fijado por el *Real Decreto-ley 15/2018*, que persiguió acelerar la transición hacia una economía descarbonizada con un marco regulatorio justo para consumidores, empresas y todos los demás agentes, y supuso la derogación parcial del *Real Decreto 900/2015*, que imponía el abono de peajes de acceso a las redes de transporte y distribución al autoconsumo. Esto ha supuesto que la energía autoconsumida de origen renovable quede exenta de todo tipo de cargas y peajes, además de la simplificación administrativa y técnica para instalaciones de pequeña potencia; cambio este que refuerza el compromiso por energías limpias frente al impacto del cambio climático.

Para realizar la evaluación del posible impacto de estas tres normativas hemos dividido la muestra de datos en tres submuestras. La primera submuestra abarca el periodo comprendido desde enero de 2007 hasta junio de 2012, y con ella evaluaremos el impacto del *Real Decreto 1578/2008*. La segunda contiene datos desde julio de 2012 hasta septiembre de 2017, y en este período se estudiará el efecto del *Real Decreto-ley 9/2013*. La tercera submuestra comprende desde octubre de 2017 hasta diciembre de 2023, y para este periodo se analizará la implantación del *Real Decreto-ley 15/2018*.

Mediante el modelo DiD examinamos si la reducción de tarifas de inyección a la red y la eliminación de cargas y peajes a la generación de energía fotovoltaica han influido en la concienciación climática de los consumidores, a través del análisis de las diferencias entre la generación de energía total, excluida la solar fotovoltaica, para todo el período.

El cambio de normativa divide la generación de energía en dos grandes grupos:

- Grupo de control: Es la generación de energía que no se ve afectada por la norma.

- Grupo de tratamiento: Es la generación de energía que sí se ve afectada por la norma.

Además, necesitamos disponer de al menos dos periodos de tiempo, uno anterior a la implantación de la política o norma y otro posterior. Con base en estas segregaciones, habrá un total de cuatro grupos:

- Grupo de control antes del cambio.
- Grupo de control después del cambio.
- Grupo de tratamiento antes del cambio.
- Grupo de tratamiento después del cambio.

Denotemos por C el grupo de control y T el grupo de tratamiento. Definimos una variable dicotómica, dT , que toma valor 1 si la observación pertenece al grupo de tratamiento y 0 en caso contrario (esto es, si pertenece al grupo de control). Se introduce además otra variable dicotómica, $d2$, que es igual a 1 si corresponde al segundo periodo de tiempo (después de la regulación) y 0 si corresponde al primer periodo (antes de la regulación).

Este modelo estima el efecto de un cambio en una política comparando los cambios en el grupo de tratamiento con los cambios en el grupo de control. El estimador de diferencias en diferencias básico es $\Delta Y_T - \Delta Y_C$, donde ΔY_T es el cambio en la variable dependiente para el grupo de tratamiento y ΔY_C es el cambio en la variable dependiente para el grupo de control.

La estimación DiD se puede realizar aplicando Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) al siguiente modelo:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 dT_i + \beta_2 d2_t + \beta_3 (dT_i \times d2_t) + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

$dT_i \times d2_t$ es una interacción de variables que indica si la unidad i es de tratamiento y $Post\ t$, es decir, que la observación ocurre postratamiento. La variable de interacción es igual a 1 para las unidades tratadas en el periodo postratamiento e igual a cero para las restantes observaciones. El parámetro más interesante es β_3 , que indica el efecto del tratamiento; esto es, este parámetro proporciona información de cómo la normativa sobre autoconsumo de energías renovables impacta en la generación de energía, tanto en el total de energía (excluida la solar) como en la solar fotovoltaica. Por esta razón, el estimador β_3 se relaciona con el supuesto de tendencias paralelas (Blundell y Dias, 2009), ya que, si no es estadísticamente significativo, la tendencia sería igual para el grupo de control y el de tratamiento; y diferente en caso contrario.

La Tabla 2 muestra los resultados de la estimación de la regresión de diferencias en diferencias de la ecuación [1]. Los datos evidencian que las diferencias de generación de energía entre el grupo de tratamiento (generación de energía solar fotovoltaica) y el grupo de control (generación de energía total excluida la solar) son negativas y significativas al nivel del 1 %. Lo mismo sucede con las estimaciones de las diferencias en la generación de energía antes y después de la aplicación de la norma; son negativas y estadísticamente significativas.

Asimismo, nuestra evidencia del análisis DiD para la energía indica que el crecimiento en la generación de energía fotovoltaica es mayor que en la energía total (excluida la fotovoltaica), después de la aplicación de las normativas de 2008, 2013 y 2018.

Tabla 2. Estimaciones de diferencias en diferencias del impacto de la normativa en la generación de energía solar fotovoltaica

	<i>Real Decreto 1578/2008</i>	<i>Real Decreto-ley 9/2013</i>	<i>Real Decreto-ley 15/2018</i>
Variable	Energía	Energía	Energía
Constante	24215,72***	22292,34***	21277,52***
	(108,65)	(82,33)	(52,00)
dT	-24129,27***	-21627,54***	-20607,29***
	(-76,55)	(-56,48)	(-35,61)
d2	-1095,03***	--878,25***	-1130,62***
	(-4,10)	(-2,92)	(-2,53)
dTxd2	1563,41***	907,38***	2240,58***
	(4,14)	(2,13)	(3,54)
R ²	0,99	0,99	0,97

Nota: Los estadísticos t se muestran entre paréntesis. *** hace referencia a un nivel de significatividad estadística del 1 %.

En lo que respecta al efecto del *Real Decreto-ley 9/2013* en la producción de energía fotovoltaica y en el *mix* energético, el valor positivo del coeficiente estimado asociado a la interacción *dTxd2* (907,37) nos muestra que las diferencias en la producción de ambas energías se incrementan después de la aplicación de la normativa. El parámetro estimado (-878,25) y la suma de los parámetros estimados (-878,25+907,38=29,13) capturan las diferencias en la variable dependiente en los períodos anterior y posterior a la aplicación del *Real Decreto-ley 9/2013* para el *mix* de energía y la foto-

voltaica, respectivamente. Los resultados evidencian que el efecto de esta normativa es de un estancamiento en la producción de energía fotovoltaica.

La aprobación de esta normativa se produce en un contexto de caída significativa de la demanda, incremento en la producción eléctrica procedente de fuentes de energía renovables primadas y reducción de los precios en el mercado debida a una delicada situación económica internacional, lo que condujo a la promulgación de un nuevo sistema de remuneración de la electricidad debido al déficit tarifario en España. La evidencia obtenida de una reducción de la producción en el *mix* de energía, en el período posterior a la aplicación del Real Decreto-ley, está en línea con la capacidad de planificar la cantidad producida por parte de fuentes de energía no renovables ante caídas significativas de la demanda.

Aunque el efecto de la primera y segunda normativa se esperase negativo, el crecimiento de la energía fotovoltaica fue mayor que el de las demás energías, lo cual pone de manifiesto el elevado potencial de esta fuente de energía que, a pesar de las limitaciones normativas, consiguió ser protagonista del cambio energético.

6. Conclusiones

El cambio climático representa uno de los principales retos del siglo XXI. En la actualidad, se está configurando un nuevo paradigma económico que busca integrar el crecimiento con la sostenibilidad, priorizando los criterios sociales. En este contexto, la transición energética se vuelve esencial y requiere de acciones tanto por parte del sector público como del privado, con un enfoque en la descarbonización y el fomento del autoconsumo colectivo.

Durante las dos primeras décadas del presente siglo, la generación de energía a partir de fuentes renovables ha adquirido una importancia notable en España. Con el objetivo de mitigar el cambio climático, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y cumplir con las directrices de la Unión Europea, España ha apostado decididamente por estas energías. Dentro de las energías renovables, destacan, por su potencia instalada y distribución territorial, la energía eólica, la solar fotovoltaica y la solar termoeléctrica. Entre ellas, la solar fotovoltaica es el pilar de la mayoría de las instalaciones de generación de energía para autoconsumo. El incremento de la producción de esta energía renovable se deriva fundamentalmente de la mejora en sus características técnicas y su mayor eficiencia, la reducción de sus costes, la facilidad de instalación y la abundante radiación solar existente en España.

El presente capítulo realiza un análisis de la evolución de la producción de energía solar fotovoltaica en España a la par que se estudian las principales políticas públicas que le han afectado o afectan, destacando los principales desafíos y retos a los que se ha enfrentado el sector. El papel de las comunidades energéticas en este proceso ha sido transformador, proveyendo un marco en el cual los ciudadanos no solo consumen energía de manera más sostenible, sino que también participan activamente en su producción y gestión. A pesar de las limitaciones legales y burocráticas que aún enfrentan, estas comunidades han mostrado un potencial considerable para moldear el futuro energético de España, haciendo un uso más eficiente de los recursos locales y fomentando una mayor independencia energética. Asimismo, este capítulo propone, en la parte empírica, un modelo económico de diferencias en diferencias para evaluar los efectos de tres normativas concretas (el *Real Decreto 1578/2008*, el *Real Decreto-ley 9/2013* y el *Real Decreto-ley 15/2018*) en términos de generación de energía fotovoltaica y de *mix* total de energía en España.

El inicio de la política de apoyo a la generación solar se puede situar en el año 1998, momento en el que se extendieron los “huertos solares”. Pero no fue hasta el año 2008, con el mayor desarrollo normativo, cuando España se convirtió en el país con la mayor capacidad instalada de energía solar fotovoltaica, representando aproximadamente el 45 % del total mundial; y situándose, hacia finales de ese año, solo por detrás de Alemania en capacidad total instalada. Posteriormente, la crisis económico-financiera y sus consecuencias, junto con el desarrollo de nuevas regulaciones, frenaron este crecimiento de forma drástica, experimentando España un retroceso considerable en el *ranking* mundial. Reseñable es el cargo por energía consumida introducido en 2015, popularmente conocido como “impuesto al sol”, cuya eliminación en el año 2018 puso fin a la fase de estancamiento que duró aproximadamente una década. Desde entonces, la energía solar fotovoltaica experimentó un nuevo “boom” que la ha llevado a un máximo histórico en 2022, con un posterior cambio de tendencia debido a la desaparición o al agotamiento de los factores que impulsaron su desarrollo. La normativa referente al autoconsumo también ha dado sus frutos, impulsando en 2022 el acumulado de instalaciones de autoconsumo hasta los 4564 GWh (APPA, 2023). No obstante, la reciente bajada en los precios de la energía, la reducción del poder adquisitivo de las familias y el agotamiento de las ayudas de los fondos de recuperación hacen necesarias nuevas medidas impulsoras de instalaciones fotovoltaicas.

El análisis empírico pone de manifiesto el impacto significativo del *Real Decreto 1578/2008*, el *Real Decreto-ley 9/2013* y el *Real Decreto-ley 15/2018*

en la generación de energía fotovoltaica y en el *mix* de energía (excluyendo la fotovoltaica), en los períodos posteriores a cada desarrollo; corroborando de esta manera la importancia de las políticas públicas en el avance de la generación energética fotovoltaica y, en definitiva, en la confirmación de la energía solar como fuente de energía renovable y con un elevado potencial en nuestro país. Es destacable que, aunque el efecto sobre la energía fotovoltaica de la primera y segunda normativa se esperase negativo, su crecimiento fue superior al del *mix* de energía, revelando el potencial desarrollo de esta energía renovable a pesar de normativas adversas que redujeron considerablemente su expansión.

A lo largo de este capítulo se ha puesto de manifiesto el poder del marco normativo como impulsor en la generación de energía fotovoltaica. En nuestra opinión, es de vital importancia la puesta en marcha del siguiente eslabón en materia de autoconsumo y de comunidades energéticas, construyendo un entorno favorable que permita su desarrollo. Para ello es necesario completar su marco jurídico, donde todavía existen palpables indefiniciones y lagunas legislativas. Tanto los poderes públicos como las instituciones financieras privadas están proponiendo acciones concretas para hacer realidad la transición energética, pero se necesita seguir avanzando en un marco jurídico y legal favorable, ágil y sin trabas burocráticas.

Entre las principales limitaciones de nuestro trabajo y que al mismo tiempo guiarán trabajos futuros, debemos poner de manifiesto que sería deseable haber analizado el impacto de las políticas públicas en materia de autoconsumo energético y, en definitiva, evaluar el impacto de las comunidades de energía local. Sin embargo, lamentablemente, la ausencia de datos de series de autoconsumo nos impide, por el momento, abordar el análisis de este tema. Este capítulo no ha pretendido realizar un análisis exhaustivo de la normativa desde una perspectiva jurídica, sino ofrecer una panorámica de las principales regulaciones para, desde una aproximación empírica a través de un modelo de diferencias en diferencias, analizar su posible impacto en la generación de energía solar. Futuras ampliaciones de este capítulo podrían llevar a cabo un análisis más profuso de la regulación en este ámbito.

7. Bibliografía

Asociación de Empresas de Energías Renovables -APPA- (2023). *Informe Anual del Autoconsumo Fotovoltaico 2022*. Disponible en <https://www.>

- appa.es/wp-content/uploads/2023/02/Informe-Anual-Autoconsumo-Fotovoltaico-2022.pdf.
- Asociación de la Industria Fotovoltaica -ASIF- (2009). *Hacia la consolidación de la energía solar fotovoltaica en España: Informe anual 2009*. Madrid: ASIF.
- Blundell, R. W. y Dias, M. C. (2009). Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics. *Journal of Human Resources*, 44 (3), 565-640. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20648911>.
- Cárabe, J. (2015). La energía solar fotovoltaica en España: Presente y futuro. *Vértices. La revista del CIEMAT*, 23, 27-30.
- De la Hoz, J., Boix, O., Martín, H., Martins, B. y Graells, M. (2010). Promotion of grid-connected photovoltaic systems in Spain: Performance analysis of the period 1998–2008. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 14 (9), 2547-2563. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.rser.2010.07.059>.
- De la Hoz, J., Martín, H., Martins, B., Matas, J. y Miret, J. (2013). Evaluating the impact of the administrative procedure and the landscape policy on grid connected PV systems (GCPVS) on-floor in Spain in the period 2004–2008: to which extent a limiting factor? *Energy Policy*, 63, 147-167. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.08.056>.
- DPV Energy. (2024). “Boom” histórico de la energía fotovoltaica en España en 2022, Octubre 2023. Disponible en <https://dpvenergy.com/boom-historico-de-la-energia-fotovoltaica-en-espana/>.
- ECODES. (2024). *Observatorio Nacional de Comunidades Energéticas. Informe de indicadores 2023*. Disponible en https://www.energiacomun.org/ficheros/publicaciones/240612_informe_indicadores_2023_energia_comun.pdf.
- Espejo-Marín, C. y Aparicio-Guerrero, A. E. (2020a). La Producción de Electricidad con Energía Solar Fotovoltaica en España en el Siglo XXI. *Revista de Estudios Andaluces*, 39, 66-93. Disponible en <https://doi.org/10.12795/rea.2020.i39.04>.
- (2020b). Orto y Ocaso de la Industria de Fabricación de Módulos Fotovoltaicos en España. *Lurralde: Investigación y espacio*, 43, 393-438.
- Esteban-Amaro, R., Lengua-Lengua, I. y Estellés-Miguel, S. (2022). Ayer y hoy de la energía fotovoltaica en España. *INNODOCT 2022. International Conference on Innovation, Documentation and Education* (Valencia, 2-7 noviembre 2022). Disponible en <https://doi.org/10.4995/INN2022.2022.15780>.
- Frolova-Ignatieva, M., Espejo-Marín, C., Baraja-Rodríguez, E. y Prados Velasco, M.^a J. (2014). Paisajes emergentes de las energías renovables en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 66, 223-252. Disponible en <https://doi.org/10.21138/bage.1788>.

- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía -IDAE- (2005). *Plan de Energías Renovables en España 2005–2010*. Madrid: IDAE.
- (2024). *Visor de Comunidades Energéticas*. Disponible en <https://informesweb.idae.es/visorccee/>.
- Mérida-Rodríguez, M., Reyes-Corredera, S., Pardo-García, S. y Zayas-Fernández, B. (2015). Solar Photovoltaic Power in Spain. En M. Frolova, M.^a J. Prados y A. Nadaï (eds.). *Renewable Energies and European Landscapes*. Dordrecht, Países Bajos: Springer. Disponible en https://doi.org/10.1007/978-94-017-9843-3_4.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico -MITECO- (2023). *Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/_layouts/15/Proyecto%20de%20Real%20Decreto-61313.pdf.
- Mir, P. (2012). La regulación fotovoltaica y solar termoeléctrica en España. *Cuadernos Económicos de ICE*, 1 (83), 185-205. Disponible en <https://doi.org/10.32796/cice.2012.83.6039>.
- Prados, M.^a J. (2010). Renewable energy policy and landscape management in Andalusia, Spain: The facts. *Energy Policy*, 38 (11), 6900–6909. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.07.005>.
- Red Eléctrica. (2024a). *Informe del Sistema Eléctrico 2023. Marzo 2024*. Disponible en https://www.sistemaelectrico-ree.es/sites/default/files/2024-03/ISE_2023.pdf.
- (2024b). *Estructura de generación por tecnologías*. Disponible en <https://www.ree.es/es/datos/generacion>.
 - (2024c). *Potencia instalada (MW)*. Disponible en: <https://www.ree.es/es/datos/generacion/potencia-instalada>.
- Solargis. (2024). *Mapa de recursos solares de Europa*. Disponible en <https://solargis.com/es/maps-and-gis-data/download/europe>.

EPÍLOGO

Las comunidades energéticas locales: motores de cambio para un futuro energético más inclusivo y sostenible

Alfredo Galán Galán

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de
Barcelona*

Ignacio Zamora Santa Brígida

*Socio de López-Ibor Mayor Abogados.
Doctor en Derecho*

Las comunidades energéticas locales constituyen un punto de inflexión en la transición hacia un modelo energético más sostenible, descentralizado y participativo, razón por la cual esta obra, resultado de la colaboración de más de una veintena de académicos y profesionales especialistas en la materia, guarda especial interés, pues proporciona al lector un análisis detallado y multidisciplinar del estado actual de la cuestión, así como de las perspectivas futuras de una novedosa figura jurídica con notables implicaciones socioeconómicas.

Hoy en día, las comunidades energéticas locales se configuran como un instrumento fundamental para promover la democratización de los distintos suministros energéticos, permitiendo a ciudadanos y entidades locales implicarse activamente en la generación, gestión y consumo de energía renovable. No obstante, su marco regulatorio vigente aún presenta diversos desafíos que requieren la urgente transposición de las correspondientes directivas europeas, así como un esfuerzo institucional en todos los niveles de gobierno que facilite el desarrollo y la consolidación de estas comunidades.

La regulación española, tanto en su dimensión estatal como en algunas de sus expresiones autonómicas, ha dado pasos para integrar a las comunidades energéticas locales en la ordenación jurídica del sector eléctrico, siendo menores los avances en materia de generación de energía térmica, gases renovables, movilidad sostenible o gestión de la demanda. En particular, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, tras una modificación en junio de 2023, ha establecido las bases para el funcionamiento de estas comunidades. Sin embargo, la aplicación práctica de los referidos preceptos legales está encontrando obstáculos significativos, más allá de la falta de seguridad jurídica derivada de la todavía carencia de desarrollo reglamentario, como son la ausencia de normativa técnica que regule determinados procedimientos de operación dirigidos a que los gestores de las redes eléctricas puedan facilitar los nuevos modelos de suministro eléctrico, una excesiva complejidad burocrática vinculada a los trámites necesarios para el funcionamiento de las comunidades una vez han sido creadas e, igualmente, la existencia de una normativa vigente en materia de contratación pública, gestión del patrimonio público y urbanismo, entre otras realidades sectoriales, que fue aprobada hace años —o, en algunos casos, incluso décadas— y que aún no se ha adaptado a las necesidades de las comunidades energéticas locales.

Sin perjuicio de la importancia que reviste la elaboración de un marco regulatorio que integre a las comunidades energéticas locales, se debe destacar que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares, junto con los ayuntamientos, juegan un papel crucial en la promoción y el apoyo de las referidas comunidades. Su implicación es esencial para superar barreras como la financiación, la sensibilización ciudadana y la gestión administrativa. Para avanzar en esta dirección, es fundamental abordar varias áreas clave mediante propuestas *de lege ferenda* que potencien y consoliden el desarrollo de las comunidades energéticas a nivel local.

Una de las primeras áreas a abordar es la simplificación administrativa y normativa. Es necesario avanzar hacia una mayor clarificación y adelgazamiento del marco regulatorio, que facilite la creación y el funcionamiento de las comunidades energéticas locales, adaptando las ordenanzas municipales a las características de las comunidades energéticas y eliminando las barreras burocráticas —en ocasiones, en forma de vacíos normativos— que actualmente dificultan su operatividad. Es indispensable que las entidades locales realicen un esfuerzo de revisión a fin de considerar la exigencia de licencias u otros medios de control *ex ante* únicamente cuando aspectos específicos como la potencia, la ubicación y/o el tipo de proyecto energético que se pretenda desarrollar así lo merezcan.

Además, es vital fomentar las relaciones interadministrativas, para lo cual los Gobiernos locales intermedios y, en particular, diputaciones, cabildos y consejos, en el marco de sus funciones de asistencia y de coordinación, deben liderar las iniciativas de coordinación y también de cooperación entre distintas entidades locales, especialmente en relación con aquellas de menor tamaño, promoviendo la creación de consorcios y redes de apoyo que faciliten el intercambio de experiencias y recursos.

Otro aspecto crucial es el fomento de incentivos fiscales y financieros. Es fundamental que las entidades locales competentes propongan la creación de mecanismos de financiación específicos y beneficios fiscales que impulsen la inversión en proyectos de comunidades energéticas, tanto a nivel individual como colectivo. Esto puede incluir subvenciones, créditos y/o exenciones fiscales —entre otros instrumentos— que hagan más atractiva y viable la inversión en energías renovables a nivel local.

También es importante que desde las entidades locales se impulsen proyectos piloto y se identifiquen buenas prácticas. Las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares pueden desempeñar un papel relevante en este ámbito, promoviendo, precisamente, proyectos piloto que sirvan como modelo replicable en otras zonas. La identificación y difusión de buenas prácticas será importante para el aprendizaje continuo y la mejora de los proyectos existentes.

Por último, pero no por ello menos importante, el éxito de las comunidades energéticas locales dependerá en buena medida de que las entidades locales desarrollen programas de formación y sensibilización. Es necesario financiar y desarrollar programas de formación dirigidos a técnicos municipales y a personal directivo de entidades locales, así como campañas de sensibilización orientadas a la ciudadanía y a las pymes que realicen su actividad en el ámbito local, para fomentar el conocimiento y la participación en las citadas comunidades. La educación y la concienciación son pilares fundamentales para el buen fin de estos proyectos.

En conclusión, la regulación de las comunidades energéticas locales en España representa tanto un desafío como una oportunidad única para avanzar hacia un modelo energético más justo, sostenible y participativo. La colaboración entre las distintas entidades locales y el apoyo decidido de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares son fundamentales para superar los retos y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece este nuevo modelo energético.

Este libro, que integra la experiencia y el conocimiento de más de veinte prestigiosos autores, ofrece una visión integral y multidisciplinar, con especial referencia a los principales aspectos regulatorios relativos a esta materia, que esperamos sirva como referencia para legisladores, reguladores y demás profesionales que participen tanto en la elaboración de la normativa aplicable a las comunidades energéticas locales como en su interpretación, y que sea de interés —en términos más amplios— para el conjunto de ciudadanos comprometidos con la transición energética.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, a través de esta obra colectiva, reafirma su tradicional compromiso con la innovación y el desarrollo sostenible, confiando en que las propuestas aquí planteadas contribuyan a la consolidación de las comunidades energéticas locales como motores de cambio hacia un futuro energético más sostenible e inclusivo.

Comunidades energéticas locales

Las comunidades energéticas locales constituyen un punto de inflexión en la transición hacia un modelo energético más sostenible, descentralizado y participativo, razón por la cual esta obra, resultado de la colaboración de más de una veintena de académicos y profesionales especialistas en la materia, guarda especial interés, pues proporciona al lector un análisis detallado y multidisciplinar del estado actual de la cuestión, así como de las perspectivas futuras de una novedosa figura jurídica con notables implicaciones socioeconómicas.

Hoy en día, las comunidades energéticas locales se configuran como un instrumento fundamental de democratización de los distintos suministros energéticos, permitiendo a ciudadanos y entidades locales implicarse activamente en la generación, gestión y consumo de energía renovable. No obstante, su marco regulatorio vigente aún presenta diversos desafíos que requieren un esfuerzo institucional en todos los niveles de gobierno que facilite el desarrollo y la consolidación de estas comunidades.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, en esta obra, reafirma su compromiso con la innovación y el desarrollo sostenible, confiando en que las propuestas planteadas contribuyan a la consolidación de las comunidades energéticas locales como motores de cambio hacia un futuro energético más sostenible e inclusivo.

ALFREDO GALÁN GALÁN

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

IGNACIO ZAMORA SANTA BRÍGIDA

Socio de López-Ibor Mayor Abogados.

Doctor en Derecho

