

# CAPÍTULO I

## Las comunidades energéticas locales en el marco de la transición energética<sup>1</sup>

**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 <sup>6</sup> .
- 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*<sup>2</sup>.

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:

<b>Principales diferencias entre una comunidad energética y un proyecto de autoconsumo colectivo</b>	
<b>Concepto</b>	<b>Autoconsumo colectivo</b>
<b>Entidad jurídica</b>	<p><b>Comunidad energética</b></p> <p>Se necesita constituir una entidad jurídica que dote de personalidad jurídica a la comunidad energética (asociación, sociedad cooperativa u otra).</p> <p><b>Autoconsumo colectivo</b></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>
<b>Participación abierta</b>	<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>
<b>Participación voluntaria</b>	<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>
<b>Control efectivo por parte de los miembros</b>	<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><b>Posibles miembros</b></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><b>Propiedad de las instalaciones</b></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><b>Finalidad primordial</b></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><b>Actividades</b></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"> <li>• producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable;</li> <li>• 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;</li> <li>• acceder a todos los mercados de la energía adecuados, tanto directamente como mediante agregación, de manera no discriminatoria.</li> </ul> <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 Gobiernos<sup>3</sup>.

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 décadas<sup>4</sup>, 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”<sup>5</sup>.

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 directo<sup>6</sup> 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.