

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, entendiendo 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.