

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 comunales 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.