

CAPÍTULO VII

Participación de las entidades locales en las comunidades energéticas¹

Isabel González Ríos

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga*

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

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

1.1. Comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Nuevas medidas para el despliegue de las comunidades energéticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Al respecto, Tornos Mas (2015).

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

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

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

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

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

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

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

2. La implementación de comunidades energéticas a nivel nacional

2.1. Vinculación al sector eléctrico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Forma jurídica de constitución

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Condicionantes legales para la participación de entes locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. Véase el art. 107 de la LSC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

60. Arts. 53 y 54 del TRLSRU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Reflexiones finales

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

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

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

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

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

6. Bibliografía

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

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