

# CAPÍTULO X

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

**José María Pernas Alonso**

*Abogado.*

*Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas  
por la Universidad Autónoma de Madrid*

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. La regulación incompleta de las comunidades energéticas en España. 3. Las actividades de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas. 3.1. La ausencia de “maduración” suficiente de la iniciativa privada para constituir comunidades energéticas. 3.2. La promoción de intereses generales reconocidos en la Constitución, las leyes nacionales y la normativa de la UE. 3.3. Programas específicos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en el marco de los fondos EU Next Generation. 4. El punto único de contacto de la Directiva 2018/2001 y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de comunidades energéticas. 5. Medidas relevantes de fomento de las comunidades energéticas locales que introduce la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

### 1. Introducción

El desarrollo de comunidades energéticas (CE) que permitan el autoconsumo y la generación distribuida<sup>1</sup> es uno de los objetivos del Plan Nacional

---

1. La generación distribuida en términos generales es un concepto que engloba la generación de energía eléctrica mediante pequeñas fuentes de generación que se instalan cerca

Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) del Gobierno de España<sup>2</sup>, y del Plan EU Next Generation, con la finalidad de descarbonizar la economía europea y facilitar el acceso a precios más asequibles de energía de proximidad por parte de ciudadanos y entidades diversas.

En este capítulo se analizará en primer lugar la ausencia de una regulación integral de las comunidades energéticas, que garantice seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución) y certidumbre a posibles interesados. Esta ausencia de un marco regulatorio claro y estable hace aún más necesarias las medidas de fomento administrativo para la constitución de dichas CE, además de para paliar los costes iniciales de dicha constitución, dado que mayoritariamente dichas CE son constituidas por ciudadanos o asociaciones y empresas de pequeño tamaño.

La acción administrativa de fomento ha sido estudiada en el derecho administrativo español del siglo XX (Santiago Muñoz Machado, Juan Alfonso Santamaría Pastor)<sup>3</sup> como vía nacida desde el siglo XIX para que las Administraciones públicas incentiven los esfuerzos de particulares en la consecución de fines de interés general, como sería el caso de aumentar el parque de autoconsumo y la generación distribuida.

Posteriormente se analizará cómo la reducción de plazos administrativos y la figura del “punto único de contacto” que instaura la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001), puede permitir una agilización de la generación de energía renovable a través de dichas CE. Finalmente, se comentarán las medidas obligatorias que se imponen a los Estados miembros de fomento de dichas CE con la nueva Directiva 2023/2413, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 (Directiva 2023/2413), que modifica la Directiva 2018/2001.

---

de los puntos de consumo y que permiten reducir pérdidas de transporte de la electricidad al consumidor.

2. El PNIEC prevé que, mediante el autoconsumo y la generación distribuida (medida 1.4), la gestión de la demanda, el almacenamiento y la flexibilidad (medida 1.2), el fomento de las comunidades energéticas locales (medida 1.13) y la incorporación de energías renovables en el sector industrial (medida 1.5), así como medidas específicas destinadas a promover el papel proactivo de la ciudadanía en la “descarbonización” (medida 1.14) y a aumentar el conocimiento y la sensibilización sobre el proceso de descarbonización (medida 1.19), se incremente la diversidad de actores y la existencia de proyectos participativos tanto en la generación de energía renovable como en el conjunto del sistema energético.

3. Muñoz Machado (2015); Santamaría Pastor (2009).

## 2. La regulación incompleta de las comunidades energéticas en España

La normativa europea introdujo dos conceptos sobre lo que se entiende como comunidad energética:

- comunidad ciudadana de energía, CCE (Directiva UE 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, art. 16)<sup>4</sup>;
- comunidad de energías renovables, CER (Directiva UE 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, art. 22)<sup>5</sup>.

En el marco jurídico español, a través del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, se produjo la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Así, se definió

- 
4. "Artículo 16. Comunidades ciudadanas de energía  
 1. Los Estados miembros ofrecerán un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energías que garantice que: a) la participación en una comunidad ciudadana de energía sea abierta y voluntaria; b) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tengan derecho a abandonar la comunidad; en tales casos se aplicará el artículo 12; c) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía no pierdan sus derechos y obligaciones como clientes domésticos o clientes activos; d) el gestor de la red de distribución correspondiente coopere, a cambio de una compensación justa evaluada por la autoridad reguladora, con las comunidades ciudadanas de energía para facilitar transferencias de electricidad entre estas; e) las comunidades ciudadanas de energía estén sujetas a procedimientos y tasas, incluidos el registro y la concesión de licencias, equitativos, proporcionales y transparentes, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2019/943, y que garanticen que contribuyan de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema. [...]" (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 14.6.2019).
5. "Artículo 22. Comunidades de energías renovables  
 1. Los Estados miembros garantizarán que los consumidores finales, en particular los consumidores domésticos, tengan derecho a participar en una comunidad de energías renovables a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales, y sin estar sujetos a condiciones injustificadas o discriminatorias, o a procedimientos que les impidan participar en una comunidad de energías renovables, siempre que, en el caso de las empresas privadas, su participación no constituya su principal actividad comercial o profesional.  
 2. Los Estados miembros garantizarán que las comunidades de energías renovables tengan derecho a: a) producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable; b) compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a condición de cumplir los otros requisitos establecidos en el presente artículo y a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en tanto que consumidores; c) acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria. [...]" (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 21.12.2018).

en el artículo 6 a las “comunidades de energías renovables” (letra j) del siguiente modo: “son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.

Por su parte en la letra k) de dicho artículo 6 se define a las “comunidades ciudadanas de energía”, “que son entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”.

Por tanto, estas comunidades pueden basarse en instalaciones de cualquier vector energético, siempre y cuando sea renovable. En este capítulo emplearemos para ambas figuras el término “comunidad energética” (CE).

Además, ese Real Decreto-ley introdujo una disposición adicional tercera (“Nuevo régimen jurídico y económico de la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen económico primado”) en la que se habilitaba al Gobierno a dictar normas reglamentarias para otorgar un tratamiento retributivo a dichas CE.

No obstante, este régimen escaso, y la ausencia de especialización técnica en comunidades de vecinos sobre los beneficios de dichas comunidades, han venido propiciado en España la necesidad de implementar medidas de fomento de tipo subvencional, que veremos a continuación.

### **3. Las actividades de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas**

#### **3.1. La ausencia de “maduración” suficiente de la iniciativa privada para constituir comunidades energéticas**

Como hemos visto, la ausencia de un marco jurídico definido para las CE en la LSE ha determinado el desconocimiento general de las comunidades de

vecinos y los ciudadanos en general sobre los beneficios de la constitución de CE, de ahí que los poderes públicos hayan optado por la vía subvencional de proyectos piloto para estimular su constitución<sup>6</sup>.

Un ejemplo de ello es la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

### 3.2. La promoción de intereses generales reconocidos en la Constitución, las leyes nacionales y la normativa de la UE

La actividad subvencional o de fomento debe perseguir siempre objetivos de interés general que estén reconocidos en la Constitución o en normas supranacionales como el Tratado de la UE (TUE) o el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que son de directa aplicación en España, al igual que los reglamentos europeos, y las directivas bajo determinadas condiciones que veremos. Pues bien, podemos resumir que la constitución de comunidades energéticas persigue los siguientes objetivos:

- Generación de energía que proceda de fuentes renovables.
- Proporcionar servicios de eficiencia energética (incluyendo, por ejemplo, renovaciones de edificios).
- Suministro, consumo, agregación y almacenamiento de energía y potencialmente distribución.
- Prestación de servicios de recarga de vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos.
- Proporcionan a los ciudadanos un acceso justo y fácil a recursos locales de energía renovable y otros servicios energéticos o de movilidad, pudiendo beneficiarse de inversiones en los mismos.
- Los usuarios podrán tomar el control y tendrán una mayor responsabilidad para la autoprovisión de sus necesidades energéticas.
- Se crean oportunidades de inversión para ciudadanos y negocios locales.

---

6. Como explica Santamaría Pastor, las técnicas “de prestación” se basan “en una hipótesis de incapacidad natural de los sujetos privados para llevar a cabo determinadas funciones de especial relevancia colectiva, que hace necesaria su realización directa por los entes administrativos o, cuando menos, una gestión privada estrechamente dirigida y controlada por la Administración”. Santamaría Pastor (2009: 350).

- Ofrecer a las comunidades la posibilidad de crear ingresos que se generan y permanecen en la propia comunidad local, aumentando la aceptación del desarrollo de energías renovables locales.
- Facilitación de integración de energías renovables en el sistema a través de la gestión de la demanda.
- Beneficios ambientales.
- Beneficios sociales: creación de empleo local y fomento de la cohesión y equidad social.

La mayoría de estos objetivos se alinean con varios de los principios rectores de la política económica y social de la Constitución española<sup>7</sup>, los cuales conforme al artículo 53.3 CE “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Además, la incentivación de la constitución de comunidades energéticas para producir energías renovables, básicamente autoconsumo, está en la línea de los objetivos establecidos por el TFUE<sup>8</sup>.

### 3.3. Programas específicos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en el marco de los fondos EU Next Generation

El IDAE ya ha publicado cuatro convocatorias del programa CE IMPLEMENTA para apoyar proyectos piloto singulares de comunidades energéticas. En las dos primeras, ya resueltas, se han otorgado ayudas por valor de 40 millones de euros a 73 comunidades energéticas, que han movilizado más de 90 millones de euros de inversión y a más de 95 000 socios. Las dos últimas, con otros 40 millones de euros en ayudas, siguen abiertas y cerrarán su plazo de solicitud el próximo 13 de febrero. Además, el IDAE también ha publicado una convocatoria del programa “CE OFICINAS”, para la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de oficinas de transformación comunitaria que puedan realizar actividades de difusión, asesoramiento y acompañamiento a las comunidades energéticas.

Como hemos citado, la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, convocó ayudas piloto singulares de CE (Programa CE Implementa), en el marco

---

7. Artículo 45 de la Constitución española:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

8. Seguridad del abastecimiento: artículo 122 del TFUE; redes energéticas: artículos 170 a 172 del TFUE; mercado interior de la energía: artículo 114 del TFUE; etc.

del PRTR<sup>9</sup>, destinadas principalmente a ciudadanos, pymes y entidades locales. Los proyectos piloto singulares subvencionables, conforme al artículo 8 de dicha Orden Ministerial: “serán los que se lleven a cabo por las comunidades energéticas beneficiarias de las ayudas reguladas por esta orden, que fomenten la participación en el sector energético de actores no participantes en el mismo tradicionalmente, y realicen una o varias de las actuaciones descritas en el anexo I, todo ello con la finalidad de facilitar el despliegue de este tipo de iniciativas a escala nacional, identificando y eliminando las barreras que impidan su establecimiento”.

Conforme al Anexo I, estamos hablando de las siguientes actuaciones:

**I. Energías renovables eléctricas**

Asociadas a una o varias de las siguientes fuentes de energía: biomasa, biogás u otros gases renovables, eólica, hidráulica y solar fotovoltaica.

**II. Energías renovables térmicas**

Asociadas a una o varias de las siguientes fuentes de energía: aeroterminia, biomasa, biogás, biometano u otros gases renovables, geotermia, hidrotermia y solar térmica, así como los sistemas de aprovechamiento de dichas fuentes en las aplicaciones determinadas en la convocatoria.

**III. Eficiencia energética**

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.

**IV. Movilidad sostenible**

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos y adquisición de vehículos eléctricos ‘enchufables’ y de pila de combustible para movilidad compartida.

---

9. 1. El objeto de esta orden es aprobar las bases reguladoras para la concesión de ayudas del Programa de Incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (CE IMPLEMENTA), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), dentro de su Componente 7, Reforma 3, desarrollo de las comunidades energéticas, que contemplen la realización de, al menos, una de las actuaciones previstas en cualesquiera de las cuatro primeras áreas especificadas en el anexo I.  
 2. La finalidad de las ayudas es fortalecer el sistema de apoyo a los actores interesados en la creación y desarrollo de comunidades energéticas, principalmente ciudadanos, pymes y entidades locales, contribuyendo con ello a una descarbonización justa e inclusiva mediante el fomento de las inversiones en infraestructuras verdes y la participación de actores no tradicionalmente involucrados en el sector energético, habilitando los mecanismos para el cumplimiento de los hitos CID 110, ‘proyecto piloto para las comunidades’ y 111, ‘finalización de proyectos piloto relacionados con la energía en las comunidades locales’ del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro de la Componente 7, Despliegue e integración de energías renovables”.

## V. Gestión de la demanda

Asociadas a una o varias de las siguientes aplicaciones: almacenamiento detrás del contador y sistemas de regulación mediante almacenamiento hidráulico u otros sistemas de almacenamiento innovadores que podrán incluir baterías de próxima generación o nuevos aprovechamientos de baterías vehiculares (segunda vida de baterías), agregación de la demanda de energía térmica y sistemas para proporcionar flexibilidad de la demanda”.

El 41 % de los proyectos seleccionados en CE IMPLEMENTA 01 y 02 son de carácter multicomponente, con actuaciones variadas relacionadas con la eficiencia energética, el autoconsumo y la electricidad, la movilidad sostenible, la gestión de la demanda y la climatización, e incluyen al menos dos tipos de tecnología, lo que contribuye a adoptar soluciones en sectores de difícil descarbonización.

Asimismo, el 49 % de los proyectos seleccionados se desarrollan en municipios de reto demográfico, lo que contribuye a alcanzar los objetivos de cohesión territorial y lucha contra la despoblación, prioritarios en la política energética de España, como puede verse en un visor de los proyectos piloto de CE que publica el IDAE<sup>10</sup>.

Finalmente, en relación con el montante de fondos para fomentar la constitución de comunidades energéticas, en el *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*, de febrero de 2023<sup>11</sup>, publicado por el Gobierno de España, se alude a lo siguiente: “En 2022 se resolvieron las dos primeras convocatorias de ayudas a comunidades energéticas en España, con un presupuesto de 40 millones de euros. El éxito de estas convocatorias ha hecho que a finales de 2022 se hayan publicado dos nuevas convocatorias, con un presupuesto adicional de 40 millones de euros”; y se alude al PERTE del ERHA, con los “Proyectos piloto de comunidades energéticas (Programa CE Implementa) 37 M€”.

## 4. El punto único de contacto de la Directiva 2018/2001 y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de comunidades energéticas

No solo la vía subvencional permite fomentar la constitución de CE, sino que también una mejor coordinación entre las Administraciones implicadas y

10. El mapa de distribución de los proyectos piloto de CE puede consultarse en el siguiente enlace del IDAE: <https://informesweb.idae.es/visorccee/>.

11. [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023\\_tercer\\_informe\\_ejecucion\\_plan\\_recuperacion\\_completo.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf).



un funcionamiento más ágil favorecerían el impulso ciudadano en su constitución, en la línea de principios jurídicos ya recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En este punto es importante destacar que la Directiva 2018/2001 contiene mandatos claros, precisos e incondicionales para los poderes públicos españoles con competencias en la tramitación de las autorizaciones para la puesta en marcha de instalaciones de producción de energía eléctrica. Esta directiva todavía no ha sido transpuesta al ordenamiento interno español, cuando ya ha finalizado su plazo de transposición, lo que permitiría a los ciudadanos esgrimir su articulado ante los poderes públicos y en todo caso ante los tribunales españoles. Dado el deber de colaboración leal de todos los Estados en la aplicación del derecho de la UE, conforme al artículo 4 del TUE, la modificación de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto 1955/2000, incluyendo esas mejoras de la Directiva, ayudaría como veremos a una efectiva tramitación de solicitudes para producción de energía eléctrica de comunidades energéticas que no tienen personal suficiente para soportar las cargas y demoras administrativas actuales.

**a. Regulación actual de la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000 sobre tramitación administrativa de instalaciones de producción de energías renovables y comparación con el artículo 16 de la Directiva 2018/2001**

Cabe recordar que tanto la Ley 24/2013 como el RD 1955/2000 no establecen un punto único de contacto, sino que obligan a los solicitantes a acudir ante diferentes Administraciones o empresas (caso del distribuidor de zona o red eléctrica para la conexión a la red de transporte) para obtener los diferentes permisos y autorizaciones, sin exigir además coordinación alguna ni permitir a los solicitantes presentar ante una única instancia toda la documentación; ni tampoco exigen una resolución final sobre todos los permisos, ni un plazo único finalizador que permita al solicitante entender el silencio como positivo.

Así, el artículo 53 de la Ley 24/2013 (apartados 6 y 8) establece lo siguiente:

“Las autorizaciones administrativas a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

[...]

El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitimará al interesado para entenderla desestimada por silencio administrativo de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

Por otra parte, el artículo 120.2 del RD 1955/2000 determina lo siguiente: “2. Las autorizaciones a las que se refiere el presente Título serán otorgadas, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables, y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”.

Y el artículo 128.2 del mismo RD 1955/2000 prescribe lo siguiente: “2. La falta de resolución expresa de las solicitudes de autorización tendrá efectos desestimatorios, pudiendo interponerse, en su caso, recurso administrativo ante la autoridad correspondiente”.

Pues bien, el artículo 16 de la Directiva 2018/2001 (recientemente modificado por la Directiva 2023/2413, de 18 de octubre) supone un cambio de paradigma a la hora de tramitar instalaciones de energías renovables en España (énfasis añadido):

“Organización y principios fundamentales del procedimiento de concesión de autorizaciones

**1. El procedimiento de concesión de autorizaciones deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y explotar plantas de energía renovable, incluidas las que combinan distintas fuentes de energía renovable, bombas de calor, y almacenamiento de energía en coubicación, incluidas las instalaciones eléctricas y térmicas, así como los activos necesarios para la conexión de dichas plantas, bombas de calor y almacenamiento a la red, y para integrar las energías renovables en las redes de calefacción y refrigeración, incluidos los permisos de conexión a la red y, cuando sean necesarias, las evaluaciones medioambientales. El procedimiento de concesión de autorizaciones comprenderá todas las etapas administrativas, desde el reconocimiento de que la solicitud de autorización está completa de conformidad con el apartado 2, hasta la notificación de la decisión final sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones por parte de la autoridad o las autoridades competentes.**

**2. A más tardar treinta días después de la recepción de una solicitud de autorización en el caso de las plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable, o a más tardar cuarenta y cinco días después en el caso de las plantas**

**de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, la autoridad competente reconocerá que la solicitud está completa o, si el solicitante no ha enviado toda la información necesaria para tramitarla, le pedirá que presente una solicitud completa sin demora indebida.** La fecha de reconocimiento por parte de la autoridad competente de que la solicitud está completa se considerará el inicio del procedimiento de concesión de autorizaciones.

**3. Los Estados miembros crearán o designarán uno o varios puntos de contacto. Dichos puntos de contacto orientarán y facilitarán, a petición del solicitante, todo el procedimiento administrativo de solicitud y de concesión de autorizaciones. No se exigirá del solicitante contactar con más de un punto de contacto para todo el procedimiento. El punto de contacto guiará al solicitante de manera transparente a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud de autorizaciones,** incluidas las etapas relacionadas con la protección del medio ambiente, hasta que las autoridades competentes adopten una o varias decisiones al término del procedimiento de concesión de autorizaciones, le suministrará toda la información necesaria e implicará, en su caso, a otras autoridades administrativas. El punto de contacto garantizará el cumplimiento de los plazos para los procedimientos de concesión de autorizaciones establecidos en la presente Directiva. Los solicitantes podrán presentar los documentos pertinentes en formato electrónico. A más tardar el 21 de noviembre de 2025, los Estados miembros garantizarán que todos los procedimientos de concesión de autorizaciones se lleven a cabo en formato electrónico.

4. El punto de contacto pondrá un manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energía renovable, y facilitará esa información en línea, donde se abordarán también de manera diferenciada los proyectos de energía renovable a pequeña escala, los proyectos de autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. La información en línea indicará el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión. Si un Estado miembro tiene más de un punto de contacto, la información en línea indicará al solicitante el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión.  
[...].”

La importancia de esta directiva para promover el funcionamiento efectivo en la UE del mercado de producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables es patente, como vía para asegurar a los promotores

un marco regulatorio fiable y efectivo para la tramitación ágil de los permisos administrativos:

- Esta directiva exige un plazo máximo de tramitación de dos años para proyectos situados fuera de las zonas de aceleración renovable<sup>12</sup> y un año para proyectos situados en dichas zonas; y
- además reconoce que, a más tardar treinta días después de la recepción de una solicitud de autorización en el caso de las plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable, o a más tardar cuarenta y cinco días después en el caso de las plantas de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, la autoridad competente reconocerá que la solicitud está completa o, si el solicitante no ha enviado toda la información necesaria para tramitarla, le pedirá que presente una solicitud completa sin demora indebida.

Aunque la interpretación de si estamos ante obligaciones claras, precisas e incondicionales dependerá seguramente del análisis que pudiera realizar el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en una hipotética cuestión prejudicial que pudiera plantearse, lo que parece es que la Directiva alude en términos imperativos a la obligación clara e incondicional de establecer un único punto de contacto para tramitar estas instalaciones, además de que ese punto único coordine e involucre a todas las instancias afectadas (niveles administrativos), y además se produzca una decisión final sobre el

---

12. Dichas zonas de aceleración renovable se crean por el nuevo artículo 15 quater de la Directiva 2018/2001, introducido por la Directiva 2023/2413:

“Zonas de aceleración renovable

1. A más tardar el 21 de febrero de 2026, los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes adopten uno o varios planes que designen, como subconjunto de las zonas a que se refiere el artículo 15 ter, apartado 1, zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovable. Los Estados miembros podrán excluir las plantas de combustión de biomasa y las plantas hidroeléctricas. [...]”.

No obstante, para antes del 21 de mayo de 2024 los Estados miembros ya podrán designar “zonas de aceleración renovable” a determinadas zonas que cumplan los siguientes requisitos:

“4. A más tardar el 21 de mayo de 2024, los Estados miembros podrán declarar como zonas de aceleración renovable zonas específicas que ya hayan sido designadas como zonas adecuadas para un despliegue acelerado de uno o más tipos de tecnología de energía renovable, siempre que se cumplan cada una de las siguientes condiciones:

- a) que dichas zonas se encuentren fuera de los espacios Natura 2000, las zonas designadas en el marco de los regímenes nacionales de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad y las rutas definidas de migración de aves;
- b) que los planes en los que se definan dichas zonas se hayan sometido a una evaluación medioambiental estratégica en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, en su caso, a una evaluación en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE;
- c) que los proyectos situados en dichas zonas apliquen normas y medidas adecuadas y proporcionadas para hacer frente al impacto ambiental adverso que pueda surgir”.

conjunto del procedimiento. El carácter claro e incondicional de estas obligaciones se deriva de los considerandos 50 y 51 de la propia exposición de motivos de la Directiva (énfasis añadido):

**“(50) Ha quedado patente que la falta de normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos de autorización dificulta el despliegue de las energías procedentes de fuentes renovables. Orientando a los solicitantes a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud y concesión de permisos por medio de un punto de contacto administrativo se pretende reducir la complejidad para los promotores de proyectos y aumentar la eficiencia y la transparencia,** en particular en lo que se refiere a los autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. Dicha orientación debe proporcionarse a un nivel adecuado de gobernanza, teniendo en cuenta las particularidades de los Estados miembros. Los puntos de contacto únicos deben orientar al solicitante y actuar de intermediarios en todo el procedimiento administrativo, de manera que el solicitante no esté obligado, a menos que prefiera hacerlo, a ponerse en contacto con otros organismos administrativos para completar el procedimiento de concesión de permisos.

(51) Los procedimientos administrativos prolongados constituyen un obstáculo administrativo importante y resultan costosos. **La simplificación de los procedimientos administrativos de concesión de permisos y la fijación de plazos claros para las decisiones que hayan de adoptar las correspondientes autoridades competentes para la emisión de la autorización de la instalación de generación de electricidad sobre la base de una solicitud completa debe incentivar una tramitación más eficiente de los procedimientos y, consecuentemente, reducir los costes administrativos.** Debe facilitarse un manual de procedimientos para ayudar a entender los procedimientos a los promotores de proyectos y a los ciudadanos que deseen invertir en energías renovables. Para fomentar el uso de las energías renovables por parte de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como de cada ciudadano, de conformidad con los objetivos establecidos en la presente Directiva, **debe establecerse un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red en el caso de los proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.** Para atender a la creciente necesidad de repotenciar las instalaciones de energías renovables existentes, deben estable-

cerse procedimientos racionalizados de concesión de permisos. **La presente Directiva, en particular las disposiciones relativas a la organización y la duración del procedimiento administrativo de concesión de permisos, debe aplicarse** sin perjuicio del Derecho internacional y de la Unión, incluidas las disposiciones de protección del medio ambiente y la salud humana. Cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, los plazos iniciales deben poder prorrogarse por un año como máximo”.

Importante para facilitar la constitución de las CE es que el propio considerando 51 de la Directiva mencione, como obligaciones de los Estados miembros, las siguientes:

- **Debe facilitarse un manual de procedimientos para ayudar a entender** los procedimientos a los promotores de proyectos y **a los ciudadanos** que deseen invertir en energías renovables.
- **Debe establecerse un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red** en el caso de los **proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados<sup>13</sup>, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.**
- Para atender a la creciente necesidad de repotenciar las instalaciones de energías renovables existentes, deben establecerse procedimientos racionalizados de concesión de permisos.

Parece evidente que las obligaciones de la Directiva respecto al **punto único de tramitación** son incondicionales y precisas, así como respecto a las obligaciones del punto único de coordinar a todas las entidades tramitadores implicadas, a los derechos de los solicitantes de presentar ante ese punto único toda la documentación, y a la fijación de un plazo máximo de resolución de dos años (susceptible de ampliación motivada por un año).

En el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030<sup>14</sup> sí se contiene una referencia clara a la necesaria transposición de la citada directiva para lograr una “simplificación administrativa” (énfasis añadido), aunque no se alude a la necesidad de establecer un “punto único de contacto” conforme sí especifica la Directiva:

13. De indudable aplicación a los proyectos de las CE, que precisamente son de menor envergadura y de carácter descentralizado, y, en especial, utilizando instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.

14. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020: 100-101).

“El artículo 16.6 de la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables fija que la repotenciación de proyectos renovables deberá someterse a un régimen de concesión de permisos simplificado y rápido, de duración no superior a un año. Dado que los proyectos existentes ya fueron objeto de tramitación administrativa previa para su autorización, **es necesario evaluar, entre otras, la posibilidad de aplicar las siguientes simplificaciones durante su tramitación, mientras se garantice la adecuada integración en el territorio de la infraestructura:** la exención del trámite de utilidad pública y de declaración de bienes y derechos afectados; la exención de la necesidad de presentar un nuevo estudio arqueológico, si ya se presentó uno durante la tramitación de la instalación existente; reducción de los plazos de tramitación en la evaluación de impacto ambiental; reducción de los plazos de los trámites de información a otras Administraciones Públicas para la autorización administrativa y el traslado de los condicionados técnicos para la aprobación de proyecto; y simplificación de los requerimientos de acreditación de la capacidad del solicitante.

En el caso concreto de la evaluación de impacto ambiental, la existencia de casuísticas comunes entre posibles proyectos de repotenciación hace aconsejable establecer criterios y condicionantes relativamente homogéneos de cara a la tramitación de los proyectos de repotenciación”.

Dado que el plazo de transposición de la Directiva 2018/2021, en su versión original, finalizaba el 30 de junio de 2021, conforme al artículo 36 de la Directiva, parece concluirse que a partir de dicha fecha las Administraciones españolas y otras entidades implicadas (distribuidores de la red de distribución o red eléctrica para la red de transporte) sí deberían establecer un mecanismo para garantizar la existencia de un punto único de tramitación para estos proyectos de energía renovable. Hay que tener en cuenta que la jurisprudencia del TJUE ha declarado que la obligación de ejecución de las directivas mediante la transposición es absoluta, de modo que su inobservancia (no trasponiendo a tiempo la directiva por mantener una normativa que no contempla el punto de tramitación único que esta exige) supone un incumplimiento del derecho comunitario<sup>15</sup>.

Este punto único supondría introducir la figura de la Administración “coordinadora” ante el solicitante en un Estado compuesto como el de Es-

15. Mangas y Liñán (2020: 367).

paña, lo que implicaría sin duda modificar la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000, y un cambio de los operadores jurídicos implicados (Dirección General de Política Energética y Minas, dirección competente de la comunidad autónoma, Dirección General de Costas —en su caso—, red eléctrica o distribuidor de zona, ayuntamientos, etc.).

Por lo demás, la necesidad de este punto único de contacto ha sido además puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su documento de trabajo titulado: *Las dificultades al despliegue de energías renovables en el ámbito local*, del año 2022, en el que concluye lo siguiente: “Facilitar la existencia de un punto único de información a nivel estatal permitiría a los agentes consultar la disponibilidad de suelo apto para sus proyectos y comparar fácilmente la normativa aplicable en los distintos territorios, los distintos trámites o el estado de tramitación de los proyectos”<sup>16</sup>.

#### b. Los principios de buena regulación de las Leyes 39 y 40/2015 de cara a la correcta transposición y aplicación de la Directiva 2018/2001

Desde la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015, los principios de buena regulación son de imperativa aplicación, y por ello el artículo 129 de la Ley 39/2015 determina lo siguiente: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los **principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia**”. El apartado 4 de ese artículo es diáfano en compeler a los poderes públicos a respetar la normativa de la UE existente para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos (principio jurídico reconocido en el artículo 9 de la Constitución):

“4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que faci-

16. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2022: 18). En este documento la CNMC propone, en la página 26, lo siguiente: “cuando por la materia objeto de verificación, se presenten sinergias evidentes, debería fomentarse la reutilización de la información ofrecida por el promotor a una autoridad al resto de autoridades implicadas en la tramitación, de forma que pueda plantearse, siempre que sea posible, la tramitación simultánea de permisos o licencias. Por ejemplo, la tramitación de la autorización de construcción podría incorporar la gestión de la licencia urbanística”.



lite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

Podríamos también transcribir el apartado 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, con consecuencias de cara al cumplimiento del principio de eficiencia, en evitación de cargas públicas innecesarias, que se relaciona mucho con los objetivos expuestos en la exposición de motivos de la Directiva 2018/2001:

“En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos”.

En este sentido, como hemos visto, la Directiva 2018/2001 establece la obligación de instaurar un punto único de entrada y respuesta al interesado para la tramitación de instalaciones de energías renovables, con el fin de agilizar la tramitación de ese tipo de instalaciones y de eliminar obstáculos y demoras o “cargas administrativas innecesarias o accesorias”, como las denomina la Ley 39/2015.

Por otro lado, cabe mencionar que la Ley 40/2015 incorpora la responsabilidad patrimonial de la Administración por transposición incorrecta o ausencia de transposición de directivas europeas, en su artículo 32<sup>17</sup>.

Recientemente, el TJUE, en sentencia de 8 de junio de 2022 (asunto C-278/20)<sup>18</sup>, ha condenado a España por incumplimiento del principio de efectividad del derecho de la UE, al establecer un régimen de responsabi-

---

17. “La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

[...]

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

[...]

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares”.

18. Sentencia disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261801&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10007>. Se puede

alidad patrimonial más oneroso en el caso de incumplimientos del derecho de la UE que del derecho interno<sup>19</sup>.

La Directiva 2018/2001 debió ser transpuesta antes del 1 de julio de 2021, de ahí que el Reino de España tendría riesgo de estar sujeto a recursos de responsabilidad patrimonial por incumplimiento por infracción del derecho de la UE.

Partiendo de los citados principios de la Ley 40/2015 de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, la trasposición de dicha directiva, a través de la modificación de la Ley 24/2013 y del RD 1955/2000 y reglamentos sectoriales, reduciría los riesgos de reclamación por responsabilidad patrimonial por daños causados en la tramitación de las instalaciones, y sobre todo generaría un sistema coordinado y eficiente de tramitación administrativa de instalaciones de producción de energía eléctrica, que a la vez generaría confianza y seguridad jurídica a los promotores y en especial a las CE, que se constituyen por comunidades de vecinos, ciudadanos individuales o pymes, que no tienen los medios financieros y jurídicos para asumir la carga de “lidiar” con 3 o 4 Administraciones

---

leer el comunicado de prensa oficial del TJUE en el siguiente enlace: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220113es.pdf>.

19. Según el TJUE:

165 Pues bien, en el presente asunto basta con hacer constar que, al establecer, por medio del artículo 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, que los daños ocasionados por el legislador a particulares como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión solo son indemnizables si se han producido en los cinco años anteriores a la fecha de publicación de una sentencia del Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino de España o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión del legislador origen de esos daños, el Reino de España pone trabas a que los particulares perjudicados puedan, en todos los casos, obtener una reparación adecuada de su perjuicio.

166 En efecto, además de que la indemnización de un daño ocasionado por el legislador como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, en ningún caso, a la existencia de una sentencia de esa naturaleza, este requisito tiene como efecto —teniendo en cuenta la duración del procedimiento al final del cual se dicta tal sentencia, esto es, un procedimiento por incumplimiento en el sentido del artículo 258 TFUE o un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE— hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización. Además, la duración del procedimiento se ve incrementada con la aplicación del artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015, al que se remite su artículo 34, apartado 1, que exige una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa que ocasionó el daño.

167 Por tanto, este requisito también es contrario al principio de efectividad. A este respecto, el Reino de España, por las mismas razones ya expuestas, respectivamente, en los apartados 85, 86 y 88 y en los apartados 63 a 82 de la presente sentencia, no puede extraer ninguna alegación convincente ni del hecho de que el artículo 32, apartado 5, de la Ley 40/2015 constituya un recurso adicional ni de los demás procedimientos o cauces jurídicos que invoca”.

diferentes en un procedimiento de autorización de una instalación de producción de energía eléctrica.

Hay que tener en cuenta que, en la sentencia *Constanzo*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que la obligación de excluir la aplicación de una norma interna incompatible con una norma comunitaria atañe no solo a los jueces, **sino a todos los poderes públicos** (sentencia de 22 de junio de 1989, 103/88).

Además, la Ley 40/2015, en su artículo 32.5, establece un principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho comunitario, de modo que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado (como las directivas). En este sentido, el Estado responde si desde el 1 de julio de 2021 no adopta medidas para cumplir con la directiva en referencia a la existencia de un punto único para la tramitación de instalaciones eléctricas, lo que hace conveniente modificar tanto la Ley del Sector Eléctrico actual como el Real Decreto 1955/2000.

En este sentido, instaurar el punto único para tramitar la autorización de instalaciones es más bien una medida que protege tanto al Estado como la seguridad jurídica de promotores y consumidores (en especial de CE), y que por tanto iría en consonancia con el cumplimiento de los citados principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, teniendo en cuenta la existencia de una Directiva 2018/2001 que contiene mandatos claros, precisos e incondicionales en el artículo 16, y que no puede ser obviada, so pena de incumplimiento de principios de derecho sentados por el TJUE (aplicables conforme al artículo 4 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 3 de noviembre de 2015 (rec. 396/2014), es claro en vincular el cumplimiento de esos principios del artículo 129 de la Ley 39/2015 con tomar en cuenta la realidad jurídica existente (y una directiva en vigor con mandatos claros es una realidad jurídica con primacía y efecto directo conforme al TJUE), cuando afirma:

“En este sentido, cabe significar que los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente”.

Los principios de primacía, efecto directo, cooperación e interpretación conforme, desarrollados por el TJUE en jurisprudencia reiterada, implican a todos los poderes públicos en la aplicación de los mandatos claros, precisos e incondicionales de una directiva frente a un derecho nacional no adaptado a la misma, como es el caso del artículo 16 de la Directiva 2018/2001 en materia de punto único de contacto en la tramitación administrativa de los permisos para instalaciones de producción de energía eléctrica de origen renovable.

La ausencia de esa adaptación o transposición de la citada directiva en la Ley 24/2013 y el RD 1955/2000 no implica que el derecho de la UE carezca de efectividad, puesto que particulares y empresas pueden hacer uso de tales principios del TJUE para acudir a los tribunales nacionales exigiendo la aplicación de mandatos de la Directiva que consideren claros, precisos e incondicionales, siempre, claro está, que así lo interprete el tribunal nacional o bien el TJUE respondiendo a una cuestión prejudicial planteada. En este sentido, la indeclinable adaptación de la Directiva 2018/2001, además de permitir el cumplimiento del derecho de la UE haciendo más eficaz el funcionamiento del mercado energético y por ende facilitando el funcionamiento del mercado interior, evitaría posibles recursos por incumplimiento instados por la Comisión Europea o reclamaciones por responsabilidad patrimonial por daños causados por el incumplimiento de tal directiva.

Además de ello, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia de la Ley 39/2015 y la evitación de riesgos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones aconsejan una rápida transposición de la citada Directiva.

En todo caso, la importancia de la Directiva 2018/2001 para el correcto funcionamiento del mercado interior de la electricidad es crucial, en un momento de encarecimiento de precios de la energía, de lucha por la suficiencia energética europea y de implantación de medidas de transición energética para la lucha contra los efectos del cambio climático, dado que esta directiva parece establecer las siguientes obligaciones para los Estados miembros:

- garantizar un punto administrativo único de contacto para toda la tramitación, que obligaría a designar una Administración competente, que posibilitaría una coordinación efectiva que dotaría de seguridad jurídica al proceso;
- asegurar una tramitación más rápida y coordinada entre todas las Administraciones y empresas implicadas (REE y el distribuidor de

- zona), que permitiría garantizar una tramitación máxima en el plazo de 2 años de instalaciones situadas fuera de zonas de aceleración renovable, y de 1 año de las situadas en dichas zonas; y
- acelerar la transición energética hacia fuentes de origen renovable y consolidando a España como un destino seguro y atractivo para nuevas inversiones, que redunde en la bajada del coste de la energía para ciudadanos y empresas.

Es evidente que no solo habría que efectuar cambios en la LSE o en el RD 1955/2000, sino que es necesario que las Administraciones acudan a los mecanismos de coordinación y cooperación contemplados en los artículos 142 y siguientes de la Ley 40/2015 (por ejemplo, la Conferencia Sectorial de Energía), para poner en práctica ese “punto único de contacto” que coordine a todas las Administraciones y emita una resolución única en nombre de todas ellas.

## **5. Medidas relevantes de fomento de las comunidades energéticas locales que introduce la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001**

Además de esa agilización y coordinación con un punto único administrativo que responda de toda la tramitación administrativa, se acaba de aprobar la Directiva 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, que contempla varias medidas que los Estados miembros deben implementar, algunas a nivel de las entidades locales, para favorecer a las comunidades energéticas locales.

En efecto, la Directiva 2018/2001 acaba de ser modificada por la Directiva 2023/2413, la cual introduce medidas relevantes para fomentar el desarrollo de comunidades energéticas locales:

- Se añade en el artículo 7 bis la posibilidad de que los Estados faciliten la participación de comunidades energéticas locales en la producción de energía eólica marina<sup>20</sup>.
- Se modifica el apartado 3 del artículo 15 de la Directiva 2018/2001<sup>21</sup>, para impeler a los Estados miembros a que a nivel regional y local

20. “Para mejorar la aceptación pública, los Estados miembros podrán incluir a las comunidades de energías renovables en los proyectos conjuntos sobre energía renovable marina”.

21. “Los Estados miembros garantizarán que las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local incluyan disposiciones para la integración y el despliegue de la energía renovable, también para el autoconsumo de energías renovables y las comunidades de energías renovables, y para el uso de calor y frío residuales inevitables a la hora de planificar, lo que incluye la ordenación territorial temprana, diseñar, construir y renovar infraestructuras urbanas, zonas industriales, comerciales o residenciales, e infraestructuras energéticas y de transporte, así como

- se incluyan disposiciones para la integración y el despliegue de la energía renovable, también para el autoconsumo de comunidades energéticas locales, y que se modifiquen los instrumentos de planeamiento urbanístico, además de incluir la calefacción y la refrigeración procedentes de fuentes renovables en la planificación de la infraestructura de las ciudades cuando corresponda, y a consultar a los gestores de red para reflejar el efecto de la eficiencia energética y los programas de respuesta a la demanda, así como de las disposiciones específicas relativas al autoconsumo de energías renovables y a las comunidades de energías renovables, sobre los planes de los gestores de red relativos al desarrollo de infraestructuras.
- También se añade un artículo 15 bis a dicha Directiva 2018/2001 para permitir que a nivel nacional se fomente la colaboración en materia de contratación pública entre entidades locales y comunidades energéticas locales<sup>22</sup>.
  - En ese mismo artículo 15 bis se enuncia la posibilidad de que los Estados miembros modifiquen los códigos de construcción para fomentar las energías renovables de proximidad generadas por comunidades energéticas locales<sup>23</sup>.
  - Se obliga en un nuevo artículo quinquies a los Estados miembros a incluir procedimientos de participación directa e indirecta de las comunidades energéticas locales en los planes de aceleración de

---

las redes de electricidad, los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, las redes de gas natural y las de combustibles alternativos. En particular, los Estados miembros alentarán a los organismos administrativos locales y regionales a incluir la calefacción y la refrigeración procedentes de fuentes renovables en la planificación de la infraestructura de las ciudades cuando corresponda, y a consultar a los gestores de red para reflejar el efecto de la eficiencia energética y los programas de respuesta a la demanda, así como de las disposiciones específicas relativas al autoconsumo de energías renovables y a las comunidades de energías renovables, sobre los planes de los gestores de red relativos al desarrollo de infraestructuras”.

22. “Cuando se considere pertinente, los Estados miembros podrán fomentar la colaboración entre las autoridades locales y las comunidades de energías renovables en el sector de la construcción, en particular mediante el uso de la contratación pública”.

23. “Los Estados miembros introducirán medidas adecuadas en sus reglamentos y códigos de construcción nacionales y, cuando sea pertinente, en sus sistemas de apoyo, para aumentar la cuota de electricidad y de calefacción y refrigeración procedentes de fuentes renovables, producidas in situ o en las proximidades, así como de energías renovables procedentes de la red, en el parque inmobiliario. Dichas medidas pueden incluir medidas nacionales relativas a aumentos significativos en el autoconsumo de energías renovables, a las comunidades de energías renovables y al almacenamiento local de energía, recarga inteligente y recarga bidireccional, otros servicios de flexibilidad, como la respuesta a la demanda, y en combinación con mejoras de la eficiencia energética relacionadas con la cogeneración y reformas importantes que aumenten el número de edificios de consumo de energía casi nulo y de edificios que vayan más allá de los requisitos mínimos de eficiencia energética dispuestos en el artículo 4 de la Directiva 2010/31/UE”.

las energías renovables, de modo que cuenten con la aceptación de estas<sup>24</sup>.

- Se obliga en la nueva redacción del artículo 16.4 de la Directiva 2018/2001 al punto único de contacto a poner en línea información actualizada, para abordar de manera diferenciada qué trámites deben realizar los productores a pequeña escala y las comunidades energéticas locales<sup>25</sup>.
- Se insta en el artículo 16 quinquies, apartado 2, un procedimiento de no más de un mes para la tramitación administrativa de instalaciones de autoconsumidores de energías renovables y comunidades energéticas locales de no más de 100 kW, otorgando el silencio positivo en caso de ausencia de respuesta<sup>26</sup>.
- En el caso de certificados de origen de la energía procedente de fuentes renovables, se modifica el artículo 19 para que se produzcan procedimientos de registro simplificado y tasas de inscripción reducidas para instalaciones de comunidades energéticas locales<sup>27</sup>.
- En el nuevo artículo 1 bis se encarece a los Estados miembros para la “promoción de las redes de calefacción y refrigeración urbanas basadas en energías renovables, en particular de las comunidades de energías renovables, también a través de medidas reglamentarias y disposiciones de financiación y apoyo”.

---

24. Artículo 15 quinquies. Participación pública: “1. Los Estados miembros garantizarán la participación pública en relación con los planes que designen zonas de aceleración de renovables a que se refiere el artículo 15 quater, apartado 1, párrafo primero, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2001/42/CE, también indicando el público afectado o que podría verse afectado. 2. Los Estados miembros promoverán la aceptación pública de los proyectos de energías renovables mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales en dichos proyectos”.

25. “El punto de contacto pondrá un manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energía renovable, y facilitará esa información en línea, donde se abordarán también de manera diferenciada los proyectos de energía renovable a pequeña escala, los proyectos de autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. La información en línea indicará el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión. Si un Estado miembro tiene más de un punto de contacto, la información en línea indicará al solicitante el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión”.

26. “Los Estados miembros velarán por que el procedimiento de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar con una capacidad igual o inferior a 100 kW, incluidos los autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables, no sea superior a un mes. La ausencia de respuesta por parte de las autoridades o entidades competentes en el plazo establecido que sigue a la presentación de una solicitud completa dará lugar a que se considere concedida la autorización, siempre que la capacidad del equipo de energía solar no supere la capacidad existente de la conexión a la red de distribución”.

27. “Se introducirán procesos de registro simplificados y tasas de inscripción reducidas para las pequeñas instalaciones de menos de 50 kW y para las comunidades de energías renovables”.

Muchas de las medidas son claras, precisas e incondicionales, y por tanto de obligado cumplimiento tras finalizar el plazo de transposición en mayo de 2025<sup>28</sup>; otras de ellas son opciones puestas a disposición de los Estados miembros. Pero estamos ante un abanico de medidas y obligaciones que provocará sin duda en los próximos años un aumento de las facilidades y los estímulos para el funcionamiento de las CE, no solo procedimentales, sino también a nivel de financiación (por ejemplo, la promoción de las redes de calefacción y refrigeración urbanas basadas en energías renovables en las comunidades de energías renovables).

## 6. Conclusiones

La ausencia de regulación integral de las CE en España, a pesar de la existencia de dos directivas europeas que establecen obligaciones claras y precisas para los Estados miembros sobre las mismas, produce una gran inseguridad jurídica a potenciales ciudadanos o comunidades de edificios que quisieran desarrollarlas.

Además, el estado actual de los costos y tiempo de tramitación para construir y poner en marcha instalaciones de producción de energías renovables a través de comunidades energéticas y la gestión de la venta de excedentes al mercado, implica que sea necesario que las Administraciones lleven a cabo medidas de fomento a través de ayudas públicas como vía para promover el establecimiento de comunidades energéticas; puesto que, como hemos visto, dichas CE coadyuvan en la consecución de intereses generales reconocidos en la Constitución, leyes nacionales y en normativa de la UE.

Las Administraciones públicas españolas, utilizando fondos EU Next Generation, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, han puesto en marcha programas específicos para favorecer la constitución de dichas CE.

En todo caso, además de las medidas de fomento, existe otro ámbito de actuación importantísimo para las Administraciones implicadas, que deriva

---

28. Conforme al artículo 5 de la Directiva 2023/2413: "Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 21 de mayo de 2025. Como excepción a lo dispuesto en el párrafo primero del presente apartado, los Estados miembros pondrán en vigor a más tardar el 1 de julio de 2024 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, punto 6, en lo que respecta al artículo 15 sexies de la Directiva (UE) 2018/2001 y en el artículo 1, punto 7, en lo que respecta a los artículos 16, 16 ter, 16 quater, 16 quinquies, 16 sexies y 16 septies, de dicha Directiva".



de la necesaria transposición de varios artículos de la Directiva 2018/2001, que exigen el establecimiento del punto único de contacto para tramitar instalaciones de producción de energías renovables y la agilización de la tramitación administrativa para la implantación de las CE.

La ventaja para acelerar la constitución de las CE es indudable, pues ese “punto único” permitiría que una agrupación de ciudadanos o una comunidad de vecinos presentase toda la documentación para obtener las diferentes licencias, permisos y autorizaciones ante dicho punto único, encargándose este de asumir la carga de coordinar a todas las Administraciones y entidades implicadas, emitiéndose una única resolución de subsanación o resolución definitiva.

Además de esa agilización y coordinación con un punto único administrativo que responda de toda la tramitación administrativa, se acaba de aprobar la Directiva 2023/2413, que modifica la Directiva 2018/2001, incluyendo numerosas medidas obligatorias a nivel de entidades locales que deberán ser implementadas antes del 21 de mayo de 2025, y que establecen obligaciones para todas las Administraciones a la hora de facilitar la constitución de CE, con un plazo ultrarrápido en el caso de instalaciones de pequeña potencia, que obliga además a tener en cuenta dichas CE a la hora de establecer los planes de energías renovables y aprobar el planeamiento urbanístico, lo que implica que los diferentes niveles administrativos deberán tener en cuenta a las CE en todo el ciclo de planificación urbanístico y energético y en materia de contratación pública sobre dichas materias.

## 7. Bibliografía

- Cobrerros Mendazona, E. (2020). *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible en [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2020-189](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2020-189).
- (2022). La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por su incumplimiento del derecho de la Unión Europea tras la intervención del tribunal de justicia. *Revista de Administración Pública*, 219, 21-58.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2022). *Las dificultades al despliegue de energías renovables en el ámbito local* [documento de trabajo]. Disponible en [https://www.cnmec.es/sites/default/files/MyC\\_DT\\_%20RENOVABLES.pdf](https://www.cnmec.es/sites/default/files/MyC_DT_%20RENOVABLES.pdf).

- Fernández de Casadevante Romaní, C. (2021). *Nociones básicas de derecho de la Unión Europea* (5.ª ed.). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- García-Valdecasas Dorrego, M.ª J. (2019). *Cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE* (1.ª ed.). Madrid: Claves Prácticas Francis Lefebvre.
- Gobierno de España. (2023). *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*. Disponible en [https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023\\_tercer\\_informe\\_ejecucion\\_plan\\_recuperacion\\_completo.pdf](https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf).
- IDAE. (2022). *Visor de Comunidades Energéticas*. Disponible en <https://informesweb.idae.es/visorcce/>.
- Lenaerts, K. (2022). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 351-368.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Disponible en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pniec\\_completo\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pniec_completo_tcm30-508410.pdf).
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Santamaría Pastor, J. A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda edición*. Madrid: Iustel.