

CAPÍTULO XII

Dimensión ambiental y climática de las comunidades energéticas locales¹

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad Pública de Navarra

SUMARIO. **1. Las comunidades energéticas locales: una cuestión de principios.** **2. La descarbonización y el principio pro renovables como germen del reconocimiento y fomento de las comunidades energéticas locales.** 2.1. La descarbonización como objetivo y como principio de la legislación climática. 2.2. El principio pro renovables. 2.3. El deber de fomento de las comunidades de energías renovables para la consecución de los objetivos de descarbonización y de energías renovables. **3. El impacto ambiental de las instalaciones de generación de energías renovables y el principio de protección ambiental y preservación de la biodiversidad.** 3.1. Los efectos ambientales adversos de las instalaciones de generación de energías renovables. 3.2. El principio de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad aplicable a la transición energética. 3.3. La evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de generación de electricidad a partir de energías renovables. **4. Descentralización y democratización del sector eléctrico, y su adecuación para la cohesión de la transición energética y la resiliencia climática.** 4.1. La descentralización y la democratización del sector eléctrico y sus ventajas ambientales. 4.2. La contribución de las comunidades energéticas locales a los principios de cohesión y de resiliencia de la transición energética. 4.2.1. *El principio de cohesión social y territorial y de respeto de los valores ambientales de carácter local.* 4.2.2. *La contribución de las comunidades energéticas locales a la resiliencia climática.* **5. La urgente necesidad de completar el marco jurídico de las comunidades energéticas locales.** **6. Bibliografía.**

1. El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación titulado "Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino" (Ref: PID2020-115505RB-C22, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, Ministerio de Ciencia e Innovación).

1. Las comunidades energéticas locales: una cuestión de principios

Las comunidades energéticas locales son las entidades que —en las dos formas que pueden adoptar (comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía)²— posibilitan que los ciudadanos, solos o con Administraciones locales, produzcan, consuman, almacenen, compartan y vendan energía renovable colectivamente³.

Los beneficios que implican las comunidades energéticas locales para sus miembros y para su entorno socioeconómico y ecológico son de diversa naturaleza. En este trabajo me centraré en la dimensión ambiental y climática de las comunidades energéticas y en su perfecto alineamiento con los principios esenciales de las políticas y normas climáticas, ambientales y energéticas.

Entre los rasgos que estas comunidades tienen en común destaca el de su finalidad no lucrativa. La razón de ser de estas comunidades estriba en ofrecer “beneficios medioambientales, económicos o sociales” a sus miembros o socios o a las zonas locales donde operan, más que generar una rentabilidad financiera. Es decir, no se descarta que lucren o que obtengan una rentabilidad financiera siempre que su finalidad principal (o, más exactamente, su “finalidad primordial” como dice la LSE⁴) no sea el simple lucro económico, sino los beneficios de diversa índole que ofrecen a sus miembros o a las localidades en las que operan.

Debe tenerse en cuenta que los beneficios ambientales de las comunidades de energía no son únicamente de alcance local, sino que van más allá de la repercusión sobre las localidades o zonas en las que operan. Sus beneficios ambientales tienen una proyección global, al constituir un instrumento clave para la descarbonización de la economía y la neutralidad climática a las que se han comprometido la Unión Europea y sus Estados miembros.

Es evidente que la transición energética ha de ser justa y sostenible, social y ambientalmente, por lo que debe realizarse sin rebajar los estándares de protección ambiental y de la biodiversidad. Por ello, la implantación de las

2. Sobre las semejanzas y diferencias entre estas entidades como dos especies de un mismo género, y las razones para mantener su diferenciación en el ordenamiento español, véase Gallego Córcoles (2021: 203 y ss.).

3. La definición de la comunidad de energías renovables se encuentra en el art. 2.16 de la Directiva 2028/2001 relativa al fomento del uso de las energías renovables (en adelante, DFERII), y la definición de comunidad ciudadana de energía está en el art. 2.11 de la Directiva 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante, DMIE). Aunque este tipo de comunidad no restringe su actividad a las energías renovables, nada impide que lo hagan y se beneficien del apoyo a esas fuentes de energía.

4. Su art. 6.1.j) es el que recoge la definición de las comunidades de energías renovables.

energías renovables debe realizarse de manera armónica con la preservación de la naturaleza y con el menor impacto ambiental posible. Además, debe generar empleo y contribuir a la reducción de las desigualdades⁵. A todo ello se ajustan las comunidades energéticas locales, porque favorecen la descarbonización con un menor impacto ambiental que las grandes centrales de generación eléctrica y, además, favorecen el desarrollo local sostenible.

Por último, debe advertirse que la transición energética solo será posible con un cambio esencial del mercado interior de la electricidad que postula su descentralización y democratización mediante la entrada de nuevos sujetos en el mercado energético, entre los que figuran de manera destacada las comunidades energéticas. Su arraigo en las zonas locales en las que se implantan y la implicación ciudadana posibilitarán que el despliegue de las energías renovables sea conforme con la cohesión territorial y la resiliencia de las áreas en las que se instalen.

Las comunidades energéticas se erigen, en suma, en instrumentos esenciales para la materialización de los principios climáticos y energéticos de la transición energética (sostenibilidad, neutralidad climática, descarbonización, energías renovables, resiliencia), de los principios de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad, y de los principios energéticos de democratización, descentralización y cohesión territorial.

El apoyo a las comunidades energéticas locales es, por tanto, una cuestión de principios: es la mejor manera de cumplir y de ejecutar los principios que inspiran las políticas y la legislación climática, ambiental y energética.

2. La descarbonización y el principio pro renovables como germen del reconocimiento y fomento de las comunidades energéticas locales

2.1. La descarbonización como objetivo y como principio de la legislación climática

La estabilidad climática y la adaptación al cambio climático son los objetivos fijados en el Acuerdo de París⁶. Alcanzar la neutralidad climática en 2050

5. Entre las finalidades de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética se incluye, además de la descarbonización y la adaptación al cambio climático, "la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades" (art. 1).

6. Los compromisos son "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales", y "au-

es el objetivo vinculante establecido en la Ley del Clima Europea⁷. La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE) ha optado por consagrar, como objetivo de la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos (art. 1).

La descarbonización es un objetivo más exigente que la neutralidad, ya que esta puede alcanzarse compensando parte de las emisiones de GEI a través de diversos mecanismos naturales (sumideros) o artificiales (captura y almacenamiento). La LCCTE, por tanto, considera que la descarbonización es la senda más firme (y sin atajos) para llegar al objetivo de la neutralidad que debe alcanzarse “antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible” (art. 3.2 LCCTE).

Además del objetivo de la política climática y energética, la descarbonización se configura como un principio rector de la propia ley, entendiendo por tal “la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero” (art. 2.b). Este principio es el que preside e inspira la transición energética hacia un modelo que opta por las energías renovables y prescinde de los hidrocarburos y de otras fuentes de energía fósil para la producción energética, la movilidad y los restantes usos energéticos.

Para materializar ese principio, la LCCTE despliega un variado arsenal de instrumentos jurídicos implicados, directa o indirectamente, en la transición energética: prohibición de la investigación y la exploración de hidrocarburos y de minerales radioactivos, fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética, promoción de la movilidad sostenible, medidas para una transición justa, etc.⁸. No obstante, la LCCTE aborda solo parcialmente la regulación de los mecanismos jurídicos de la descarbonización⁹ y contiene escasas y fragmentarias disposiciones sobre la transición energética. Algunos de los elementos esenciales de la transición energética (la generación distribuida, el autoconsumo, la digitalización, las comunidades energéticas locales) apenas son mencionados en la LCCTE, por lo que la re-

mentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (art. 2.1).

7. Art. 1 del Reglamento (UE) 2021/1119 de 30 de junio de 2021.

8. Sobre las medidas de la LCCTE que materializan este principio véase Alenza García (2022).

9. Quedan fuera de su ámbito objetivo dos de los aspectos más característicos de la legislación sobre mitigación climática que siguen rigiéndose por su normativa específica: el comercio de derechos de emisión de GEI (Ley 1/2005, de 9 de marzo) y la captura y el almacenamiento de dióxido de carbono (Ley 40/2010, de 29 de diciembre).

gulación principal de la transición energética se encuentra en la legislación del sector eléctrico.

2.2. El principio pro renovables

Del marco normativo de la Unión Europea cabe deducir un principio de fomento de las energías renovables¹⁰. Dicho principio exige a los Estados miembros incentivar el uso de las energías renovables, mediante distintos mecanismos jurídicos y económicos, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la política energética y climática.

La progresiva ecologización de la política energética europea (con una tímida presencia en sus inicios y un notable protagonismo a partir de los años noventa) terminó por incluir la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático entre las finalidades de la política energética. A finales del siglo XX quedaron ya establecidos los tres objetivos clásicos de la política energética: la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la sostenibilidad o protección ambiental¹¹. El siguiente hito supuso una transformación cualitativa de la política energética por la emergencia de un nuevo paradigma consistente en la integración de la política energética y de la política climática¹².

Las energías renovables son especialmente adecuadas para la consecución de los objetivos de la política energética (competitividad, seguridad del abastecimiento y protección ambiental) y, muy especialmente, para la reducción de las emisiones de GEI. Su promoción y fomento contaban ya con una cierta tradición en la normativa europea (directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), y por eso no extrañó que el Tratado de Lisboa estableciera, al más alto nivel normativo, el fomento de las energías renovables como un objetivo de la política energética europea (art. 194 TFUE)¹³.

10. A ello me referí en Alenza García (2014).

11. Aunque son muchos los documentos y disposiciones en que puede rastrearse esa incorporación de los aspectos ambientales, destacan los tres siguientes: el Libro Blanco de la Comisión "Una Política Energética para la Unión Europea", de 1995; el Libro Verde de la Comisión de 2001, que lleva por título "Estrategia Europea para una energía sostenible"; y, por último, el Libro Verde de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, "Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura".

12. Ese cambio de modelo energético se produjo con el "paquete energético verde" iniciado con tres comunicaciones aprobadas por la Comisión el mismo día 10 de enero de 2007: "Una política energética para Europa"; "Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible"; y "Cómo limitar el calentamiento mundial a 2 ° C. Medidas necesarias hasta 2020 y después".

13. Por un lado, el art. 194 del TFUE interioriza los aspectos ambientales en la política energética al establecer que esta debe atender "la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente". Por

Desde entonces la política climática y energética no ha hecho sino reforzar la importancia del fomento de las energías renovables¹⁴. Así se deduce de las sucesivas directivas de energías renovables¹⁵ y del establecimiento de los objetivos vinculantes de esta política. Los fijados actualmente para 2030 son: la reducción de un 32 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990; el incremento del peso de las energías renovables hasta un 48 % sobre el uso final de la energía; la mejora de la eficiencia energética hasta el 44 % en términos de energía final; y la generación de un 81 % de la electricidad con energía renovable¹⁶.

Por otro lado, el marco normativo de apoyo a las renovables fue validado desde el primer momento de su aplicación por la jurisprudencia, al admitir que las medidas de fomento a las renovables puedan incidir restrictivamente sobre la libertad de circulación de mercancías¹⁷.

El principio “pro renovables” se ha mostrado, sin embargo, con una débil eficacia tanto a nivel legislativo como jurisprudencial. En el plano legislativo, porque no ha logrado imponer un sistema armonizado de apoyo exigible por igual a todos los Estados miembros de la UE. A nivel jurisprudencial el principio se ha revelado con escasa potencia, porque los tribunales no han deducido del inexcusable deber de fomento de las renovables una primacía o prevalencia frente a las restricciones impuestas por las entidades locales por razones territoriales o ambientales¹⁸.

Como luego se verá, este principio se ha reforzado —a costa de aligerar la evaluación ambiental— con la aprobación de medidas para agilizar la

otro lado, establece como uno de los objetivos concretos de la política energética el fomento de “la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

14. Sobre las características del más reciente modelo energético impulsado por la Unión Europea véanse los trabajos de la obra colectiva López-Ibor *et al.* (2021).

15. Todas las directivas han aludido en su propio título de manera expresa a su finalidad de fomento y promoción de las mismas: Directiva 2001/77/CE, relativa a la *promoción* de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables; Directiva 2003/30/CE, relativa al *fomento* del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte; Directiva 2009/28/CE, relativa al *fomento* del uso de energía procedente de fuentes renovables; y la vigente Directiva (UE) 2018/2001, relativa al *fomento* del uso de energía procedente de fuentes renovables.

16. Estos son los objetivos fijados por la actualización del PNIEC que incrementan los que había establecido la LCCTE, que eran estos: 23 % de reducción de GEI; 42 % de renovables en el consumo final energético; 39,5 % de mejora de la eficiencia energética; y 74 % de renovables en la generación eléctrica.

17. La primera sentencia que reconoció que la finalidad ambiental de las ayudas a las renovables justifica la restricción del comercio comunitario fue la STJUE de 13 de marzo de 2001, caso Preussenelektra (as. C-379/98). Posteriormente, las SSTJUE de 1 de julio de 2014, caso Vindkraft (as. C-573/12), y de 11 de septiembre de 2014, caso Essent Belgium (as. C-204/12, C-206/12 y C-208/12), afirmaron que existen razones de interés general de carácter ambiental que justifican las medidas de apoyo a las renovables y que no son desproporcionadas.

18. A esta jurisprudencia comunitaria y estatal me he referido en Alenza García (2014: 663 y ss.).

implantación de instalaciones de energías renovables para hacer frente a la crisis provocada por la guerra en Ucrania. En cualquier caso, el deber de fomento de las energías renovables se mantiene con carácter general. Y, con carácter particular, de las nuevas directivas emergen nuevos deberes de los Estados miembros de facilitar la implantación de comunidades energéticas locales.

2.3. El deber de fomento de las comunidades de energías renovables para la consecución de los objetivos de descarbonización y de energías renovables

Aunque existían experiencias de comunidades locales de energías renovables en países como Dinamarca, Alemania o Austria, su reconocimiento jurídico como entidades protagonistas del mercado eléctrico no se produjo hasta la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en adelante, DFERII)¹⁹.

Que haya sido en una directiva de fomento de las renovables donde se haya introducido la figura de las comunidades de energías locales resulta muy significativo: supone el reconocimiento del protagónico papel que las comunidades energéticas locales deben jugar en la consecución de los objetivos de descarbonización y de la transición energética.

Estas comunidades podrán beneficiarse de los sistemas de apoyo previstos para la generación y el consumo de la electricidad procedente de energías renovables. Además, las directivas europeas exigen a los Estados miembros que establezcan un completo marco jurídico “facilitador” que impulse y estimule la creación de estas comunidades. Ese marco facilitador obliga a que, como mínimo, los Estados miembros eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados para la constitución de las comunidades energéticas; simplifiquen los requisitos para su implantación; faciliten el acceso a la información y a la financiación; y, por último, impulsen la integración de las autoridades públicas locales en dichas comunidades²⁰.

Por su parte, las comunidades ciudadanas de energía se reconocen en la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DMIE) como nueva figura del sector energético. Es-

19. Sobre esas experiencias previas, y sobre el enriquecimiento del estatuto de las comunidades de energías renovables durante la tramitación de la propuesta de directiva, véase Gallego Córcoles (2021: 63 y ss.).

20. Sobre las implicaciones de ese marco facilitador véanse Gallego Córcoles (2021: 105 y ss.) y Bartlett Castellá (2022).

tas comunidades tienen significativas diferencias con las comunidades de energías renovables; entre otras, la posibilidad de realizar actividades más diversas en el mercado eléctrico y no estar limitadas a realizar esas actividades exclusivamente con energías renovables²¹. Sin embargo, en la medida en que produzcan, consuman, almacenen o vendan energía procedente de fuentes renovables podrán beneficiarse de las medidas de fomento previstas en el marco de la DFERII.

En definitiva, tanto las comunidades de energías renovables como las comunidades ciudadanas de energía emergen como agentes destacados de la transición energética llamados a cumplir un papel clave en la descarbonización de la economía y en la consecución de la neutralidad climática.

3. El impacto ambiental de las instalaciones de generación de energías renovables y el principio de protección ambiental y preservación de la biodiversidad

3.1. Los efectos ambientales adversos de las instalaciones de generación de energías renovables

La sustitución de las energías fósiles emisoras de carbono por las fuentes de energía renovable es el objetivo de la transición energética para cumplir con el objetivo de la neutralidad climática. Ahora bien, los patentes beneficios que entrañan, desde el punto de vista de la descarbonización global, no son menos evidentes que los impactos ambientales de carácter local que tienen las infraestructuras para la generación de electricidad a partir de fuentes renovables.

Con carácter general esas infraestructuras pueden repercutir sobre el estado ecológico de los espacios naturales y hábitats protegidos; pueden generar daños directos sobre la flora y la fauna (especialmente las aves en el caso de la eólica); son capaces de fraccionar los ecosistemas y de imponer barreras a la conectividad ecológica (con interrupción de los corredores ecológicos); generan un notable impacto paisajístico; pueden ocupar las vías pecuarias o afectar a sus múltiples y diversas funciones públicas; han de evi-

21. Sobre el concepto y el estatuto jurídico de estas comunidades véase Gallego Córcoles (2021: 113 y ss.). Sobre las semejanzas y diferencias de ambos tipos de comunidades véase también Bartlett Castellá (2022). Sobre su incorporación a nuestro ordenamiento véanse González Ríos (2020) y Almodóvar Iniesta (2021).

tar el fraccionamiento de la red de senderos y caminos naturales; y, por último, pueden tener un impacto negativo sobre el patrimonio arqueológico y, en general, el patrimonio cultural.

Obviamente, la intensidad de los efectos ambientales adversos de las instalaciones que aprovechan las energías renovables está en función de la ubicación, del tamaño y de la tecnología empleada. En cualquier caso, el auge de las renovables y la apuesta de las grandes empresas eléctricas tradicionales por instalar los más grandes y los más extensos parques eólicos o fotovoltaicos de Europa (muchos con más de 500 Ha de superficie y algunos bordeando o superando las 1000 Ha) han disparado las alarmas. En estos casos, el incremento de los impactos ambientales y territoriales negativos no es solo cuantitativo, sino que es también de índole cualitativa. La fragmentación de los ecosistemas y la ruptura de la conectividad ecológica con esos desmesurados tamaños son inevitables. Además, los macroparques entrañan un cambio del modelo productivo, con el abandono de la actividad agraria tradicional y sus colaterales consecuencias sociales (desaparición de la industria agroalimentaria, de los trabajadores agrarios, de las costumbres y usos agropecuarios, etc.). Debido a su extensión y alcance, el cambio en los usos del suelo y de los recursos naturales que implican los macroparques es tan relevante que, en muchos casos, será irreversible e irreparable.

Es preciso, por ello, prestar una especial atención a los impactos ambientales, directos e indirectos, cumulativos y sinérgicos, que generan los macroparques eólicos y fotovoltaicos, y a sus alternativas. Entre esas alternativas a los macroparques destacan, con unas evidentes ventajas comparativas, las comunidades energéticas locales. Así lo demanda el principio de protección ambiental, al que me referiré a continuación.

3.2. El principio de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad aplicable a la transición energética

La protección ambiental es un principio constitucional establecido en el art. 45 CE, del que deriva un inexcusable deber de actuar contra el cambio climático. Su rango constitucional hace innecesaria su proclamación en la legislación ordinaria. Sin embargo, el legislador climático ha querido proclamar expresamente como uno de sus principios rectores la “protección del medio ambiente, preservación de la biodiversidad, y aplicación del principio ‘quien contamina, paga’” (art. 2.c). Con ello está advirtiendo que la transición

energética no puede realizarse a costa de la degradación ambiental y de la pérdida de biodiversidad²².

Además, la LCCTE contiene algunas previsiones sobre la protección de la biodiversidad frente al cambio climático (art. 24) y exige su consideración en la planificación y gestión de algunos recursos naturales, como el agua (art. 19.1), la ordenación territorial y urbanística (art. 21.2), y los usos del suelo (disp. final 4.^a)²³.

En cualquier caso, los mecanismos jurídicos más eficaces para la prevención y el control de los efectos ambientales de las energías renovables se encuentran en la legislación ambiental y, concretamente, en la de evaluación del impacto ambiental.

3.3. La evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de generación de electricidad a partir de energías renovables

Entre la abundante normativa ambiental aplicable a las infraestructuras energéticas²⁴ destaca la evaluación de impacto ambiental. Con ella se pueden medir y conocer los concretos impactos de un determinado proyecto, evaluarlos y estudiar sus alternativas y, en caso de que el proyecto no sea inaceptable, establecer las medidas correctoras y de vigilancia que se consideren oportunas.

Están sometidas a evaluación ambiental ordinaria las instalaciones eólicas, fotovoltaicas e hidroeléctricas que rebasen ciertas dimensiones o potencia, ocupen una extensa superficie o afecten a masas de agua y a la continuidad longitudinal de los cauces²⁵. Este tipo de proyectos no son, por sus

22. La alusión a la preservación de la biodiversidad no figuraba en el proyecto de ley y fue incorporada durante la tramitación parlamentaria.

23. Sobre las previsiones de la LCCTE en materia de biodiversidad *vid.* García Ureta (2022).

24. Existe incluso alguna norma específica, como el Real Decreto 1432/2007, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

25. Concretamente, la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental somete a EIA ordinaria los siguientes proyectos de la industria energética (grupo 3 del Anexo I):

i) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan cincuenta o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW, o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental.

j) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, que no se ubiquen en cubiertas y tejados y que ocupen más de 100 ha de superficie.

k) Instalaciones para generación de energía hidroeléctrica que afecten a masas de agua naturales o muy modificadas captando o retornando caudales o interrumpiendo la continuidad longitudinal de los cauces, incluidas centrales reversibles y la rehabilitación de antiguas centrales”.

dimensiones, los propios de las comunidades energéticas locales. Lo normal será que, por su extensión, queden obligadas a realizar una evaluación ambiental simplificada, dado que están sometidas a ella las “instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) no incluidos en el anexo I”²⁶.

La EIA es un mecanismo que, en principio, es capaz de realizar una evaluación completa y global de todos los efectos derivados de los proyectos de energías renovables, tanto los directos e indirectos, como de efectos sinérgicos y acumulativos que, en su caso, pudieran existir con otras instalaciones para conciliar todos los intereses en conflicto. Otra cosa es la práctica administrativa y la oscilante jurisprudencia en la materia²⁷.

A esa problemática aplicación se ha unido el impulso que se ha querido dar a la implantación de parques eólicos y fotovoltaicos como respuesta a la guerra en Ucrania. El Real Decreto-ley 6/2022 incluyó entre sus variadas medidas una cuestionable “agilización” de la autorización de proyectos de energías renovables de competencia estatal. Para ello, creó un procedimiento de determinación de afección ambiental para determinados proyectos de energías renovables (en los que concurren determinados requisitos de conexión, de tamaño y de ubicación) que simplifica la evaluación ambiental de los proyectos y agiliza su autorización sustantiva al dotarlos de carácter urgente y refundir ciertos trámites²⁸. Dicho procedimiento es cuestionable, porque supone una cierta regresión respecto de la protección ambiental anterior²⁹ y porque puede incurrir en incompetencia, al dotar de eficacia jurídica a la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, que, según la ley que la creó, era un simple instrumento cartográfico de carácter informativo³⁰.

26. Letra h) del Grupo 4 del Anexo II de la Ley de Evaluación Ambiental.

27. García Ureta (2014).

28. Para ello, el RDL 6/2022 declara de urgencia los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración General del Estado (art. 7), y prevé que se efectúe de manera conjunta la tramitación y resolución de las autorizaciones previa y de construcción. Además, se unifican diversos trámites de dichos procedimientos autorizatorios y se reducen los plazos de tramitación (art. 7.1).

29. Un análisis completo de este procedimiento puede verse en Lozano Cutanda (2022).

30. La LCCTE creó una herramienta de zonificación para identificar las “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales”, y lograr que “el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto” (art. 21.1). La herramienta se elaboró por el Ministerio de Transición Ecológica y establece una zonificación de la sensibilidad ambiental del territorio ante grandes proyectos de instalaciones de renovables distinguiendo cinco clases de sensibilidad (máxima, muy alta, alta, moderada y baja). Según su propia definición, la zonificación es una aproximación metodológica orientativa para conocer desde fases tempranas los condicionantes ambientales (puede verse

En cualquier caso, la complejidad técnica y jurídica de la evaluación ambiental de los proyectos de infraestructuras de energías renovables aporta otra ventaja competitiva a las comunidades energéticas locales. Estas generan menos impactos ambientales y su tramitación ambiental es (o debiera ser) más sencilla y ágil. También desde el punto de vista social las comunidades energéticas locales son, *a priori*, preferibles a las centrales de energías renovables. Y ese beneficio social es algo que también debe ser ponderado en el análisis de alternativas de la evaluación de impacto ambiental. En efecto, en la EIA es preceptivo que la justificación de la alternativa seleccionada sea soportada “por un análisis global multicriterio, donde se tenga en cuenta, no sólo aspectos económicos, sino también los de carácter social y ambiental”³¹.

La generalización de las comunidades energéticas locales por todo el territorio es, asimismo, otro imperativo de los principios de descentralización y democratización del nuevo modelo energético.

4. Descentralización y democratización del sector eléctrico, y su adecuación para la cohesión de la transición energética y la resiliencia climática

4.1. La descentralización y la democratización del sector eléctrico y sus ventajas ambientales

La transición energética impulsada por la UE se basa en la adopción de un modelo de generación de energía eléctrica descarbonizado, participativo (o democrático), descentralizado y digitalizado. Las comunidades energéticas locales están implicadas en los cuatro pilares. Habiéndome referido ya a la descarbonización y quedando la digitalización fuera del objeto de estudio de este trabajo³², he de referirme ahora a su conexión con las otras dos “d”: la democratización y la descentralización.

Con la participación ciudadana en el sistema eléctrico —la denominada democratización del modelo energético— se pretende implicar a los ciuda-

en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx). En principio, esta herramienta se presentaba con meros efectos informativos, ya que, de lo contrario, estaría invadiendo las competencias autonómicas sobre medio ambiente y ordenación del territorio.

31. Así lo advierte el apdo. 2, letra a) de la Parte A del Anexo VI de la LEA.

32. Sobre la digitalización y su aportación a los objetivos climáticos me remito a los trabajos de Encinar Arroyo (2020) y Castro-Gil Amigo (2020).

danos y a los consumidores como actores del mercado con un papel activo y protagonista. La legislación del sector eléctrico ha dado entrada a nuevos agentes y modelos de negocio como son el autoconsumo, el almacenamiento, la agregación y, de manera destacada, las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables³³.

La participación ciudadana a través de las comunidades energéticas locales se erige en un factor clave de la generación descentralizada y distribuida, que es uno de los pilares de la transición energética. La generación distribuida es la forma de producción energética de pequeña potencia y cercana al punto de consumo, que está conectada directamente a la red de distribución. Una modalidad de la generación distribuida es el autoconsumo eléctrico, individual o colectivo, caracterizado por un consumo de energía realizado por instalaciones de producción próximas y asociadas a los mismos consumidores³⁴.

Las comunidades energéticas locales se encuentran en el vórtice donde confluyen esas líneas de fuerza del nuevo modelo de la transición energética basado en una generación eléctrica descentralizada y distribuida en la que, además, participan activamente los ciudadanos y las autoridades locales.

Desde el punto de vista del impacto territorial y ambiental de la producción de energía eléctrica la generación descentralizada y distribuida, con una producción cercana al punto de consumo, presenta extraordinarias ventajas frente a la centralizada: disminuyen notablemente los efectos negativos sobre los usos del suelo y el estado ecológico de los ecosistemas que tienen las infraestructuras de la generación eléctrica centralizada y, adicionalmente, son más eficientes energéticamente porque se reducen las pérdidas de energía. Asimismo, debe tenerse en cuenta su contribución a la descarbonización dado que la generación distribuida y el autoconsumo se basan mayormente —aunque no exclusivamente— en fuentes de energía renovable.

Las indicadas ventajas climáticas y ambientales que presentan las modalidades de generación distribuida se ven reforzadas por los beneficios sociales que presentan desde el punto de vista de la seguridad del suministro y del desarrollo económico local. En efecto, esos beneficios socioeconómicos constituyen un factor relevante de otros principios clave de la transición energética: la cohesión social y territorial y la resiliencia, que también están vinculados a los valores ambientales del territorio.

33. Sobre la incorporación de la generación distribuida al ordenamiento español véase Pre-sicce (2019).

34. Sobre las diferencias conceptuales entre generación descentralizada, generación distribuida y autoconsumo véase Gallego Córcoles (2021: 50 y ss.).

4.2. La contribución de las comunidades energéticas locales a los principios de cohesión y de resiliencia de la transición energética

4.2.1. *El principio de cohesión social y territorial y de respeto de los valores ambientales de carácter local*

La cohesión social y territorial es una concreción o manifestación de uno de los principios fundamentales de la organización territorial del Estado: la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2 CE). Su realización efectiva es un mandato constitucional que se debe garantizar mediante el “establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (art. 138.1 CE)³⁵.

Este principio debe orientar e inspirar todas las políticas públicas. No obstante, la LCCTE ha considerado conveniente incluirlo entre sus principios rectores en los siguientes términos (art. 2.d):

“Cohesión social y territorial, garantizándose, en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales”.

La proclamación de este principio responde a la constatación por el legislador climático de que la transición energética constituye una amenaza para la cohesión territorial. El riesgo de los desequilibrios proviene, de un lado, de la extinción de las actividades industriales vinculadas a combustibles fósiles, y, de otro, de la sobreexplotación de ciertas áreas geográficas por la instalación de grandes instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables³⁶.

Nótese que la LCCTE parece resignada a que no se imponga o desarrolle la generación eléctrica descentralizada, ya que alude a las “centrales de energías renovables”, que son las que pueden generar los desequilibrios sociales, territoriales... y también ambientales. El legislador climático desaprovechó la ocasión para establecer la prioridad de las comunidades energéticas locales y otras formas de generación distribuida. En lugar de ello, la LCCTE se limita

35. Además, entre los principios rectores de la política social y económica se encuentra el de promoción “de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica” y orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE).

36. Fue esta segunda amenaza —la desmesurada implantación de centrales de energías renovables— la que hizo que durante la tramitación parlamentaria de la ley se añadiera al principio de cohesión social y territorial el inciso final, según el cual deben garantizarse, “en especial, la armonización y el desarrollo económico de las zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales”.

a establecer dos exigencias básicas para la implantación de las ciudades centrales: su contribución al desarrollo económico de las zonas de implantación de las centrales y el respeto a los valores ambientales.

No obstante, las medidas que prevé la LCCTE para garantizar dichos requisitos son únicamente las dos siguientes. Por un lado, la identificación, como uno de los criterios de adaptación del desarrollo rural, de que el despliegue de las energías renovables se lleve a cabo “de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial”³⁷. Por otro lado, la creación de una herramienta cartográfica —a la que ya me he referido— para identificar las “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales” (art. 21.2).

La LCCTE no establece, por tanto, medidas verdaderamente condicionantes y limitativas, ni requisitos de obligado cumplimiento para evitar el impacto negativo a los valores ambientales y los desequilibrios territoriales que puede implicar la implantación de las centrales de energías renovables.

Hubiera sido más efectivo que, en lugar de esos criterios genéricos y orientativos, se hubieran establecido medidas favorecedoras de la implantación generalizada de comunidades energéticas locales y del autoconsumo que evitaran la proliferación de “centrales de energías renovables”, de acuerdo con los postulados de la generación descentralizada y de la implicación de la ciudadanía en la producción de energía eléctrica.

4.2.2. *La contribución de las comunidades energéticas locales a la resiliencia climática*

Otro de los principios rectores de la LCCTE es el de la resiliencia. Esta se define como la “capacidad de los sistemas económicos, sociales y ambientales para afrontar una perturbación o impacto respondiendo o reorganizándose de forma que conservan su función esencial, identidad y estructura, al tiempo que mantienen su capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación”³⁸. En la LCCTE el principio de resiliencia se materializa y proyecta en una amplia serie de instrumentos jurídicos implicados, fundamen-

37. Se precisa también que, “para ello, perseguirá revertir parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice el referido despliegue para activar su economía y combatir el declive demográfico” (segundo párrafo del art. 25).

38. Esta definición —que está incluida en el apartado II del Preámbulo de la LCCTE— es la que figura en el glosario incluido de la Guía resumida del 5.º Informe de Evaluación del IPPC. Sobre los antecedentes y la eclosión de la resiliencia ambiental en la legislación véase Fortes Martín (2019).

talmente, en las medidas de adaptación al cambio climático³⁹. Con ellos se pretende conservar la resiliencia de los sistemas naturales y, en su caso, fortalecer la capacidad para resistir y para adaptarse al cambio climático.

El principio de resiliencia está vinculado con otros principios de la LCCTE como el del desarrollo sostenible (varios ODS incluyen expresamente la resiliencia)⁴⁰, la tutela de la vulnerabilidad (una de las estrategias de cuidado de los sistemas vulnerables es fortalecer su resiliencia) o la preservación de los recursos naturales. En este sentido, debe advertirse que uno de los ámbitos jurídicos en los que la resiliencia ha encontrado acomodo es el de la ordenación de los recursos naturales como las costas, los espacios marinos y los bosques⁴¹.

Las comunidades energéticas locales son, también desde el punto de vista de la resiliencia, un factor esencial, ya que los beneficios ambientales, sociales y económicos que aportan a sus socios y a sus zonas de implantación fortalecen la resiliencia climática de las comunidades locales y reducen su vulnerabilidad.

Por ello, además de la contribución a la mitigación del cambio climático por su aportación a la descarbonización de la economía, las comunidades energéticas locales deben ser consideradas como un elemento clave en la adaptación al cambio climático.

5. La urgente necesidad de completar el marco jurídico de las comunidades energéticas locales

Las comunidades energéticas locales, como se ha visto, están alineadas con los objetivos y principios inspiradores de las políticas ambientales, climáticas y energéticas. Contribuyen a la mitigación y a la adaptación al cambio

39. La resiliencia es un factor esencial de los principales instrumentos previstos para la adaptación climática. En el más importante de dichos instrumentos, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), deben definirse, entre otros aspectos, "los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia" (art. 17.1). Por su parte, los informes sobre riesgos climáticos y adaptación deben incluir la evolución de las "políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España" (art. 18). Por otro lado, todas las políticas sectoriales (aguas, medio marino y costas, planificación territorial y urbanística, protección de la biodiversidad, política agraria, política forestal y de desarrollo rural) deben estar informadas por el principio de resiliencia. A todo ello me he referido con mayor detalle en Alenza García (2022: 100 y ss.).

40. Concretamente, menciona la resiliencia en relación con las personas vulnerables (ODS 1), con las infraestructuras (ODS 9), con las ciudades y asentamientos humanos (ODS 11) y con el fortalecimiento de la resiliencia climática y la adaptación a los riesgos climáticos (ODS 13).

41. Por eso, desde hace tiempo viene hablándose de la emergencia del principio de resiliencia en el ámbito de la legislación ambiental [vid. Fortes Martín (2019: 15-16)].

climático. Su aprovechamiento de las fuentes de energía renovable favorece la descarbonización y la neutralidad climática. Las dimensiones y la proximidad de sus instalaciones al lugar del consumo eléctrico minimizan los impactos territoriales y ambientales: su incidencia ambiental es incomparablemente menor, en intensidad y en calidad, a las afecciones generadas por las centrales de energías renovables y a las derivadas de los macroparques eólicos y fotovoltaicos. Son, además, una pieza esencial del nuevo modelo energético, descentralizado y participativo, que propugna la transición energética y que presenta notables ventajas desde el punto de vista de la eficiencia energética, la cohesión social y territorial, la resiliencia y la protección de las zonas más vulnerables a dicha transición.

Resulta, por ello, incomprensible que las comunidades energéticas locales no dispongan todavía en nuestro país de un marco jurídico completo que impulse su generalización. Dotar de ese marco facilitador es, además de una obligación de derecho comunitario, una urgente necesidad para que las comunidades energéticas locales desplieguen todo su potencial para sostener la arquitectura del nuevo modelo energético descarbonizado y alcanzar la deseada neutralidad climática.

6. Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2014). Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 625-683). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2022). Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 75-110). Madrid: Marcial Pons.
- Almodóvar Iniesta, M.^a (2021). La ciudadanía como motor de la transición energética: comunidades energéticas locales. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.). *Derecho y energías renovables* (pp. 350-389). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Bartlett Castellá, E. (2022). Comunidades energéticas. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 289-311). Madrid: Marcial Pons.
- Castro-Gil Amigo, J. (2020). La disrupción de la digitalización y las renovables en el sector energético. Nada volverá a ser como antes. En V. López-Ibor Mayor et al. (dirs.). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package* (pp. 475-484). Pamplona: Thomson Reuters.

- Encinar Arroyo, N. (2020). La reforma hacia una transición energética inteligente y climáticamente neutra. En V. López-Ibor Mayor *et al.* (dirs.). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package* (pp. 453-774). Pamplona: Thomson Reuters.
- Fortes Martín, A. (2019). La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del Derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 92, 1-21.
- Gallego Córcoles, I. (2021). *Comunidades de energías y transición energética*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- García Ureta, A. (2014). Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, red Natura 2000 y aspectos procedimentales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 37, 7-14.
- (2022). Protección de la biodiversidad frente al cambio climático. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (eds.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 521-542). Madrid: Marcial Pons.
- González Ríos, I. (2020). Las comunidades energéticas locales. *RVAP*, 117, 147-193.
- López-Ibor Mayor, V. *et al.* (dirs.). (2021). *Derecho de la energía y el Clean Energy Package*. Pamplona: Thomson Reuters.
- Lozano Cutanda, B. (2022). Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123.
- Presicce, L. (2019). El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad. *RVAP*, 113, 181-221.