

# CAPÍTULO XVIII

## Las comunidades energéticas locales en Bélgica

**Marie Beudels<sup>1</sup>**

*Doctoranda en el Centro de Derecho Público y Social de la Universidad Libre de Bruselas*

**Mathias Perl**

*Doctorando en el Centro de Derecho Público y Social de la Universidad Libre de Bruselas*

**SUMARIO. Introducción. 1. El criterio de proximidad para controlar las comunidades de energías renovables. 2. Procedimiento de reconocimiento de una comunidad energética. 3. La condición de propiedad para compartir energía en una comunidad energética. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.**

### Introducción

1. La transición energética hacia una producción descentralizada y baja en carbono en el sector eléctrico implica un cambio en la percepción pública de este sector. De hecho, el mayor despliegue de energías renovables en la última década ha provocado una creciente reticencia por parte de algunos sectores de la población<sup>2</sup>. Esto se debe, en parte, al intento de (re)dinamizar la participación ciudadana en la transición energética, con la esperanza de aumentar la aceptabilidad de las energías renovables y responder así al reto de la transición energética. El legislador europeo ha pedido a los Estados miembros, en dos textos legislativos consecutivos, que consagren la exis-

---

1. Esta investigación se llevó a cabo dentro del marco del programa DemandFlex (<https://demandflex.polytech.ulb.be/>), financiado por el Fondo de Transición Energética.

2. Véase, en otro contexto, Stokes (2016). Es lo que se conoce como el fenómeno NIMBY ("Not In My BackYard").

tencia de las energías renovables y de las comunidades ciudadanas en sus distintas legislaciones nacionales.

2. Las comunidades energéticas son entidades jurídicas que se organizan en torno a proyectos energéticos y cuyo principal objetivo no es generar beneficios financieros, sino proporcionar “beneficios medioambientales, económicos o sociales” a sus miembros o a las zonas locales en las que operan<sup>3</sup>. La comunidad de energías renovables, la primera iniciativa de derecho europeo en este ámbito, fue creada por la Directiva 2018/2001 y, como su nombre indica, solo puede referirse a proyectos de energías renovables<sup>4</sup>. Posteriormente, la Directiva 2019/944 estableció la comunidad ciudadana de energía, que, a diferencia de la comunidad de energías renovables<sup>5</sup>, es “*technology-neutral*” y, por tanto, puede producir electricidad a partir de fuentes de energía no renovables. Por lo tanto, en el resto de esta contribución, hacemos referencia a estos dos tipos cuando utilizemos la noción de “comunidad energética”, teniendo en cuenta que cada comunidad energética es de base ciudadana o renovable.

3. El principal objetivo de la creación de estos nuevos actores con participación pública es eliminar uno de los obstáculos a la transición energética: las reticencias manifestadas por una parte de la población a la construcción de instalaciones de producción de energías renovables. Los considerandos de la Directiva 2018/2001 son especialmente esclarecedores respecto al énfasis puesto por el legislador europeo en la participación ciudadana en las comunidades energéticas. En ella, el legislador europeo subraya que la participación efectiva de los ciudadanos en las comunidades energéticas debe conducir a (1) la aceptación local de las energías renovables, (2) un mayor acceso al capital privado que dé lugar a inversiones locales, (3) una mayor capacidad de elección del consumidor en cuanto a la forma de suministro de electricidad, y (4) una mayor participación ciudadana en la transición energética<sup>6</sup>. En

3. Art. 2(16) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 2(11) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

4. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018).

5. Arts. 2(11) y 16 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

6. Considerando 70 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018).

otras palabras, el razonamiento es que permitir a los ciudadanos participar activamente en los proyectos energéticos conduce a una mayor aceptación de las energías renovables y a un despliegue más eficaz. Por lo tanto, no es de extrañar que la Comisión Europea considere que las comunidades energéticas desempeñarán un papel importante en las energías renovables, y que en 2030 poseerán el 17 % de las instalaciones de energía eólica y el 21 % de las de energía solar<sup>7</sup>.

4. Ante esta constatación del papel esperado en el derecho europeo para la estructura comunitaria de la energía en la participación ciudadana en la transición energética, hemos investigado cómo se situaba la transposición de esta estructura al derecho belga en relación con este objetivo. La cuestión es, por tanto, hasta qué punto las disposiciones legislativas relativas a las comunidades energéticas garantizan o no la participación ciudadana en la producción de electricidad y la transición energética<sup>8</sup>. Las disposiciones europeas en la materia son generales y se recogen en directivas. Por su propia naturaleza, estas directivas solo obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse<sup>9</sup>, al tiempo que les dejan un margen de maniobra para precisar la forma y los medios que deben utilizarse para lograrlo<sup>10</sup>. La medida en que la transposición belga se posiciona en relación con la participación se evaluará en esta contribución con respecto a la facilidad de crear y acceder a una comunidad energética, así como con respecto a las formas que la participación, una vez adquirida, puede adoptar: una forma cívica<sup>11</sup> y una forma económica<sup>12</sup>. La participación es cívica cuando los ciudadanos pueden tomar parte en la toma de decisiones de la comunidad. También puede ser económica en la medida en que refleja la

---

7. *Commission staff working document of Impact assessment, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), document 1*, p. 79.

8. Se basan, como dice su definición, en la participación libre y abierta. Art. 2(16) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 2(11) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

9. Art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE, 26 de octubre de 2012).

10. *Ibid.*

11. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 21 de diciembre de 2018): “[La comunidad de energías renovables estará] efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado”.

12. *Ibid.*: “cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios”.

participación financiera y la propiedad, a través de la comunidad energética, de las unidades de producción de electricidad por parte de los ciudadanos.

5. Bélgica, como Estado federal, se compone de dos tipos de entidades federadas: las comunidades y las regiones, además de una autoridad federal independiente. En esta arquitectura institucional, las regiones son las principales responsables de la transposición del marco europeo para las comunidades energéticas. Si bien el Gobierno federal ha adoptado las definiciones europeas de comunidades energéticas en la Ley de la Electricidad y regula determinadas cuestiones relativas a la participación de las comunidades energéticas en los mercados de la electricidad<sup>13</sup>, la normativa orgánica y el estatuto jurídico de las comunidades energéticas han sido determinados por las tres regiones: la Región Flamenca, la Región Valona y la Región de Bruselas-Capital, en función de sus competencias para los aspectos regionales de la energía, que incluyen específicamente el fomento de las energías renovables<sup>14</sup>.

6. Por lo tanto, este capítulo examinará las disposiciones regionales para determinar en qué punto se encuentran en relación con el objetivo europeo de mejorar la participación ciudadana en la transición energética a través de las comunidades energéticas. Más concretamente, centraremos nuestro análisis en tres aspectos del marco europeo relativo a las comunidades energéticas en relación con los cuales, o bien el margen de maniobra concedido a los Estados miembros era amplio, o bien las transposiciones regionales se tomaron ciertas libertades: (1.) el criterio de proximidad para identificar a los ciudadanos susceptibles de controlar una comunidad de energía renovable, (2.) el procedimiento de reconocimiento de las comunidades energéticas, y (3.) el requisito de propiedad para organizar el uso compartido de la energía dentro de una comunidad de energía. En estas tres cuestiones, las transposiciones regionales belgas son especialmente reveladoras de las compensaciones que se hacen entre una amplia participación ciudadana y una participación ciudadana efectiva.

---

13. Art. 2, 106.º y 107.º de la Ley de 29 de abril de 2009 sobre la organización del mercado de la electricidad, *M.B.*, 11 de mayo de 1999. Además, la ley delega en el rey la regulación de los aspectos relativos al acceso de las comunidades energéticas a las concesiones estatales explotadas en el Mar del Norte en el marco del desarrollo de las zonas de aceleración de las energías renovables previstas por la legislación europea (art. 6/3, §3, 9.º), y regula los aspectos de las comunidades energéticas relativos a las tarifas de red (art. 12, §5, 29.º) y a las tarifas de almacenamiento (art. 19 *quinquies*). Estas disposiciones se mencionan a título informativo y no se analizarán más a fondo en esta contribución.

14. Art. 6, §1, VII, párr. 1 de la ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, *M.B.* [...]. Sobre esta disposición, véase Beudels (2023).

## 1. El criterio de proximidad para controlar las comunidades de energías renovables

7. La Directiva 2018/2001 establece que una comunidad de energías renovables debe estar controlada “efectivamente” por “socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica”<sup>15</sup>. Sin embargo, no define la noción de proximidad. Las transposiciones belgas de este criterio se mantienen muy próximas al texto europeo y los legisladores regionales confían a los miembros que constituyen la comunidad energética, o al ejecutivo regional, la definición de la noción de proximidad. En la Región de Bruselas-Capital, este criterio no está definido por la legislación, que se limita, tanto para las comunidades de energías renovables como para las comunidades de energía locales<sup>16</sup>, a exigir que los estatutos u otros documentos constitutivos equivalentes de las comunidades energéticas indiquen los criterios según los cuales se establecerá la condición de proximidad<sup>17</sup>. Los legisladores flamenco y valón han adoptado un planteamiento similar, exigiendo la misma redacción en los estatutos u otros documentos constitutivos<sup>18</sup>, pero previendo también que la proximidad pueda definirse por criterios técnicos o geográficos<sup>19</sup>. También se distinguen del legislador de Bruselas al confiar a sus respectivos ejecutivos la fijación de los criterios técnicos y geográficos que determinan la noción de proximidad<sup>20</sup>. El legislador valón otorga este poder

15. “[La comunidad de energías renovables estará] efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado”. Arts. 2(16) y 22 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (*DOUE*, 21 de diciembre de 2018).

16. Sobre esta forma de comunidad energética específica de la Región de Bruselas-Capital, véase *infra*, pt. II. Condiciones de propiedad.

17. Art. 28 decimotercera disposición de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

18. Art. 35 duodécima disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *MB*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 sobre las disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

19. Art. 35 decimoquinta disposición del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, de 1 de mayo de 2001; art. 4.8.2 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

20. *Ibid.*

en forma de requerimiento<sup>21</sup>, mientras que el legislador flamenco lo hace en forma de posibilidad<sup>22</sup>.

8. En Flandes y Valonia, por tanto, corresponde en gran medida a los ejecutivos regionales aclarar la noción de proximidad. A este respecto, el Gobierno valón estableció el criterio de proximidad en un decreto el 17 de marzo de 2023. Este decreto del Gobierno valón considera que se cumple el criterio de proximidad si las instalaciones de producción de electricidad, propiedad de una comunidad de energías renovables, y los participantes de la comunidad están situados en el territorio de un mismo municipio (autoridad administrativa local)<sup>23</sup>. Para atenuar la rigidez de esta norma, el mismo artículo prevé dos excepciones: (1) cuando una instalación generadora esté situada en el territorio de más de un municipio, el concepto de proximidad incluye todos los municipios en los que esté situada la instalación, y (2) cuando una de las instalaciones generadoras sea una turbina eólica situada a menos de nueve kilómetros del límite entre el municipio en el que esté situada y un municipio adyacente, el concepto de proximidad se extiende al municipio adyacente<sup>24</sup>. Así, el Gobierno valón parece haber abandonado los criterios técnicos utilizados para definir la noción de proximidad y la define únicamente en función de criterios geográficos.

9. El Gobierno flamenco no define el concepto de proximidad, sino que se limita a dar instrucciones al regulador flamenco, el VREG, para que no defina el concepto, sino que se limite a hacer balance de la forma en que se aplica este criterio en las comunidades de energías renovables<sup>25</sup>. Así pues, en 2022 el VREG ha identificado las formas en que los promotores de proyectos han definido el criterio de proximidad. El VREG señala que el

21. Art. 35 decimosexta disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 relativo a la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009: “[...] El Gobierno adoptará [...]”.

22. Art. 35 decimosexta disposición, §2, 2.º, d) del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001; art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 sobre las disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009: “[...] El Gobierno flamenco podrá [...]”.

23. Art. 24, 1.º del Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023.

24. *Ibid.*, puntos a) y b).

25. Art. 3.3.2, 5.º, del Decreto del Gobierno flamenco de 3 de diciembre de 2021 por el que se modifica el Decreto sobre energía de 19 de noviembre de 2010, en lo que respecta a las comunidades energéticas, la entrada en vigor del uso compartido de la energía y el comercio entre iguales de energía verde de un cliente activo a otro cliente activo y el suministro de información por parte del proveedor al usuario de la red, *M.B.*, 28 de diciembre de 2021.

requisito de proximidad puede cumplirse de dos maneras, que presenta como alternativas: técnicamente (15 % de los proyectos) o geográficamente (85 % de los proyectos)<sup>26</sup>. Sin embargo, el regulador flamenco no entra en más detalles, limitándose a señalar que los criterios técnicos no se utilizan ampliamente para definir el concepto de proximidad, y no explica cómo se cumple el requisito de proximidad mediante criterios técnicos<sup>27</sup>. Simplemente señala que la interpretación del requisito de proximidad por parte de los promotores del proyecto es de órdenes de magnitud completamente distintos. Esto abarca desde una comunidad de energías renovables limitada a un municipio hasta una comunidad de energía renovable que opera en toda Bélgica, aunque la zona más amplia en la que puede actuar una comunidad de energía en virtud del Decreto Flamenco sobre Energía es el territorio de la Región Flamenca<sup>28</sup>. El regulador flamenco también señala las deficiencias derivadas de atribuir a las propias comunidades la responsabilidad de definir el requisito de proximidad. Explica que las comunidades establecidas en un vasto territorio que definen la proximidad utilizando criterios geográficos, así como las que definen la proximidad utilizando criterios técnicos, dan una interpretación vaga de la proximidad o proporcionan información que no es relevante para su definición<sup>29</sup>. Estas interpretaciones acaban por hacer ineficaz el criterio de proximidad.

10. A falta de una definición para el criterio de proximidad por parte del legislador o del ejecutivo bruselense, el regulador de Bruselas, BRUGEL, ha propuesto algunas pautas de interpretación de la noción de proximidad para los promotores de proyectos encargados de definir ellos mismos este concepto<sup>30</sup>. Por ello, sugirió que el requisito de proximidad pudiera referirse “al territorio de la Región de Bruselas-Capital” o que se “definiera en función de la realidad eléctrica de la red (cabina de media tensión, por ejemplo)”<sup>31</sup>. Como definición alternativa, propone que se entienda que la noción de proximidad incluye el municipio en el que se encuentran los miembros constituyentes, así como los municipios vecinos<sup>32</sup>.

26. *Ibid.*

27. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*, p. 14.

28. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*, p. 15. Véanse también los artículos 4.1.2 y 4.8.4 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

29. *Ibid.*

30. BRUGEL, *Guide d'interprétation relatif aux autorisations délivrées aux communautés d'énergie*, p. 8.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

11. Más allá de las legislaciones o prácticas regionales, la Sección de Legislación del Consejo de Estado concluyó, al examinar un proyecto de orden de la autoridad de Bruselas, que el criterio de proximidad no debía interpretarse de forma que los particulares conectados a redes de distribución o transporte diferentes no pudieran controlar la misma comunidad de energías renovables<sup>33</sup>. En otras palabras, los ciudadanos no pueden sufrir la división institucional belga, y sería contrario a la legislación europea (y al marco normativo general de la unión económica y monetaria) restringir el control de una comunidad de energías renovables a los residentes de una única región<sup>34</sup>.

12. En las regiones de Bruselas y Flandes nos encontramos con una noción polisémica de proximidad que a veces conduce a una interpretación muy amplia de la noción a nivel de la región. Esto nos deja perplejos en cuanto al impacto que este requisito tiene sobre la participación ciudadana, ya que la voz de un ciudadano dentro de una comunidad de energías renovables puede diluirse, en el caso de una comunidad de energías renovables que se extienda a la escala de la región, en una gran masa de participantes. En otras palabras, cuanto mayor sea el territorio necesario para controlar una comunidad energética, mayor será el riesgo de que el peso de un ciudadano dentro de esa comunidad sea relativamente bajo. También existe el riesgo de que estas comunidades de energías renovables, activas en una amplia zona, se conviertan en proveedores de servicios en los que los ciudadanos no puedan hacerse oír.

13. En la Región Valona, la noción de proximidad se interpreta de forma más estricta, limitando el control a los residentes de una zona específica. Este enfoque tiene el potencial de reforzar la participación ciudadana, al evitar la dilución de la voz de los ciudadanos debido a interpretaciones variadas y a veces extensivas de la noción de proximidad, como ocurre en las otras dos regiones. Sin embargo, cuando solo los residentes geográficamente próximos a las instalaciones de producción de electricidad pueden convertirse en miembros con control de la comunidad, es innegable que existe una cierta limitación a la posibilidad de participación de los residentes geo-

33. Dictamen 69.836/1/V, de 29 de septiembre de 2021, sobre un anteproyecto de decreto "por el que se modifican el Decreto de 19 de julio de 2001 relativo a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, el Decreto de 1 de abril de 2004 relativo a la organización del mercado del gas en la Región de Bruselas-Capital, en lo que respecta a las tarifas viarias del gas y de la electricidad; y por el que se modifican el Decreto de 19 de julio de 2001 relativo a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital y el Decreto de 12 de diciembre de 1991 por el que se crean fondos presupuestarios con vistas a la transposición de la Directiva 2018/2001 y de la Directiva 2019/944".

34. Anciaux y Peiffer (2024: 285).

gráficamente más alejados, aunque pudieran conectarse a la misma parte de la red que las instalaciones de producción de electricidad, lo que implica proximidad técnica. Centrarse estrictamente en la proximidad geográfica podría crear una barrera geográfica artificial, que podría mitigarse teniendo en cuenta criterios de proximidad técnica junto a criterios geográficos.

14. El ejemplo belga pone de relieve el reto de interpretar la noción de proximidad en términos de participación ciudadana en la transición energética. Aunque es probable que una interpretación amplia del requisito de proximidad aumente el número de personas que pueden participar en una comunidad de energías renovables, limita al mismo tiempo la eficacia de esta participación ciudadana en su forma cívica debido a la dilución de votos que implica la ampliación del número de participantes. Lograr el equilibrio adecuado entre estos parámetros es un ejercicio delicado.

## 2. Procedimiento de reconocimiento de una comunidad energética

15. Aunque las directivas 2018/2001 y 2019/944 proporcionan una serie de información sobre las condiciones para la existencia de una comunidad energética, así como sus derechos y obligaciones, no especifican cómo y cuándo existe una comunidad energética. En la práctica, los Estados miembros disponían de dos opciones, con consecuencias diferentes: o bien una comunidad energética existe en cuanto cumple las condiciones legales y, en su caso, notifica su creación; o bien esta requiere autorización y no existe hasta que el procedimiento a este respecto haya concluido y finalizado debidamente.

16. En Bélgica, las tres regiones han adoptado posturas diferentes al respecto. En Flandes, la comunidad energética solo tiene que notificar su creación al regulador<sup>35</sup>. En la Región de Bruselas-Capital, una comunidad energética debe ser autorizada por el regulador, que verifica el cumplimiento de las condiciones legales que deben cumplir las comunidades energéticas<sup>36</sup>. Por último, el legislador valón ha permitido que la comunidad energética exista de pleno derecho en cuanto cumpla las condiciones, y solo tiene

35. Art. 4.8.3 del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009, y art. 3.3.2 del Decreto del Gobierno flamenco de 19 de noviembre de 2010 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 8 de diciembre de 2010.

36. Art. 28, decimosexta disposición de la Ordenanza de 19 de julio de 2001 sobre la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

que notificar su creación al regulador<sup>37</sup>. Sin embargo, si quiere poder compartir la energía que produce entre sus miembros, debe recibir autorización del regulador para hacerlo<sup>38</sup>.

17. Estas elecciones de los distintos legisladores belgas tienen repercusiones en términos de participación. Algunos podrían argumentar que el procedimiento de notificación requiere menos trámites burocráticos para los promotores de proyectos y es, por tanto, la mejor manera de garantizar que los ciudadanos puedan participar fácilmente en la transición energética. Sin embargo, la experiencia flamenca en la elección de la notificación tiende a matizar esta afirmación. El VREG, el regulador flamenco, ha publicado un estudio en el que analiza las notificaciones recibidas durante 2022, y en el que describe un panorama bastante negativo de la decisión del legislador flamenco<sup>39</sup>. Explicó que una proporción significativa de las notificaciones eran claramente erróneas, bien porque se referían a personas físicas, o bien porque la persona jurídica no existía<sup>40</sup>. Además, otras comunidades energéticas se han registrado dos veces, una como comunidad de energías renovables y otra como comunidad ciudadana de energía<sup>41</sup>. Aunque en principio no está facultado para ello, el VREG ha decidido no conservar estas notificaciones ni combinarlas en la lista de comunidades energéticas que publica. Una vez realizado este cribado, quedaban menos de la mitad de las notificaciones recibidas. Sin embargo, el VREG subraya que no está facultado para comprobar en qué medida estas comunidades cumplen los criterios legales, y que estos criterios son vagos. ¿Cómo saber si el principal objetivo de una comunidad energética es cumplir objetivos medioambientales, económicos o sociales<sup>42</sup>? El VREG pide implícitamente la adopción de un procedimiento de reconocimiento y un control real del cumplimiento de los criterios jurídicos de las comunidades energéticas, con el fin de garantizar que solo aquellas que cumplan las condiciones puedan beneficiarse del

37. Art. 35, decimotercera disposición, § 1 del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001, y Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023, arts. 15-18.

38. Art. 35, decimosexta disposición, §3 del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 sobre la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001, y Decreto del Gobierno valón de 17 de marzo de 2023 sobre las comunidades energéticas y el reparto de la energía, *M.B.*, 28 de septiembre de 2023, arts. 19-23. Cabe señalar que disponemos de muy poca información sobre la aplicación de los procedimientos de notificación y autorización en la Región Valona, así que no volveremos sobre la experiencia de esta región.

39. VREG, *Energiegemeenschappen, energiedelen en peer-to-peerhandel van groene stroom in 2022*.

40. *Ibid.*, p. 9.

41. *Ibid.*, p. 11.

42. *Ibid.*, pp. 10; 16.

ventajoso marco jurídico que se ha creado para ellas, en particular de la posibilidad de compartir la energía a un precio más bajo entre los miembros de una comunidad<sup>43</sup>.

18. Estos problemas no se plantean en la Región de Bruselas-Capital, donde se ha dado preferencia a un procedimiento de autorización. Al redactar este documento, 7 comunidades energéticas han sido debidamente autorizadas por el regulador de Bruselas, Brugel<sup>44</sup>. Aunque pueda parecer irrisorio, hay que matizarlo teniendo en cuenta el pequeño tamaño de la Región de Bruselas-Capital. Además, se trata de comunidades energéticas que cumplen, *a priori*, las condiciones establecidas por el legislador de Bruselas y, por tanto, reflejan la voluntad de los legisladores europeos y de Bruselas cuando crearon la figura de la comunidad energética, es decir, grupos de ciudadanos que desean participar directamente en la transición energética.

19. En conclusión, aunque el procedimiento de notificación pueda parecer más sencillo y, a primera vista, facilite la participación ciudadana en la transición energética a través de la estructura de la comunidad energética, la experiencia flamenca nos demuestra que no está exento de inconvenientes. Sin el control del regulador flamenco, se corre el riesgo de que personas jurídicas que no cumplen las condiciones para ser una comunidad energética puedan beneficiarse de los derechos concedidos a las comunidades energéticas y a sus miembros, sin servir, por tanto, al objetivo de facilitar la participación ciudadana en la transición energética. El procedimiento de autorización, aunque conlleve inevitablemente una mayor carga administrativa, permite comprobar que se cumplen las condiciones legales y, por tanto, limitar el riesgo de utilización inadecuada de la estructura jurídica del consorcio energético.

### **3. La condición de propiedad para compartir energía en una comunidad energética**

20. Las directivas europeas estipulan que las comunidades de energías renovables solo pueden compartir la energía con sus miembros si son propietarias de las instalaciones de producción<sup>45</sup>. Aunque el origen de esta con-

---

43. *Ibid.*, p. 17.

44. <https://www.brugel.brussels/blog/energy-sharing-18/post/communautes-d-energie-406> (4 de abril de 2024).

45. Art. 22.2.b) de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables

dición de propiedad no se explicita en las directivas, en la práctica tiene el efecto de impedir la participación en las comunidades energéticas de terceros inversores cuyo modelo de negocio consiste en financiar instalaciones de producción fotovoltaica manteniendo la propiedad de dichas infraestructuras. También hace más complejo para las personas que ya tienen una instalación fotovoltaica unirse a una comunidad energética. Para que estas instalaciones desempeñen un papel útil en la producción compartida dentro de la comunidad, habría que transferir su propiedad a la comunidad energética. Esto podría considerarse una limitación injustificada de la capacidad de estos usuarios de la red para participar en la transición energética utilizando la estructura de la comunidad energética.

21. Cabe destacar que, en Bélgica, las tres regiones hayan dejado de lado, de un modo u otro, esta condición de propiedad para compartir la energía en el seno de una comunidad energética. En la Región Valona, una comunidad energética, renovable o ciudadana, puede compartir la energía producida “bien por instalaciones de su propiedad, bien por instalaciones sobre las que tiene un derecho de uso [...], o bien por instalaciones [...] propiedad de sus miembros e inyectadas en la red”<sup>46</sup>. También ocurre en la Región de Flandes, pero solo para las comunidades energéticas ciudadanas. El uso compartido de la energía puede organizarse dentro de la comunidad si esta es propietaria o tiene derecho de uso sobre las instalaciones de producción<sup>47</sup>. En ambos casos, parece haber una clara desviación del texto de las directivas, que se refieren a una condición de propiedad. Sin embargo, los legisladores flamencos y valones no han señalado ni justificado esta discrepancia.

22. Sin embargo, el caso flamenco merece más atención, ya que los procedimientos parlamentarios flamencos declaran explícitamente que la transposición flamenca cumple las directivas<sup>48</sup>. La comparación de las

---

(DOUE, 21 de diciembre de 2018), y art. 16.3.e) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

46. Art. 35, undécima, §1, al. 1.º, 4.º del Decreto del Parlamento valón de 12 de abril de 2001 relativo a la organización del mercado regional de la electricidad, *M.B.*, 1 de mayo de 2001.

47. Art. 4.4, §1, al. 1.º, 1.º j.º 8.º del Decreto del Parlamento flamenco de 8 de mayo de 2009 por el que se establecen disposiciones generales en materia de política energética, *M.B.*, 7 de julio de 2009.

48. T.P., Parlamento flamenco, 2020-2021, doc. 663, p. 94: “*In tegenstelling tot de hernieuwbare energiegemeenschap wordt hier conform de richtlijn bepaald dat de energiegemeenschap van burgers (de rechtspersoon) niet per definitie de eigenaar hoeft te zijn van de productie-installatie maar dat deze ook mag beschikken over de gebruiksrechten*” (Traducción libre: “A diferencia de la comunidad de energías renovables, la directiva estipula aquí que la comunidad energética ciudadana [la persona jurídica] no tiene que ser necesariamente la propietaria de la instalación de producción, sino que también puede ser titular de los derechos de uso”).

distintas versiones lingüísticas de la Directiva 2019/944 pone de manifiesto una diferencia lingüística que podría explicar esta transposición flamenca. Mientras que la versión francesa establece que la comunidad ciudadana de energía debe ser propietaria de las instalaciones de producción, la versión neerlandesa establece que las instalaciones de producción deben ser propiedad (*“in bezit van”* o “en posesión de”) de la comunidad ciudadana de energía<sup>49</sup>, donde la propiedad puede interpretarse como menos estricta que la titularidad. Dado que ninguna versión lingüística tiene, *a priori*, primacía sobre otra, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que, cuando existen diferencias lingüísticas entre distintas versiones, estas deben compararse<sup>50</sup>. Tal comparación permite concluir que el objetivo del legislador europeo era referirse a la propiedad, habiendo utilizado en particular las nociones de “ownership” en la versión inglesa, “*im Eigentum*” en la versión alemana, “*własność*” en la versión polaca, y “pertenezcan a”<sup>51</sup> en la versión española. Este deseo de una condición estricta de propiedad, que excluya en particular los derechos de alquiler u otros derechos de uso, también parece confirmarse en la propuesta de directiva destinada a mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión Europea, aprobada provisionalmente por el Consejo y el Parlamento<sup>52</sup>. En este documento, el legislador europeo prevé ampliar las posibilidades de compartir energía entre clientes activos en el caso de que un cliente activo sea propietario o arrendatario de una instalación de producción, pero limita explícitamente el uso compartido dentro de una comunidad de energías renovables o ciudadana al caso en que esta última ostente la plena propiedad de las instalaciones de producción<sup>53</sup>. Por tanto, nos parece que la transposición flamenca no se ajusta a la directiva europea. Sin embargo, queda fuera del alcance de nuestro estudio determinar si Bélgica podría ser condenada por esta transposición y cómo. Más allá de estas consideraciones relativas a la interpretación de la Directiva europea y a la conformidad de la transposición flamenca, constataremos simplemente que estas diferencias de transposición conducen

49. Art. 16, 3, e) de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE, 14 de junio de 2019).

50. C.J.U.E, 6 de octubre de 1982, C-283/81, srl CLIFIT y Lanificio di Gavardo SpA contra Ministerio de Sanidad, § 18.

51. Los autores agradecen a Wojciech Giemza y Leticia Pieraerts su ayuda en esta comparación lingüística.

52. Nota de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes sobre una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican los reglamentos (UE) 2019/943 y (UE) 2019/942 y las directivas (UE) 2018 y (UE) 2019 para mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2023, Expediente Interinstitucional: 2023/0077 (COD), disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16964-2023-INIT/en/pd>.

53. *Ibid.*, p. 99.

también a divergencias entre las regiones en cuanto a las posibilidades de participación en las comunidades de energías renovables o ciudadanas.

23. El legislador de Bruselas ha tomado otra vía para alejarse del requisito de propiedad en el reparto de la energía. En primer lugar, señala que las comunidades de energías renovables y ciudadanas están sujetas a esta condición de propiedad en virtud de la legislación europea, a diferencia de los legisladores flamenco y valón<sup>54</sup>. Por ello, ha decidido crear, paralelamente a la transposición de las directivas europeas, un tercer tipo de comunidades energéticas: las comunidades energéticas locales, muy similares a las comunidades de energías renovables en la medida en que se limitan a la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables<sup>55</sup>. Se trata explícitamente de adaptarse “al contexto regional de Bruselas. En particular, en lo que respecta a la oportunidad de movilizar instalaciones existentes o recurrir a la participación de terceros inversores en un contexto en el que se comparten muchos tejados”<sup>56</sup>.

24. Deliberadamente o no, y con o sin asunción de responsabilidades, las tres regiones han ampliado pues, de un modo u otro, las posibilidades de reparto en el seno de las comunidades energéticas a los casos en que la comunidad energética no es propietaria de la infraestructura de producción. Esto podría verse claramente como un aumento del número de personas que pueden participar en una comunidad energética y, por tanto, como algo positivo para la participación ciudadana en la transición energética, especialmente para las personas que ya poseen una instalación de producción y desean compartir su excedente de producción dentro de una comunidad. Sin embargo, esto también tiene la consecuencia de permitir que terceros inviertan en las comunidades energéticas, mientras que su modelo empresarial consiste, como recordatorio, en invertir en la producción renovable en lugar de en los particulares y conservar la propiedad de esta para obtener beneficios, en particular revendiendo la producción renovable. Esta posible implicación de terceros inversores podría tener un impacto negativo en la participación, especialmente cívica, de los ciudadanos dentro de una comunidad energética. De hecho, para garantizar la rentabilidad de su in-

54. Véase el art. 28 ter, §2 de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, para las comunidades ciudadanas de energía, y el art. 28 quinquies, §2 de la Orden de 19 de julio de 2001 relativa a la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, para las comunidades de energías renovables y T.P., P.R.B.C., 2021-2022, A-516/1, p. 54.

55. Art. 28, sexta disposición y siguientes de la Ordenanza de 19 de julio de 2001 sobre la organización del mercado de la electricidad en la Región de Bruselas-Capital, *M.B.*, 17 de noviembre de 2001.

56. T.P., P.R.B.C., 2021-2022, A-516/1, p. 4.

versión, los terceros podrían reclamar ciertos derechos de voto prioritarios, reduciendo así la influencia de otros miembros de la comunidad. Además, el afán de lucro de terceros inversores podría entrar en conflicto con los objetivos medioambientales, sociales o económicos que necesariamente debe perseguir una comunidad energética.

#### 4. Conclusión

25. Ante el reto de la transición energética, la falta de aceptación pública de las energías renovables es un obstáculo que hay que superar. Para lograrlo, la Unión Europea ha apostado por la participación ciudadana y las comunidades energéticas. Si los ciudadanos pueden beneficiarse de las energías renovables participando en comunidades de energías renovables o ciudadanas, esta barrera puede eliminarse parcialmente. Por tanto, los ciudadanos deben poder participar en la transición energética.

26. No obstante, cabe preguntarse cómo encajan las transposiciones belgas del marco jurídico europeo en este objetivo de utilizar la estructura jurídica de las comunidades energéticas para fomentar la participación ciudadana en la transición energética. Las transposiciones flamenca, valona y bruselense nos demuestran que no es un ejercicio fácil. De hecho, al pretender, explícitamente o no, aumentar la participación ciudadana en algunos de sus aspectos, la legislación regional ha tenido, en otros aspectos, repercusiones negativas en términos de participación ciudadana. Una definición amplia de la noción de proximidad aumenta el número de personas que pueden controlar una comunidad de energías renovables, pero también diluye las voces individuales en la masa de ciudadanos que pueden participar. Esto abre la puerta a utilizar la estructura comunitaria de la energía no para reunir a los ciudadanos, sino para ofrecer servicios. También hemos visto que un procedimiento para notificar la creación de una comunidad energética, aunque a primera vista es un medio para permitir una participación sencilla en las comunidades energéticas, también hace posible, especialmente si no hay un control *a posteriori* de los criterios legales para las comunidades energéticas, que la estructura de la comunidad energética sea utilizada indebidamente por personas que, en principio, no podrían utilizarla. Por último, la supresión de la condición de propiedad para compartir dentro de una comunidad energética, apartándose del marco europeo o creando un tercer tipo de comunidad energética, sin duda facilita la participación de los ciudadanos en estas, ya que disponen de una instalación de producción de electricidad, pero también facilita la participación de terceros inversores

en comunidades energéticas que podrían, para garantizar su rentabilidad, limitar el peso de los miembros en la toma de decisiones dentro de una comunidad energética.

27. A pesar de estos arbitrajes, es importante subrayar que los legisladores regionales belgas sí han tenido en cuenta la ambición de la participación pública en la transición energética y la aceptación pública de las energías renovables. En efecto, aunque sus intervenciones han tenido a veces consecuencias ambivalentes en términos de participación, nos parece que su objetivo inicial era permitir una participación más amplia en términos numéricos, o más sencilla en términos de procedimiento. Las comunidades energéticas son, por tanto, medios de participación ciudadana en la transición energética, y las transposiciones belgas solo difieren en el grado de esta participación.

## 5. Bibliografía

- Anciaux, J. y Peiffer, Q. (2024). Les communautés d'énergie en Région de Bruxelles-Capitale : un cadre légal *ambitieux*. En M. Beudels y L. De Brucker (dirs.). *Energierecht in Brussel. À la recherche des alternatives aux énergies fossiles* (pp. 253-301). Bruselas: Larcier.
- Beudels, M. (2023). Hydrogène et fédéralisme : plaidoyer pour une approche holistique de la répartition des compétences en matière d'énergie. *A.P.T.*, 3, 270-297.
- Stokes, L. C. (2016). Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy. *American Journal of Political Science*, 60 (4), 958-974.