

Las comunidades energéticas. derecho europeo y el papel de la administración local en su creación

Adrian Ruiz.- Abogado legal consulting urbhe

El uso eficiente de la energía y la utilización de las energías renovables son elementos clave para alcanzar los objetivos de transición energética marcados por la Unión Europea. En este sentido, en los últimos años, se ha generado un creciente interés en el sector público local por las comunidades energéticas, como instrumentos de gran utilidad para favorecer la implantación de sistemas de autoconsumo basados en energías renovables que, además de optimizar el consumo energético de sus usuarios, pueden contribuir a reducir el grave problema de pobreza energética existente en Europa.

Cabe destacar que término “comunidades energéticas locales” no se encuentra expresamente reconocido en la normativa europea y no cuenta, por tanto, con una regulación específica, sino que hace referencia a dos conceptos que se desarrollaron a través del paquete legislativo derivado de la Comunicación de la Comisión Europea “Energía limpia para todos los europeos”: las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía¹.

Por una parte, la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables desarrolla las comunidades de energías renovables, a las que define como entidades jurídicas con capacidad para producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, así como a compartir la energía renovable que produzcan las unidades de producción de su propiedad y a acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación y de manera no discriminatoria (artículo 22.2).

La Directiva establece las notas que deben definir a todas las comunidades de energías renovables, al señalar que deben basarse en la participación abierta y voluntaria de sus miembros, ser autónomas y estar controladas por los socios o miembros que estén situados en las proximidades del proyecto y que deberán ser personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios. En todo caso, su finalidad principal será la de proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus participantes en las zonas donde opere, en lugar de ganancias financieras (artículo 2.16).

Por otra parte, la Directiva 2019/944, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad regula las comunidades ciudadanas de energía, que comparten las características principales de las comunidades de energías renovables en lo referente a su participación abierta y voluntaria y su control por parte de socios o

¹ La distinción entre ambas figuras ha sido ampliamente analizada por GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021. La autora señala: “Las Directivas instauran un complejo marco conceptual, ya que se establecen dos tipos de comunidades en cuya definición y régimen jurídico solo en determinadas ocasiones existen elementos de yuxtaposición. La situación creada por el Derecho europeo obedece a distintas razones: en primer lugar, al distinto enfoque regulatorio que adoptan las Directivas; en segundo lugar, se ha tratado de dar reconocimiento normativo a realidades preexistentes que se han desarrollado en distintos Estados miembros de forma heterogénea” (pp. 147).

miembros que sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales. Así, el requisito de contar con personalidad jurídica propia es una de las principales características que diferencia a ambas figuras del autoconsumo colectivo.

Las comunidades ciudadanas de energía también tienen como objetivo ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus participantes, más que generar una rentabilidad financiera. Asimismo, la Directiva reconoce a las comunidades ciudadanas de energía la capacidad de participar en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios para recarga de vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos.

La transposición de estas figuras al ordenamiento jurídico español se ha realizado de forma dispar. Mientras que las comunidades ciudadanas de energía no han sido incorporadas a la legislación española, las comunidades de energías renovables se han regulado de forma parcial a través del Real Decreto-ley 23/2020, que ha añadido un epígrafe j) al artículo 6.1 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico en el que ofrece una definición prácticamente idéntica a la que la Directiva 2018/2001 realiza sobre esta figura².

La integración de estas figuras en el ordenamiento jurídico y en los instrumentos de planificación en España se ha realizado a través de un marco facilitador que desarrolla el concepto de comunidades energéticas locales (en adelante CEL), como instrumentos para superar el modelo energético tradicional y alcanzar un modelo más participativo, basado en energías renovables, el autoconsumo y nuevos actores con una mayor concienciación energética³. En este escenario, el derecho europeo otorga a las administraciones locales un papel activo en el mercado energético, en el que deja de ser un mero consumidor, convirtiéndose en “prosumidor” y asumiendo un papel ejemplarizante en la toma de decisiones en materia de eficiencia energética y uso de las energías renovables⁴.

En todo caso y a pesar del potencial de las CEL para contribuir a los objetivos energéticos, apenas han sido desarrolladas a nivel normativo. Tanto es así que la única definición de esta figura ha sido aportada por la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas, que las define como *“persona jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, efectivamente controlada por socios o miembros que sean personas físicas, pymes o entidades locales, que desarrolle proyectos de energías renovables, eficiencia*

² En concreto, el referido artículo 6.1.j) señala: *“j) Las comunidades de energías renovables, que son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.”*

³ ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., “Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo de hidrógeno renovable”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 16, 2021, pp. 71-97

⁴ REVUELTA PÉREZ, I. “La actividad de los Gobiernos locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo” en FONT I LLOVET, T., VILALTA REIXACH, M., *Anuario de Gobierno Local 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2022, pp. 171-202.

*energética y/o movilidad sostenible que sean propiedad de dicha persona jurídica y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.*⁵.

Esta definición, que aúna elementos tanto de las comunidades de energías renovables como de las comunidades ciudadanas de energía, concreta las características principales que debe cumplir toda comunidad energética local en lo relativo a la naturaleza de sus socios o miembros, la tipología de proyectos que estas pueden desarrollar y la finalidad de su actividad, que debe apartarse de la generación de beneficios económicos.

La escasa regulación de las CEL se complementa con las referencias que distintos instrumentos de planificación realizan de esta figura. Así, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) ha hecho referencia a las CEL y a la necesidad de que se concrete un marco jurídico que permita desarrollarlas en cumplimiento de las normas europeas y a través del que se eliminen los obstáculos técnicos, jurídicos y económicos que puedan darse para su implantación. Por otra parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) hace referencia a las CEL en su planificación de reformas para el despliegue e integración de las energías renovables, señalando que se apoyarán tanto los procesos participativos, formativos y de constitución de las mismas como el impulso de proyectos específicos.

En cuanto a los mecanismos de creación de las CEL, las citadas Directivas hacen referencia a la constitución de entidades jurídicas entre las reguladas en el ordenamiento jurídico de cada Estado, siempre que estas puedan ajustarse a la definición y características que estas normas atribuyen a las comunidades de energías renovables y a las comunidades ciudadanas de energía⁶. En cambio, la escueta regulación de las comunidades energéticas no ha concretado que figura resulta más adecuada para su constitución entre las distintas opciones que se prevén en nuestro ordenamiento jurídico⁷.

En la práctica, observamos como son dos las figuras a las que están recurriendo las administraciones locales para la constitución de las CEL: las cooperativas y las asociaciones⁸.

⁵ Esta definición se basa en la ofrecida por la “Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales”, publicada en febrero de 2019.

⁶ Por una parte, la Directiva 2018/2001, señala en su Considerando 71: “Los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables, siempre y cuando dicha entidad ejerza derechos y esté sujeta a obligaciones actuando en nombre propio”. Por otra parte, la Directiva 2019/944, en su Considerando 44 indica: “Los Estados miembros deben poder asignar cualquier tipo de entidad a las comunidades ciudadanas de energía, como por ejemplo, asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme, siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y esté sujeta a obligaciones en nombre propio”.

⁷ Para un análisis detallado de las figuras bajo las que podrían constituirse las CEL nos remitimos al trabajo de GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las Comunidades energéticas locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, 2020, pp. 147-193. La autora realiza un análisis sobre los consorcios locales, las empresas públicas locales y las cooperativas, así como la integración de las CEL en procedimientos de rehabilitación de vivienda.

⁸ Ambas figuras han sido analizadas la Guía para la promoción de las comunidades energéticas de la Diputación de Valencia, publicada en abril de 2022; o la Guía para el impulso de

La regulación de las cooperativas corresponde a las CCAA en el ejercicio de sus competencias, por lo que será necesario contrastar las características que cada Comunidad Autónoma defina en su propia normativa sobre esta figura para conocer su encaje con las CEL. En todo caso, la definición de las cooperativas dada por la doctrina identifica algunas de sus características con las CEL, como el carácter voluntario de su participación, su composición o la satisfacción de necesidades económicas o sociales⁹. Este encaje puede ofrecer más dudas en lo referente a los beneficios que se deriven de su actividad, ya que la CEL no se dirige a la obtención de ganancias financieras, pudiendo realizar actividades en beneficio de la localidad y estar abiertas en cuanto a participación.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora de Derecho de Asociación, establece un marco jurídico que favorece la constitución de CEL a través de esta figura. La regulación de las asociaciones no solo encaja con la definición de las CEL en cuanto a su composición y sus mecanismos de participación, sino que además las asociaciones se conciben como entidades sin ánimo de lucro y en las que sus beneficios económicos deben destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines (artículo 13.2). Asimismo, las entidades municipales como miembros de una asociación tienen la capacidad de aportar a la misma conocimientos, medios y actividades para conseguir finalidades de interés general (artículo 5), lo que las facultaría para, por ejemplo, ceder a la asociación un espacio público sobre el que ubicar las instalaciones de la CEL.

En todo caso, la configuración de las CEL seguirá revistiendo una especial complejidad mientras no exista una regulación que establezca el proceso y condiciones de su creación, que resulta necesaria teniendo en cuenta la importancia de esta figura para el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética. En este sentido, las recientes propuestas de reforma de las Directivas de eficiencia energética han destacado las contribuciones que las CEL pueden suponer tanto para la lucha contra el cambio climático como a nivel social, facilitando que las administraciones y los ciudadanos puedan gestionar su propio consumo y verse beneficiados con ello.

comunidades con perspectiva municipal de la Diputación de Barcelona, publicada en noviembre de 2021.

⁹ GONZÁLEZ RÍOS, I. (op.cit), pp. 168