

# Las comunidades energéticas locales como agentes clave para la transición energética

MARÍA LIDÓN LARA ORTIZ<sup>1</sup>

## RESUMEN

La implementación de medidas efectivas en el camino hacia la transición energética, para lograr niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> que no comprometan la seguridad climática, ha estado bloqueada durante décadas debido a la creencia de que las medidas necesarias para combatir el cambio climático deben adoptarse en el ámbito global, ya que este desafío tiene trascendencia mundial. En la actualidad, los procesos de transición energética se están logrando a través de medidas locales. Este artículo analiza la implementación y el régimen jurídico de las comunidades energéticas locales en el derecho español, para examinar las posibilidades que el ordenamiento jurídico español ofrece en cuanto a su configuración.

**Palabras clave:** transición energética, cambio climático, comunidades energéticas locales, mercado energético, medio ambiente.

1 Doctora de Derecho Administrativo de la Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, España. Profesora contratada. Doctora en el Departamento de Derecho Público de la Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, España. Correo-e: mlara@uji.es. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4686-1845>. Fecha de recepción: 3 de agosto de 2024. Fecha de modificación: 24 de septiembre de 2024. Fecha de aceptación: 7 de octubre de 2024. Para citar el artículo: Lara Ortiz, María Lidón, "Las comunidades energéticas locales como agentes clave para la transición energética", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 33, 2025, pp. 11-44. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n33.02>.

# Local Energy Communities as Key Agents for Energy Transition

## ABSTRACT

The transition to a sustainable energy future has been hindered by the prevailing notion that climate action requires global-scale solutions. However, recent developments demonstrate the crucial role of local initiatives in driving energy transition. This article examines the legal framework and implementation of Local Energy Communities (LECs) under Spanish law to explore their potential as key agents in this transformation. By analyzing the opportunities and challenges presented by the Spanish legal system, this study aims to contribute to the understanding and advancement of LECs as effective tools for achieving climate goals.

**Keywords:** Energy Transition, Climate change, Local Energy Communities, Energy Market, Environment.

## INTRODUCCIÓN

Las comunidades locales energéticas son fórmulas en las que se incorpora al ciudadano como elemento transformador del sistema eléctrico, con la finalidad de facilitar la transición energética. De hecho, se considera que la participación ciudadana es un pilar central y clave en el desarrollo de comunidades energéticas<sup>2</sup>, y ello obedece al hecho de que las normas europeas del mercado eléctrico han incorporado el concepto de "consumidor activo" y de autoconsumo, en sus distintas modalidades, propiciando su integración en el mercado<sup>3</sup>. En las comunidades energéticas existe también participación pública de entes locales.

En España, fundamentalmente, se está impulsando su implantación por los ayuntamientos en colaboración con los vecinos de la localidad. Esta es una medida que deriva del derecho de la Unión Europea, fundamentalmente de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento

2 Jaime Menéndez Sánchez y Jorge Fernández Gómez, *Comunidades energéticas: casos de estudio*, San Sebastián: Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2022, p. 17.

3 Susana Galera Rodrigo y Mercedes Ortiz García, *Energía más allá del mercado. Hacia un nuevo modelo energético* (Documento de Trabajo 214/2022), Madrid: Fundación Alternativas, 2022, p. 7.

Europeo y el Consejo, del 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Desde que tales normas europeas se aprobaron, la proliferación de estas comunidades energéticas que se basan en el aprovechamiento de energía renovable ha generado la necesidad de que se apruebe la correspondiente normativa que regule las normas básicas para su creación y funcionamiento, y, sobre todo, la intervención de las mismas en el mercado eléctrico, ya que el exceso de la energía generada y no aprovechada para el autoconsumo se puede comercializar a través del mercado eléctrico.

Este artículo pretende analizar las particularidades de la regulación proyectada para las mismas, valorando la adecuación de la forma jurídica a la que pueden acogerse estas comunidades, y que puede ser variada, según se prevé en su regulación. Con carácter previo al análisis de su régimen jurídico, debe hacerse una valoración sobre la relevancia de las comunidades energéticas locales para lograr la transición energética, y como contribuyen decididamente a la lucha contra el cambio climático, a pesar de que este es un problema de dimensión mundial y, sin embargo, la acción transformadora de las comunidades energéticas se focaliza, actualmente, en el ámbito local.

A pesar de esto último, no debe considerarse que este tipo de entidades deban quedar necesariamente circunscritas al ámbito local. De hecho, este fenómeno ha recibido críticas por ello, ya que si solo pudieran ser locales se estaría cayendo en una especie de trampa al momento de asumir lo local en todos estos casos de comunidades energéticas<sup>4</sup>. Para algunos autores, lo contrario restaría atención a las prácticas de titularidad colectiva, no necesariamente circunscritas a lo próximo geográficamente situado o al ámbito rural, pues pueden ser promovidas para favorecer intereses no solo sociales y colectivos, sino también privados y político-críticos<sup>5</sup>.

Las comunidades energéticas son una solución que tiene una repercusión internacional, aunque en este artículo trataremos su implantación y regulación en España, cierto es que en algunos países hace años que se tratan. De hecho, en países europeos y de América del Norte existe una trayectoria de al menos veinte años, en los que se han implementado estrategias alternativas para la producción local de energía renovable. En 2018, Grecia aprobó la ley por la que regula las comunidades energéticas siendo, por ello, el primer país en Europa en regular este tipo de entidades<sup>6</sup>. En países

4 Sören Becker y Conrad Kunze, "Transcending Community Energy: Collective and Politically Motivated Projects in Renewable Energy (CPE) across Europe". *People, Place and Policy*, vol. 8, n.º 3, 2014, pp. 180-191.

5 Gloria Baigorrotegui, "Comunidades energéticas en la Patagonia: Tan lejos y tan cerca del extractivismo", *Revista Estudios Avanzados*, n.º 2018, p. 58.

6 Gemma Fajardo García y María Frantzeskaki, "Las comunidades energéticas en Grecia", *Revesco. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 137, p. 3.

como Alemania, Dinamarca y el Reino Unido, el Estado financia el desarrollo de comunidades energéticas permitiendo a los gobiernos regionales fomentar la aceptación pública de las energías renovables, cumplir con las metas de producción y consumo, así como apoyar la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero<sup>7</sup>. El fenómeno de las comunidades energéticas locales es, como evidencian estos datos, de carácter mundial, aunque este estudio se focalice en la regulación española.

## 1. EL CAMBIO CLIMÁTICO, UN RETO JURÍDICO DE DIMENSIONES GLOBALES

No se entiende la relevancia práctica de las comunidades energéticas locales sin hacer antes una aproximación al contexto en el que surgen. Por tanto, es ineludible la referencia previa al desafío que las mismas pretenden solucionar o, al menos, paliar. Así, pues, surgen como medida local para facilitar la transición energética hacia un sistema en el que mayormente la energía se base en fuentes renovables. El origen de esta pretensión es, por un lado, la elevación de los costes de otro tipo de energías, como las procedentes del gas o del petróleo, los cuales se han incrementado a raíz del conflicto bélico en Ucrania y de la pandemia por COVID-19<sup>[8]</sup>; y por otro, por la acuciante necesidad de adoptar acciones eficaces en la lucha contra el cambio climático. Entre todas las razones expuestas, la más relevante y que, realmente, ocupa el verdadero trasfondo de la cuestión es la situación de emergencia climática a la que se ha llegado, como problema manifestado a escala global, pudiendo considerarse secundarios otros motivos por los que se incentiva la transición energética hacia otras fuentes de energía renovables, aunque sin duda, todas las demás razones confluyentes, suponen acicates para acelerar el cambio que se pretende.

Por su relevancia, debemos centrarnos en la emergencia climática, ya que este es el verdadero reto a superar, pues es ya un problema acuciante para la

7 Francisca Fonseca, Carla Cepeda y Fernando Campos, "Cuando los dispositivos socio-técnicos de la hidroenergía colonizan el agua de las comunidades: ¿Controversias o comunidades energéticas?", *Revista Estudios Avanzados*, n.º 29, 2018, p. 26.

8 El considerando 4 de la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables, y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, así motiva la necesidad de su implantación y la urgencia en la aceleración de este proceso: "El contexto general creado por la invasión rusa de Ucrania y los efectos de la pandemia de COVID-19 han provocado un aumento de los precios de la energía en toda la Unión, lo que pone de manifiesto la necesidad de acelerar la eficiencia energética y aumentar el uso de las energías renovables en la Unión".

humanidad. Al respecto, debe ser destacado que hay un consenso internacional en que los problemas generados por el cambio climático han llegado a un estadio a partir del cual, en caso de seguir agravándose, la situación será irreversible, de modo que nuestro planeta sufrirá un incremento de fenómenos meteorológicos extremos que comportarán grave riesgo económico y social, y que acelerarán la pérdida de las condiciones del medio ambiente que son necesarias para la continuidad de la vida en él.

El fenómeno del cambio climático no es tan reciente como, en general, se concibe; lo que sí es más reciente es la emergencia climática derivada del mismo. La pasividad de la humanidad para reducir sus efectos, desde que se comenzó a evidenciar este fenómeno, ha llevado a una situación de riesgo real para la humanidad y el medio ambiente. De hecho, la preocupación por el cambio climático comenzó hace décadas, pero ha sido muy recientemente cuando se ha alcanzado una consciencia más generalizada y consistente de las dimensiones del peligro que supone para el planeta. Inicialmente, la tendencia hacia el calentamiento del planeta a causa de las emisiones de CO<sub>2</sub> fue señalada a mediados del siglo XIX por Eunice Newton Foote y John Tyndall, fenómeno confirmando por el premio Nobel Svante Arrhenius en 1896 y, aunque en ese momento, fue un problema por el que hubo interés científico, las guerras mundiales del siglo XX desviaron la atención hacia los conflictos armados. Posteriormente, fue en la década de los setenta cuando se empezó a detectar la subida de temperaturas en todo el mundo, y se apreció que un aumento en la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera generaría un calentamiento anómalo que invertiría el enfriamiento histórico correspondiente a la etapa interglacial<sup>9</sup>.

Actualmente, la situación es ya preocupante en cuanto que nos estamos aproximando a un punto sin retorno en lo referente a la emergencia climática, situación que ya ha sido declarada o reconocida en diversos países. La falta de actuación persistente puede conducirnos a una situación en la que se incrementen los fenómenos meteorológicos extremos que comportan grave riesgo económico y social, y que acelerarán la pérdida de las condiciones del medio ambiente que son necesarias para la continuidad de la vida en la Tierra tal y como la conocemos. Así, se ha señalado que, de entrada, en caso de seguir incrementándose la temperatura del planeta por efecto del CO<sub>2</sub> acumulado en la atmósfera, habría primero una adaptación a las condiciones medioambientales, pero se originaría un desbalance de las condiciones sociales y culturales, produciéndose por las acuciantes sequías en ciertos lugares y las migraciones absolutamente disruptivas de los esquemas sociales, así como la destrucción del sistema de vida de miles de millones de personas que habitan en las costas, como consecuencia de la subida de

9 Antonio Ruiz de Elvira, "Contra el cambio climático, un cambio de mente", *Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 114, 2026, pp. 34-43.

decenas de metros del nivel de mar tras el deslizamiento al mismo de los glaciares polares<sup>10</sup>. Algunos efectos derivados del cambio climático están ya comenzando a producirse como avisos de otras consecuencias que pueden ser más graves. En este sentido, destacaremos, como tales, las nevadas extremas ocurridas en enero de 2021 en España<sup>11</sup> o que se agudizarán las etapas de sequías, como advierte la Sociedad Geológica de España<sup>12</sup>. También recalamos la aparición de nuevos virus capaces de poner en jaque la seguridad sanitaria<sup>13</sup> y la estabilidad económica mundial<sup>14</sup>, que algunas voces ya asocian al fenómeno del cambio climático.

Si bien es cierto que, desde finales de la década de los ochenta, el interés de la comunidad internacional en la sostenibilidad ha ido incrementándose progresivamente, también lo es que uno de los mayores problemas para lograr resultados efectivos ha radicado en la implementación legal de medidas acompañadas de *enforcement* para que todos los Estados regulen de forma efectiva mecanismos de lucha contra el cambio climático. Así, el principal inconveniente, para que todo cuanto se ha actuado hasta este momento a nivel internacional haya sido realmente efectivo, ha residido en las dificultades para dotar de exigibilidad cualquier iniciativa, ya que la mayoría de las acciones destinadas a luchar contra el cambio climático<sup>15</sup>, durante años, se han quedado en el ámbito de lo meramente programático. Dada la soberanía estatal, es decisiva la voluntad de cada Estado para lograr que las directrices internacionales dejen de ser meras normas de *soft law*<sup>16</sup>, aunque la tendencia

10 Antonio Ruiz de Elvira, "Contra el cambio climático, un cambio de mente", *op. cit.*, pp. 34-43.

11 Germán Portillo, "Filomena y nevadas en España 2021", *Meteorología en Red*, 18 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.meteorologiaenred.com/filomena.html> [consultado el 3 de junio de 2024].

12 Luis Miguel Barranco y Antonio Justel, "Impacto del cambio climático en el régimen de sequías en España", *Geotemas*, n.º 18, 2021, p. 276.

13 Dory Gascuña, "Virus y cambio climático: como confluyen estas dos amenazas", BBVA, 15 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/virus-y-cambio-climatico-como-confluyen-estas-dos-amenazas/> [consultado el 3 de junio de 2024].

14 Toni Roldán, Antonio García Pascual y Pedro Rey, "Política económica contra el coronavirus: impacto y respuestas para España", *EsadeEcPol Insight*, 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://dobetter.esade.edu/es/coronavirus-politica-economica> [consultado el 3 de junio de 2024].

15 La idea de cambio climático se recoge en 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río 92 (Brasil), en la que se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Véase Ignacio José García Sánchez, "El cambio climático", *Cuadernos de estrategia*, n.º 159, 2013, pp. 143-182.

16 Alicia Chicharro, "El carácter de *soft law* de los instrumentos internacionales sobre desarrollo sostenible", en R. Domínguez Martín y S. Tezanos Vázquez (eds.), *Desafíos de los estudios del desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Madrid:

está cambiando y en los últimos años se están aprobando normas de *hard law* en esta materia.

Por su parte, las acciones que podemos calificar como informales desde el punto de vista jurídico no deben despreciarse, lo cierto es que la posibilidad de imponer el cumplimiento de las normas que traten de corregir la situación de forma efectiva, mediante instrumentos normativos con capacidad de *enforcement*, deben ser el eje central de la acción en la lucha contra el cambio climático, pues su efectividad es mayor.

A nivel internacional, el primer texto que se considera verdaderamente efectivo, en este sentido, es el conocido como Acuerdo de París de 2015 adoptado en la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio, ya que se concibe como el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante en este ámbito. Y es a raíz del mismo, cuando ha incrementado la respuesta normativa a la urgente amenaza derivada del cambio climático, coincidiendo con otras advertencias realizadas por los principales organismos financieros internacionales y la Comisión Europea en su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia Europea de descarbonización a 2050.

Así, se considera que el Acuerdo de París de 2015, el desarrollo de sus reglas en Katowice y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible concretan una agenda global hacia el desarrollo sostenible que conlleva, entre otras cosas, la transformación del modelo económico, de los patrones de crecimiento y de desarrollo que involucra tanto a las Administraciones públicas, como a la sociedad civil<sup>17</sup>. Esta idea subyace en las comunidades energéticas locales, donde existe participación pública y privada en su organización y funcionamiento.

## 2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA

En el contexto antes referido de emergencia climática, donde el elemento que debe ser reducido en la lucha contra el cambio climático es el nivel de

Red Española de Estudios del Desarrollo, 2013, pp.12-19; Ángeles Mazuelos Bellido, "Soft law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 8, 2004. Véase Gloria Alarcón García, "El soft law y nuestro sistema de fuentes", en A. Báez Moreno et al. (coords.), *Libro homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo*, vol. 1, t. I, Cizur Menor: Aranzadi, 2010, pp. 271-298, en el que la autora analiza si el soft law, "también denominado derecho blando, derecho flexible o pre-derecho", tiene incidencia en la formación del derecho, y si es o no fuente del ordenamiento jurídico. Véase también Kenneth W. Abbot y Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, n.º 54-3, 2000, pp. 421-456.

17 En este sentido, el número II del Preámbulo de la Ley 7/2021, del 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

emisiones de CO<sub>2</sub>, ganan protagonismo aquellas fuentes energéticas consideradas alternativas o renovables, pues son clave para lograr la ansiada neutralidad climática. Se consideran fuentes de energía alternativas aquellas distintas a las basadas en combustibles convencionales como gasoil, gasolina, queroseno, etc.<sup>18</sup>, que se caracterizan por ser altamente contaminantes en términos de emisiones de CO<sub>2</sub>. Ello hace que debamos fijarnos en el sector energético y en qué energías alternativas a las anteriores pueden ser fomentadas para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

Desde el punto de vista general, son diversas las energías renovables accesibles, aunque no todas se utilizan en la misma proporción. Así, se encuadran en la categoría de energías renovables la energía eólica, la energía solar, la obtenida a partir de biomasa –biogás o biocombustibles–, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos y la energía hidroeléctrica, y la geotermia. Debe ser diferenciado el concepto de energía renovable del de energía limpia –también llamada energía verde–, aunque las renovables lo son. Esta diferencia se evidencia en el hecho de que la Unión Europea haya considerado energía verde o limpia la energía nuclear y la procedente del gas, aunque ninguna de las dos es renovable, y puede ser muy discutible que sean limpias debido a los residuos que generan. Ello, no obstante, su inclusión en el catálogo de energías verdes o limpias se basa en razones estratégicas, por las que la Comisión Europea consideró que la inversión privada en gas y energía nuclear también tienen su papel en la transición ecológica, lo que llevó a que, en 2022, se propusiera incluir determinadas actividades relacionadas con el gas fósil y la energía nuclear como energías favorables para lograr la transición energética y mitigar el cambio climático. De algún modo, lo que se está considerando es que son menos contaminantes que las procedentes de gasoil, gasolina y queroseno, aunque en el fondo y en términos absolutos no pueden considerarse realmente como energías limpias. Cuando la transición energética avance, el siguiente paso debería ser su exclusión del catálogo de energías limpias. En cualquier caso, esta fue una decisión política que se plasmó, desde el punto de vista normativo, en el Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión del 9 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos, y en el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178, en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas, con efectos en el sistema de clasificación de actividades sostenibles, determinado por el marco normativo configurado por el Reglamento

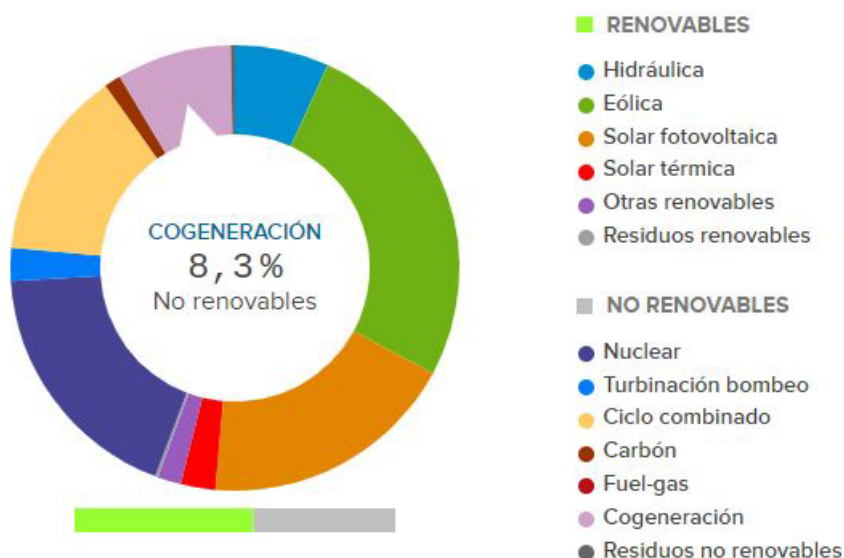
18 Observatorio del Transporte y la Logística de España, *Fuentes de energía alternativa*, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de España. Disponible en <https://otle.transportes.gob.es/inform/es/2020/sostenibilidad-ambiental/-consumo-y-eficiencia-energetica/fuentes-de-energia-alternativa> [consultado el 21 de septiembre de 2024].



(UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y sus reglamentos delegados posteriores.

En España, la energía eólica y la energía solar son las más utilizadas, como se observa de la figura 1, que representa los porcentajes del origen de diferentes fuentes energéticas renovables y no renovables, considerando los datos obtenidos en 2023.

FIGURA 1. FUENTES ENERGÉTICAS RENOVABLES Y NO RENOVABLES EN 2023

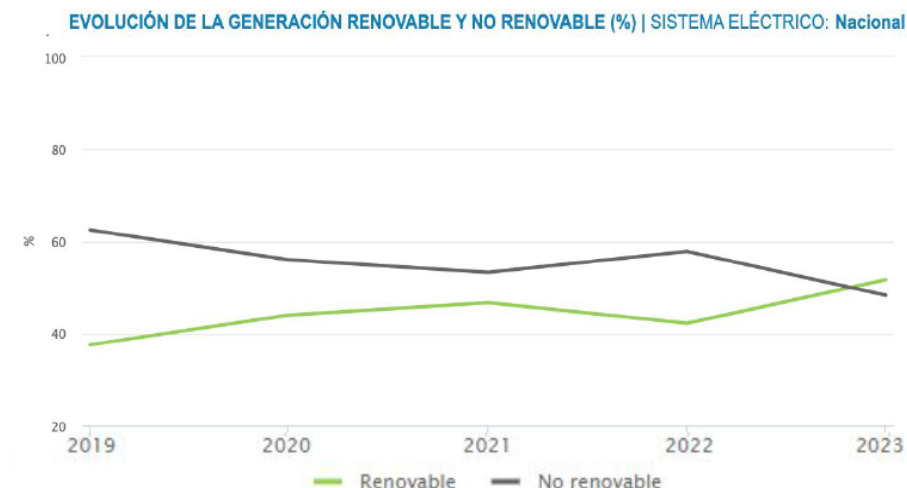


Fuente: Oficina de Transición Energética y Acompañamiento (OTEa), "Presentación de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Local, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Generalitat Valenciana", p. 5.

Según datos recientes, su relevancia se ha incrementado en los últimos cinco años, puesto que ambas pasaron de sumar el 26 % del total de generación eléctrica en 2019, a más del 40 % en los primeros seis meses de 2024. En la primera mitad de 2024, el precio mayorista de la electricidad fue más de un 40 % inferior al que se hubiera observado de mantenerse la generación eólica y solar en sus niveles de 2019<sup>[19]</sup>. Esta evolución se ha seguido también por todas las fuentes de energía renovable, como se aprecia en la figura 2, que recoge el periodo 2019-2023, considerando la evolución de los datos relativos a todas ellas de forma conjunta:

19 Javier Quintana, "El impacto de las energías renovables sobre el precio mayorista de la electricidad", *Boletín Económico* 2024/T3, artículo 9, p. 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.53479/37593>.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA GENERACIÓN  
RENOVABLE Y NO RENOVABLE (2019-2023)



Fuente: Oficina de Transición Energética y Acompañamiento (OTEA), "Presentación de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Local, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Generalitat Valenciana", p. 5.

Los datos anteriores confirman que se está avanzando en el ámbito de la transición energética porque un poco antes de 2023 el porcentaje de energías renovables comienza a ser superior al de energías no renovables, como se aprecia en la figura 2.

Este proceso se viene impulsando en España en los últimos años para lograr implantar y extender el uso de energías renovables, y los datos muestran que está siendo eficaz en lograr el objetivo previsto, aunque aún queda mucho por hacer. En relación con ello, ha sido determinante la declaración de emergencia climática y ambiental, que fue declarada por Acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno de España el 21 de enero de 2020, con la finalidad de conseguir la neutralidad climática en 2050, siendo esta iniciativa coherente con el compromiso asumido y ratificado por España como Estado parte del Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático<sup>20</sup>, ratificado también por la Unión Europea el 5 de octubre de 2016. La consecuencia inmediata de esta declaración ha sido la aprobación de la Ley 7/2021 (LCCTE), del 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

La LCCTE, en su artículo 3.º, determina los objetivos concretos que la ley pretende conseguir para hacer factible la transición energética hasta 2030, y estos se configuran como objetivos mínimos de carácter nacional,

20 Pedro Linares, "La transición energética", *Ambienta*, n.º 125, 2018, p. 21.

sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia en cuyo desarrollo, pues nada impide que se fijen unos objetivos que excedan de estos mínimos. Tales objetivos son: (1) reducir en 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990; (2) alcanzar en 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; (3) alcanzar en 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables; y (4) mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria. Adicionalmente, se establece una segunda fase, que se extiende hasta 2050, o "en todo caso, en el más corto plazo posible" –exartículo 3.3, LCCTE–, en la que España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. Para cumplir estos objetivos, la LCCTE diseña un marco que facilita la transición a una economía descarbonizada, ofreciendo herramientas que permiten lograr esta finalidad y, por ello, establece una serie de pautas que permiten alinear el surgimiento y auge de las comunidades energéticas locales con esta norma. Así, a pesar de que la LCCTE es una norma estatal aprobada en base a una serie de competencias que corresponden al Estado español<sup>21</sup>, su aplicación corresponde a todas las Administraciones públicas, ya

- 21 Sobre la determinación de las competencias estatales para la regulación de la lucha contra el cambio climático deben ser considerados los títulos competenciales contenidos en: el artículo 149.1.13 de la Constitución española (CE), en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el artículo 149.1.23 CE, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, además de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; y en el artículo 149.1.25 CE, de bases del régimen minero y energético. También se aplican en la aprobación de la LCCTE en base a las competencias exclusivas del Estado previstas en los artículos 149.1.15 CE en relación con el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; 149.1.18 CE en relación con la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas; 149.1.20 en relación con la marina mercante, puertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; 149.1.21 CE en relación con los transportes terrestres, tráfico y circulación de vehículos a motor; 149.1.22 CE en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos, y autorización de las instalaciones eléctricas; 149.1.24 CE en relación con las obras públicas de interés general; y 149.1.30 CE en relación con las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Adicionalmente, cabe también tener en cuenta que el Tribunal Constitucional determinó que la regulación básica en materia de lucha contra el cambio climático corresponde al Estado, aunque las comunidades autónomas también ostentan ciertas competencias de desarrollo y ejecución, según resulta de la jurisprudencia

sean las vinculadas a la administración general de Estado, ya sean las vinculadas a las administraciones de las comunidades autónomas o, inclusive, a las entidades locales, puesto que a todas ellas se les impone, en el ámbito de sus respectivas competencias, dar cumplimiento a la LCCTE, y cooperar y colaborar para la consecución de las finalidades que la misma persigue, como resulta del artículo 1.º LCCTE (*in fine*). De entre todas las herramientas que contempla la LCCTE debe ser destacada la regulación de la Estrategia de Transición Justa, que se concibe en el artículo 27 de la LCCTE como “el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero”. Esta estrategia se idea como un instrumento estatal debido a que, de entrada, la dirección de la lucha contra el cambio climático corresponde al Estado, lo que confirma la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias 15/2018, del 22 de febrero de 2018, 62/2018 del 7 de junio de 2018, 64/2018, del 7 de junio de 2018, y 87/2019 del 20 de junio de 2019. Entre ellas, debe considerarse que la sentencia el Tribunal Constitucional 87/2019, del 20 de junio de 2019, ha establecido que la determinación de los objetivos de clima es competencia del Estado. Sin embargo, en relación con la competencia administrativa para la gestión de acciones de innovación que logren hacer realidad los objetivos legales hacia la descarbonización, cabe destacar que, si bien la Estrategia de Transición Justa es estatal, otras administraciones pueden llevar a cabo también iniciativas similares en la lucha contra el cambio climático, en el ámbito de sus competencias materiales, como declaró la STC 87/2019, del 20 de junio de 2019 (FJ 6), que puso de relieve que: “No existe en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en el bloque de la constitucionalidad una ‘competencia específica’ para la ejecución del derecho comunitario (STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 6, y las allí citadas) o en general para el cumplimiento de los tratados internacionales válidamente celebrados por España (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), sino que esa ejecución o cumplimiento ‘corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno’”.

Adicionalmente, y al margen de todo lo anterior, la lucha contra el cambio climático afecta a las competencias sobre protección del medio ambiente, en general, que incumbe a todas las Administraciones públicas debido a su

del Tribunal Constitucional, contenida en las siguientes sentencias: 15/2018, del 22 de febrero de 2018; 62/2018, del 7 de junio de 2018; 64/2018, del 7 de junio de 2018; y 87/2019, del 20 de junio de 2019. Entre ellas, debe considerarse que la sentencia el Tribunal Constitucional 87/2019, del 20 de junio de 2019, ha establecido que la determinación de los objetivos de clima es competencia del Estado.

carácter transversal<sup>22</sup>, y todo ello, a pesar de que las competencias sobre la dirección en la lucha contra el cambio climático, se ha atribuido al Estado en la interpretación que el Tribunal Constitucional hace de las competencias atribuidas a este por la Constitución española.

En este contexto, las comunidades autónomas vienen incentivando medidas de transición energética y la implantación de energías renovables, en sus respectivos territorios, pero a partir del marco normativo estatal y de las normas de desarrollo que las mismas pueden aprobar.

Por su parte, las corporaciones locales, mayormente representadas por ayuntamientos, vienen fomentando la constitución de entidades consideradas comunidades energéticas locales, con base en el artículo 72, Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que permite que las corporaciones locales favorezcan el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, y les faciliten el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsar su participación en la gestión de la corporación. Y en relación con el artículo 25.2.b de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que les atribuye competencia sobre medioambiente urbano, y con el artículo 27.3.c de la misma ley, por la que pueden ostentar competencias autonómicas delegadas sobre protección del medio natural. En este aspecto, los ayuntamientos están colaborando con los ciudadanos en la implantación y gestión de las denominadas comunidades energéticas locales, que pasamos a analizar.

### 3. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

#### 3.1. SOLUCIONES LOCALES PARA UN RETO GLOBAL

Si bien es evidente que el desafío que implica la lucha contra el cambio climático es un problema de calado mundial, una de las acciones más efectivas para lograr la transición energética descansa en las entidades locales e involucra a los ciudadanos en acciones coordinadas que sí están logrando la implantación de energías renovables como vía para la consecución de la transición energética. Aunque la acción individual de las entidades locales junto con los vecinos puede parecer, de entrada, de poca entidad para revertir un problema de semejante magnitud, cierto es que la suma de muchas pequeñas acciones sí está permitiendo que se avance hacia la transición

22 Una visión sobre la complejidad existente en lo referente a la delimitación competencial se puede obtener de Jordi Jaria-Manzano, "Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, n.º 2, 2019, pp. 1-23.

energética, con la finalidad de alcanzar los objetivos marcados en la LCCTE sobre descarbonización e implantación de energías renovables.

La LCCTE es relevante en España, pero no es una norma aislada, pues debe ponerse en relación, además de con otras normas españolas posteriores, con el paquete de medidas que se viene siendo aprobado por la Unión Europea desde el Acuerdo de París. Destaca, en este ámbito, por su impacto en el fomento de las comunidades energéticas locales la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que introduce, como nueva figura en el sector energético, las comunidades de energías renovables, considerándolas como entidades jurídicas participadas por personas físicas, pymes o autoridades locales situadas en las proximidades de los proyectos de energías renovables, y cuya finalidad primordial es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales, en lugar de ganancias financieras<sup>23</sup>.

En España, la figura de las comunidades energéticas se introdujo en 2020, en la Ley 24/2013, del 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, con la reforma del mismo que se efectuó mediante el Real Decreto Ley 23/2020, del 23 de junio, utilizando la fórmula del real decreto ley, justificándola en la extraordinaria y urgente necesidad de la medida.

Así, las comunidades energéticas quedan reconocidas en tal norma, en el artículo 6.1.j de la Ley 24/2013, del 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que incluye las comunidades energéticas como sujetos que realizan "actividades destinadas al suministro de energía eléctrica" y que contiene su concepto legal en el derecho español, definiéndolas como "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". Esta reforma normativa supuso su reconocimiento, pero el desarrollo de un régimen jurídico adecuado requería de una norma que desarrollase el artículo 6.1.j de la Ley 24/2013, y este desarrollo normativo se está promoviendo ahora con otro real decreto ley. Se vuelve a acudir a

23 Así lo define el número I del Preámbulo del proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, del 20 de abril de 2023, presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España.

la fórmula de la regulación de urgencia para su desarrollo, justificándose en las mismas razones de extrema urgencia y necesidad de su regulación.

En general, el real decreto ley proyectado pretende trasponer al derecho español, los requisitos, derechos y obligaciones que regulan la Directiva (UE) 2018/2001 y la Directiva (UE) 2019/944 para que entren en funcionamiento las figuras de las comunidades energéticas, que ya fueron reconocidas en el ordenamiento jurídico español en 2020, al reformarse la Ley del Sector Eléctrico, pero que adolecían de una regulación sobre su régimen jurídico y funcionamiento.

La relevancia de las comunidades de energías renovables para lograr la transición energética, radica en que es una figura que permite la implicación de los ciudadanos y autoridades locales en la transición energética, cumpliendo así con las premisas que proceden de anterior normativa de la Unión Europea, que pauta la conveniencia de que el proceso hacia la transición energética implique a los ciudadanos. Con ello, se moviliza capital privado en los proyectos para la implantación municipal de energías renovables, revirtiendo tales inversiones en beneficios para el propio ciudadano inversor que, en definitiva, será el consumidor de la energía producida mediante fuentes de energía renovable.

En la transformación de los modelos energéticos también es relevante la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que busca la paulatina sustitución de tecnologías de producción convencional por energías renovables, y concibe al ciudadano-consumidor de energía como centro del nuevo paradigma energético, asignándole un rol activo y protagonista en el mencionado proceso de descarbonización. Precisamente, atendiendo a este criterio, en España, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) prevé expresamente mecanismos de participación ciudadana. De entre todas las medidas que regula, nos interesa destacar las siguientes: el desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida, a través del fomento de la participación ciudadana (medida 1.4); el marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas, que prevé el desarrollo de comunidades energéticas renovables ligadas a redes de climatización (medida 1.6); la promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización, integrando la participación ciudadana en la definición de las políticas energéticas locales, regionales y nacionales (medida 1.14); y, por último, las comunidades energéticas locales, que tienen, como objetivo, facilitar la participación de ciudadanos, pymes y entidades locales en la transición energética (medida 1.13).

Así, por tanto, la idea de esta solución local que viene incentivándose desde la Unión Europea, se está adoptando, en la práctica, en la regulación española, con el resultado de que las comunidades energéticas locales son cada vez más numerosas, aunque carecen todavía de un régimen jurídico

determinado, y la regulación actualmente proyectada les permite la adopción de diferentes formas jurídicas, siendo este el motivo de que surja la cuestión que aquí se plantea sobre cuál es la forma y régimen jurídico más adecuado para ellas.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE SU FUNCIONAMIENTO GENERAL

Uno de los rasgos que forma parte del ADN de estas comunidades energéticas, además de la finalidad de facilitar la implantación de energías renovables, es la de producir para el autoconsumo, aunque pudiendo comercializar el exceso de electricidad producido, lo que implica que, una de las cuestiones que deba ser valorada en la configuración de su régimen jurídico es cómo van a incidir las mismas en el mercado de la electricidad y en la competencia del sector. En este sentido, la Directiva (UE) 2019/944, del 5 de junio de 2019, determina que "debido a su estructura organizativa, sus requisitos de gobernanza y su fin, las comunidades ciudadanas de energía constituyen un nuevo tipo de entidad. Se les debe permitir ejercer su actividad en el mercado en igualdad de condiciones sin falsear la competencia, y los derechos y obligaciones aplicables a las demás empresas eléctricas en el mercado deben aplicarse a las comunidades ciudadanas de energía de forma proporcionada y no discriminatoria". Así pues, la normativa debe contemplar, al establecer su régimen jurídico, cómo preservar el acceso a los mercados eléctricos en condiciones de igualdad para dichas comunidades, de tal forma que su constitución no menoscabe los derechos de los participantes que la integran: regulando el acceso de terceros a la red, la constitución de alguna de las soluciones de autoconsumo previstas en la normativa sectorial, y derechos inherentes a los consumidores finales de electricidad, entre otras cuestiones.

Una de las cuestiones que se ha valorado en relación con el proyecto normativo para regularlas es la incidencia de su intervención en la libre competencia del mercado eléctrico, dado que las comunidades energéticas se convierten en operadores del mismo y pueden intervenir en él. En este sentido, la propia Comisión Nacional de los Mercados y Competencia en España, al emitir su informe sobre el proyecto normativo para regularlas, destacó que, con la finalidad de garantizar la debida competencia entre todos los operadores, las comunidades energéticas deberían estar sometidas a los mismos principios regulatorios en relación con la metodología de peajes de acceso y cargos, de tal manera que se asegure un trato homogéneo, para que todos los consumidores contribuyan de forma proporcional en base a los costes incurridos<sup>24</sup>, y esta previsión se ha incluido en el régimen jurídico

24 Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia de España, en su informe al proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de



de las comunidades energéticas, como veremos. En estas condiciones, se ha considerado que la regulación proyectada tendrá efectos positivos sobre la competencia del sector eléctrico, como resulta de la memoria de impacto normativo del proyecto<sup>25</sup>.

Adicionalmente, la regulación debe preservar el carácter participativo y colaborativo de las mismas, evitando que se utilice la oportunidad que se genera con las comunidades energéticas locales para los ciudadanos, por otro tipo de sujetos jurídicos, como sociedades que busquen un propósito distinto y tengan, predominantemente, finalidad de lucro y comercial en el sector de la energía, como operadores del mercado eléctrico con carácter profesional. A pesar de todo ello, en la modalidad de comunidades ciudadanas de energía sí se admite la participación de entidades que tengan esa finalidad comercial, relegándolas a un plano en el que no sean ellas quienes ostenten el control efectivo de la comunidad energética local resultante, pues se debe atribuir este rol a personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, que no se caracterizan por tener esa finalidad comercial en el mercado de la energía, constituyendo esta actividad su objeto social. Por ello, la Directiva (UE) 2019/944 establece que "la pertenencia a las comunidades ciudadanas de energía debe estar abierta a todas las categorías de entidades. No obstante, deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal".

Otra característica adicional es la de la flexibilidad en su configuración jurídica, ya que se otorga cierta libertad a las comunidades energéticas locales para que puedan adquirir cualquier forma jurídica, entre las que pueden ser de utilidad las fórmulas aplicables a una asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme<sup>26</sup>, y otras formas jurídicas admitidas en derecho, ya que el artículo 3.º del proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, del 20 de abril de 2023, presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía (IPN/CNMC/013/23), del 31 de octubre de 2023

25 Así resulta de la *Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía*, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, del 20 de abril de 2023, p. 3.

26 Estas son las formas jurídicas referidas en el número II del Preámbulo del proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, del 20 de abril de 2023, presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España.

del Gobierno de España, lo permite, al no determinar una fórmula jurídica concreta y admitir todo este abanico de posibilidades. Solo determina como condición que las entidades resultantes cumplan la normativa propia de la forma jurídica que adopten, siempre que dichas entidades puedan ejercer sus derechos, estén sujetas a obligaciones en nombre propio y cumplan asimismo con los requisitos establecidos en esta la normativa aplicable.

Al margen de todo ello, debe añadirse que la normativa que se proyecta aprobar en España diferencia dos figuras similares que tienen su origen en la normativa europea. Por un lado, las comunidades de energía renovable –reguladas a nivel europeo en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables– y, por otro lado, las comunidades ciudadanas de energía –reguladas en el plano de la Unión Europea en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad–. Ambas son figuras similares, pero no idénticas, y que cuentan con una misma vocación, consistente en dotar a los consumidores finales de medios de participación colaborativa, que les permitan aprovechar los beneficios derivados de la implantación de energías renovables en todos los vectores energéticos.

#### 4. A LA BÚSQUEDA DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO PARA LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

##### 4.1. MODALIDADES Y CARACTERÍSTICAS PARTICULARES BÁSICAS

La regulación proyectada en España sobre las comunidades energéticas locales efectúa la trasposición de las directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944, y se concibe como una regulación de mínimos, que establece las condiciones básicas de los dos tipos de comunidades admitidos, y que pueden ser completadas con la normativa propia de la fórmula jurídica adoptada y por los estatutos que la propia comunidad puede aprobar a título particular. Las características básicas y diferenciales de los dos tipos de comunidad energética previstos se exponen en la tabla 1.

Las comunidades de energías renovables se conciben como entidades jurídicas en las que pueden participar de forma abierta y voluntaria, pero controlada, los socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica. Se considerará que los socios o miembros de una comunidad energética están situados en las proximidades de un proyecto energético cuando el proyecto sea desarrollado en municipios de hasta 5.000 habitantes, y aquellas personas sean las propietarias de bienes inmuebles, tengan su

TABLA 1. COMPARATIVA ENTRE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES (CER) Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍAS

Comunidades de energías renovables	Comunidades ciudadanas de energía
- Son entidades jurídicas que se basan en la participación abierta y voluntaria.	
- Su finalidad primordial es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas donde operan, en lugar de ganancias financieras.	
- Ambas pueden producir energía eléctrica renovable, suministrar energía eléctrica a sus socios y proporcionar servicios de agregación u otros servicios energéticos comerciales, siempre que estén sujetas a las disposiciones aplicables a tales actividades.	
- El ámbito de actuación de las CER abarca la producción y consumo de cualquier tipo de energía renovable, no son solo de energía eléctrica.	- Las CCE participan en la generación de energía eléctrica, no solo renovable sino también de otro tipo <sup>6</sup> .
- Los socios deben ser personas físicas, pequeñas empresas y autoridades locales.	- Cualquier entidad puede participar (incluyendo grandes empresas) aunque el control efectivo debe ser ejercido por socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas.
- Los miembros de las CER están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica	- La CCE no tiene limitación de proximidad.
- No se indica nada	- Las CCE pueden participar también en la distribución, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos.
- Son autónomas	- No se establece el requisito de autonomía.
- Debe poseer al menos parte de las instalaciones	- No se exige tener participación en las instalaciones de generación

Fuente: CNMC de España, en su informe al proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía (IPN/CNMC/013/23), del 31 de octubre de 2023.

residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en el municipio donde se desarrolla el proyecto, así como los de municipios directamente colindantes con este, siempre que la población de estos considerados individualmente no sea superior a 50.000 habitantes y que la población del conjunto de los municipios, incluyendo aquel en el que se desarrolla el proyecto, no sea superior a 50.000 habitantes. Cuando se trate de comunidades energéticas implantadas en municipios de entre 5.001 y 50.000 habitantes, se considerará que están situados en las proximidades del proyecto aquellas personas propietarias de bienes inmuebles, que tengan su residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en el municipio donde se desarrolla el proyecto. Cuando se trate de comunidades energéticas implantadas en municipios de más de 50.000 habitantes, se considerará situados en las proximidades del proyecto a aquellas personas que sean las propietarias de bienes inmuebles, tengan su residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en un radio de cinco kilómetros a la redonda del emplazamiento

del primer proyecto finalizado de la comunidad de energías renovables. El proyecto de real decreto regulador de las comunidades energéticas prohíbe expresamente la fragmentación artificial de los proyectos con el objeto de cumplir fraudulentamente los anteriores criterios. Tampoco se podrán realizar proyectos en distintos municipios con el objeto de ampliar el ámbito de la comunidad de energías renovables debiendo, en este caso, constituir comunidades independientes. Para el cumplimiento del criterio de proximidad, los socios o miembros de entidades jurídicas que a su vez sean socias o miembros de la comunidad de energías renovables deben cumplir asimismo tal requisito.

Los miembros o socios de estas comunidades pueden ser personas físicas, agrupaciones o asociaciones de personas físicas, pymes o autoridades locales, y que persiguen proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros, o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras. Deben carecer, por tanto, de finalidad comercial o de ánimo lucro en el sector eléctrico, es decir, como operadores profesionales del sector, pero sí pueden asociarse o constituirse en miembros de estas comunidades las entidades con finalidad comercial o ánimo de lucro que operen en otros sectores, de modo que no se les pueda considerar profesionales del mercado eléctrico.

Para cumplir el requisito común que les permite participar tanto en las comunidades de energías renovables, como en las comunidades ciudadanas de energía, considerando que se trata de entidades que proporcionan beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros, y a las zonas locales donde operan, deberán destinar, principalmente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus socios o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad.

Por su parte, las comunidades ciudadanas de energía son entidades jurídicas similares a las comunidades de energías renovables, pero se diferencian de estas últimas en que en ellas puede ser socio o miembro cualquier persona o entidad, aunque el control efectivo lo ejercen los socios o miembros que sean personas físicas, pequeñas empresas o pymes, o el ente público municipal, es decir, quien no sea profesional del sector eléctrico.

Los dos tipos de comunidades energéticas pueden adoptar cualquiera de las formas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico español, siempre que dispongan de personalidad jurídica propia y sean compatibles estos regímenes jurídicos con los requisitos legales del tipo al que pertenezcan. En todos los casos, el régimen jurídico se terminará de concretar con los estatutos jurídicos que se aprueben por cada comunidad energética, en los que se deberá hacer coincidir el objeto social con el objetivo previsto

normativamente para las comunidades de energías renovables y la de las comunidades ciudadana de energía, según los casos.

Ambos tipos de comunidades deberán cumplir los requisitos mínimos siguientes:

- La comunidad deberá estar formada por un mínimo de cinco socios o miembros.
- La comunidad estará basada en la participación abierta, de modo que podrá pertenecer a ella cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que reúna los requisitos que resulten exigibles, no pudiendo imponerse límites o condiciones injustificadas o discriminatorias.
- La pertenencia a una comunidad energética será libre y voluntaria, y cualquier miembro o socio podrá abandonar dicha comunidad en cualquier momento, de acuerdo con las reglas de altas y bajas que prevea la normativa específica que le resulte aplicable según su la forma jurídica adoptada al constituirse.
- Las comunidades de energías renovables conservarán su autonomía con relación a los miembros o socios y estarán efectivamente controladas por ellos. Las comunidades ciudadanas de energía estarán efectivamente controladas por personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios.

Se entenderá que se incumple el requisito de la autonomía de las comunidades de energías renovables cuando un solo miembro o socio reúna más del 51 % de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto. También cuando un solo miembro o socio de las comunidades de energías renovables tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, o cuando, en las comunidades ciudadanas de energía, los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales de las comunidades ciudadanas de energía, incluidos los municipios tengan la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración. En relación con el requisito de la autonomía de las comunidades energéticas, merece ser destacado que la CNMC<sup>27</sup> ha puesto de relieve que la Directiva (UE) 2019/944 no regula

27 Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia de España, en su informe al proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía (IPN/CNMC/013/23), del 31 de octubre de 2023.

la obligación de que las comunidades ciudadanas de energía deban ser autónomas, estableciendo únicamente que el control (que puede ser individual) sea ejercido por personas naturales, pequeñas compañías o autoridades locales. Ello se ha recogido tal cual, en España, pero no en otros países, como Francia, que ha regulado que tanto las comunidades ciudadanas de energía como las comunidades de energías renovables deben tener autonomía, considerándose que son autónomas cuando de conformidad con el artículo 3.º del anexo de la Recomendación de la Comisión Europea del 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de micro, pequeña y mediana empresa, se recoge normativamente que una "empresa autónoma" es la que no puede calificarse ni como empresa vinculada, ni como empresa asociada, considerando las previsiones de tal recomendación. La autonomía de las comunidades ciudadanas de energía puede ser determinada en cada Estado miembro de la Unión Europea, y la experiencia de su funcionamiento será lo que evidenciará si es conveniente dotarles de la misma autonomía que se prevé para las comunidades de energías renovables.

#### 4.2. ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES JURÍDICOS DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA

Lo primero que debe ser indicado es que, con el fin de obtener la correspondiente autorización administrativa para iniciar su actividad, las comunidades energéticas locales de los dos tipos que prevé el proyecto de real decreto podrán iniciar su actividad con la mera presentación de una declaración responsable ante la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Así lo prevé el artículo 8.º del proyecto normativo para la regulación de las comunidades de energías renovables, y el artículo 13 del mismo texto normativo para las comunidades ciudadanas de energía. La sustitución de una declaración responsable por la tradicional licencia pretende, sin duda, facilitar y acelerar la actividad de las comunidades locales energéticas de cualquier tipo, ya que, con tal declaración, la propia comunidad declara que reúne los requisitos legales para iniciar la actividad y pone a disposición de la Administración competente la documentación acreditativa de ello. Las declaraciones responsables se implantaron en el derecho español por influencia de la Unión Europea, como medida para dinamizar el comercio interior, acelerando los procedimientos autorizatorios de actividades comerciales y así dinamizar la economía. La misma técnica se ha aplicado ahora a las comunidades energéticas (de los dos tipos que se prevén), siendo común la finalidad de acelerar los procedimientos administrativos autorizatorios para que las mismas comiencen su actividad sin esperar a que recaiga una autorización administrativa para ello. Como se puede apreciar, se pretende acelerar y facilitar la implantación de tales comunidades energéticas locales. La aplicación de esta

técnica autorizatoria se basa en el artículo 5.c de la Ley 17/2009, del 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que permite que, por la presentación de una declaración responsable en la que se declara el cumplimiento de los requisitos iniciales para comenzar la actividad, en lugar de establecer una autorización administrativa previa que puede suponer un obstáculo y retraso en el despliegue de estas comunidades. Todo ello, sin perjuicio de que el órgano competente pueda solicitar al interesado la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de los citados requisitos, especialmente en el ámbito de la concesión de ayudas u otros beneficios derivados de la condición de comunidad de energías renovables<sup>28</sup>.

De todos modos, tanto para las comunidades de energías renovables, como para las comunidades ciudadana de energía se prevé que cualquier hecho que suponga la modificación de alguno de los datos incluidos en la declaración responsable originaria deberá ser comunicado por parte del interesado en el plazo máximo de un mes a partir del momento en que se produzca, adjuntando la correspondiente declaración responsable.

En todo caso, al margen de la aplicación de una técnica autorizatoria que facilita la inmediata actividad al solicitante, el proyecto de real decreto abiertamente da directrices a las Administraciones públicas responsables con la finalidad de fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables, garantizando que se eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados; que el gestor de la red de distribución correspondiente coopere con las comunidades de energías renovables para facilitar las transferencias de energía; que estén disponibles instrumentos para facilitar el acceso a la financiación y la información; y que se proporcione apoyo reglamentario y de refuerzo de capacidades a las autoridades públicas para propiciar y crear comunidades de energías renovables, así como para ayudar a las autoridades a participar directamente. Estas últimas son directrices que podrían ser consideradas de carácter más programático que efectivo, y su eficacia dependerá de cómo se lleguen a implementar medidas de ejecución y aplicación de las mismas por las Administraciones competentes.

En todo caso, lo que también se prevé es que se tengan en cuenta las particularidades de las comunidades de energías renovables, a fin de que estas puedan competir por el apoyo en condiciones de igualdad con otros participantes en el mercado.

28 *Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía*, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, del 20 de abril de 2023, pp. 9-10.

Una vez constituidas y en funcionamiento, nos interesa destacar el contenido de las relaciones jurídicas que se crean a través de las comunidades energéticas locales. En relación con esta cuestión se aprecian diferencias esenciales en los dos tipos de comunidades previstas en la normativa en tramitación, y se puede indicar que, mientras las comunidades de energías renovables son entidades orientadas a producir para autoconsumo de sus miembros o socios, las comunidades ciudadanas de energía se orientan más a la producción para la participación en el mercado del sector eléctrico.

Así pues, por su parte, las comunidades de energías renovables, como tales, tienen derecho a producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable; también pueden compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, siempre que cumplan los requisitos establecidos legalmente y mantengan los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en su condición de consumidores; se les permite también acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria; y también pueden actuar como representantes de los consumidores para la realización del autoconsumo colectivo, siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones.

Aunque, en principio, las comunidades de energías renovables tienen por objeto el autoconsumo, se prevé que si suministran energía o proporcionan servicios de agregación u otros servicios energéticos comerciales estarán sujetas a las disposiciones aplicables a tales actividades. En estos casos, se prevé especialmente que estas comunidades no reciban un trato discriminatorio en lo que atañe a sus actividades, derechos y obligaciones en su condición de clientes finales, productores, suministradores, u otros participantes en el mercado.

Frente a ello, las comunidades ciudadanas de energía podrán acceder a todos los mercados organizados de producción de energía eléctrica directamente o a través de la agregación de forma no discriminatoria; tendrán garantizado un trato no discriminatorio y proporcionado en relación con el ejercicio de sus actividades, derechos y obligaciones como clientes finales, generadores, suministradores o participantes en el mercado que presten servicios de agregación, siéndoles de aplicación los mismos derechos y obligaciones asociados a los consumidores de energía eléctrica definidos en el artículo 44 de la Ley 24/2013, del 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en particular los asociados a la prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos, de conformidad con la regulación prevista para esta actividad en el Real Decreto 184/2022, del 8 de marzo. Adicionalmente, las comunidades ciudadanas de energía quedarán sujetas al pago de los peajes de acceso a la red de transporte y distribución y los cargos del sistema eléctrico



en las mismas condiciones que las previstas en el marco general regulatorio establecido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para regular la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad y en su caso, la normativa por la que se establece el cálculo de los cargos del sistema eléctrico<sup>29</sup>.

A las comunidades ciudadanas de energía se les permitirá ejercer la actividad de comercialización de la energía generada en las mismas condiciones que las comercializadoras de energía eléctrica, aplicándoles el mismo marco regulatorio que a los operadores del sistema eléctrico<sup>30</sup>, y estarán sujetas a procedimientos y tasas, incluidos el registro y la concesión de licencias, equitativos, proporcionales y transparentes, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2019/943, y que garanticen que contribuyan de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema. Al igual que ocurre en las comunidades de energías renovables, las comunidades ciudadanas de energía podrán actuar como representantes de los consumidores para la realización del autoconsumo colectivo, siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones.

Tanto las comunidades de energías renovables como las comunidades ciudadanas de energía podrán tener cualquier derecho de uso o explotación o de cualquier otra naturaleza sobre los activos energéticos de los socios o usuarios que estos hayan vendido, cedido o aportado a la comunidad. Incluyendo, en particular, los activos que son propiedad de las entidades locales, en su caso.

#### 4.3. ANÁLISIS DE LOS RÉGIMENES JURÍDICOS DE LOS MIEMBROS O SOCIOS DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA

En las comunidades de energías renovables y en las comunidades ciudadanas de energía los consumidores finales, incluidos los consumidores domésticos, tienen derecho a participar en una comunidad de energías renovables a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales,

29 Sobre esta cuestión debe tenerse en cuenta la Circular 3/2020, del 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad y, también, el Real Decreto 148/2021, del 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico.

30 Al respecto, es de interés la Resolución del 11 de diciembre de 2019, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se aprueban las condiciones relativas al balance para los proveedores de servicios de balance y los sujetos de liquidación responsables del balance en el sistema eléctrico peninsular español.

y sin estar sujetos a condiciones injustificadas o discriminatorias, o a procedimientos que les impidan participar en este tipo de comunidades, siempre que, en el caso de las empresas privadas, su participación no constituya su principal actividad comercial o profesional. Se prevé que no exista ningún tipo de discriminación en la posibilidad de participar en las comunidades de energías renovables y en las comunidades ciudadanas de energía, siendo accesible la participación para todos los consumidores, incluidos los de hogares con ingresos bajos o vulnerables<sup>31</sup>.

Los socios o miembros de una comunidad de energías renovables y de una comunidad ciudadana de energía tienen derecho a abandonar libremente la comunidad, sin perjuicio de los requisitos temporales y de comunicación previa que, en cada caso, recojan sus estatutos. En estos casos, para los miembros o socios de las comunidades ciudadanas de energía resultará de aplicación la regulación en materia de cambio de suministrador en el ámbito del sector eléctrico.

La pérdida de la condición de socio o miembro de una comunidad de energías renovables y de una comunidad ciudadana de energía podrá llevar aparejado el derecho a recuperar las aportaciones que en concepto de inversiones hubiera realizado, en los términos que, en su caso, dispongan los estatutos reguladores de la comunidad, normas de funcionamiento interno o documento equivalente. Todos los socios o miembros de dichas comunidades tendrán derecho a participar en la toma de decisiones de la comunidad, en los términos que se recojan en los estatutos de la misma.

A los socios o miembros de una comunidad de energías renovables que operen en el sector eléctrico les resultarán de aplicación los derechos y obligaciones de los sujetos del sector eléctrico previstos en la Ley 24/2013, del 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y en su normativa de desarrollo. Y los socios o miembros de las comunidades ciudadanas de energía tendrán garantizados todos sus derechos y obligaciones como consumidores finales de energía eléctrica, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 24/2013, del 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, así como en su normativa de desarrollo, y podrán realizar autoconsumo individual o colectivo, en los términos establecidos en el Real Decreto 244/2019, del 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

31 Esta regla está alineada con las pautas que vienen introduciéndose en España sobre protección a los más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad, cuya protección también está siendo incentivada por la Unión Europea. En este sentido, véase Irene María López García, "Entre los andamios de la exclusión social en la Unión Europea (UE)", *Identidades, segregación, vulnerabilidad. ¿Hacia la construcción de sociedades inclusivas? Un reto pluridisciplinar*, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 446-469.

Como es lógico, los socios o miembros de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía estarán sujetos a los derechos y obligaciones que en su caso recojan los estatutos o normas de régimen interno de cada entidad, y que se aprueben al constituirlos.

#### 4.4. VALORACIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICAS ADECUADAS APLICABLES

El proyecto de Real Decreto regulador de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía permite que se adopte, para su constitución, cualquier fórmula admitida en derecho, aunque se enumeran algunas opciones a modo de relación *numerus apertus*. En concreto, el número II del Preámbulo del Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, de 20 de abril de 2023, indica: "dichas comunidades deben poder adquirir cualquier apariencia jurídica, como asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme, siempre que dichas entidades puedan ejercer sus derechos y estén sujetas a obligaciones en nombre propio y cumplan asimismo con los requisitos establecidos" en toda la normativa que les sea aplicable.

Respecto a la fórmula societaria, la norma no aclara si necesariamente deben ser sociedades civiles o pueden ser también mercantiles. En todo caso, aunque se admitan ambas formas debe ser considerado que todas las comunidades energéticas tienen como rasgo que la energía generada se destina mayormente a autoconsumo y no se desempeña esta actividad con ánimo primordialmente comercial, aunque se admita que se comercie con el exceso energético generado. Si se acepta la participación de sociedades mercantiles, no parece adecuado que el objeto social de estas tenga relación con actividades profesionales de carácter eléctrico, pero nada impide que puedan ser sociedades mercantiles cuyo ámbito operativo sea ajeno a este mercado.

De entre todas las fórmulas que se prevén, atendiendo la implicación de los socios o miembros, el aprovechamiento que realizan directamente y la comercialización del exceso, es muy acertada a este fin, la fórmula de la cooperativa, pues tal y como se define a esta en el artículo 1.1 de la Ley 27/1999, del 16 de julio, de Cooperativas, "La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la [...] ley". Su aplicación permitiría aplicar el régimen jurídico de las cooperativas, que se aviene bastante al planteamiento normativo que se hace de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía. Es,

por tanto, una fórmula que encaja en gran medida con la fórmula adoptada para las comunidades energéticas, aunque el único elemento que se separa del espíritu de estas es el hecho de que en las cooperativas, la finalidad de la agrupación es la realización de actividades que suele tener un carácter productivo más cercano al empresarial, que es algo que no forma parte de la esencia de las comunidades energéticas, ya que estas producen para, sobre todo, satisfacer las necesidades de sus miembros en régimen de autoconsumo, y no tanto, para desplegar una actividad comercial o empresarial.

Por otro lado, podría pensarse también que es adecuada la fórmula de los consorcios público-privados, que el proyecto normativo no refiere. Sin embargo, aunque sirve a las comunidades energéticas la posibilidad de colaboración público-privada que emana de esta fórmula jurídica, que se define como "una administración instrumental constituida por administraciones de distinto nivel o por estas y entidades no administrativas sin ánimo de lucro"<sup>32</sup>, algunos autores también apuntan dificultades en la aplicación de esta fórmula como puede ser el hecho de que la normativa reguladora de los consorcios no permite la intervención de personas físicas, como se exige en el caso de las comunidades energéticas, aunque, a pesar de ello, valoran positivamente la conveniencia de la adopción de esta fórmula<sup>33</sup>. Estas entidades se caracterizan por tener personalidad jurídica propia, aunque el elemento propio de ellas, que se considera menos adecuado para las comunidades energéticas, es que el consorcio se considera Administración pública, aunque una de las consorciadas sea una entidad privada<sup>34</sup>. La fórmula de los consorcios es utilizada tanto en el plano estatal, como en el autonómico, e incluso en el ámbito local<sup>35</sup>, como ha estudiado la doctrina científica<sup>36</sup>, por lo que la aplicabilidad a situaciones similares hace que esta posibilidad no sea descartable de plano por su ámbito territorial para las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, pero tal vez, no sea la mejor fórmula jurídica más adecuada para las comunidades energé-

32 Manuel Rebollo Puig, "Los consorcios entre entes locales", en Tomás Font i Llovet y Alfredo Galán Galán (dirs.), *Anuario del gobierno local*, La Rioja: Fundación Democracia y Gobierno Local, 1997, pp. 203-256.

33 Isabel González Ríos, "Las 'comunidades energéticas locales': un nuevo desafío para las entidades locales", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 117, 2020, p. 158.

34 Fernando García Rubio, "Los consorcios locales en el proyecto de ley de régimen jurídico del sector público. Reflexiones necesarias", *Documentación Administrativa*, n.º 2, 2015, p. 2.

35 Particularmente, en este ámbito lo han estudiado autores como Francisco Toscano Gil, "La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica", *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 27, 2011, pp. 36-47.

36 La doctrina científica también ha profundizado en el estudio de entidades locales intermunicipales, como, por ejemplo, Ángel Sánchez Blanco, *Organización intermunicipal*, Madrid: Lustel, 2006.

ticas, debido a otros rasgos propios del consorcio, no parecen compatibles con las características básicas de estas entidades.

Finalmente, se olvida el proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, de otras posibilidades que se ajustan mucho mejor a las comunidades energéticas. De entrada, podría pensarse en la forma jurídica de simple comunidad de bienes y que, además, parece la fórmula natural para las mismas. En relación con ellas, se puede indicar que el régimen legal de las meras comunidades de bienes es muy escueto en el derecho español, lo que no parece un inconveniente, pues esto les dotaría de flexibilidad en la configuración de unas normas estatutarias propias, siempre respetando las condiciones y características básicas de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, ya que el margen conferido a la autonomía de la voluntad es amplio en esta figura jurídica. En el caso de adoptarse una forma de comunidad de bienes, debería valorarse si es más acertado un tipo de comunidad romana (por cuotas) o de tipo germánico (colectiva o en mano común).

Precisamente, dentro de la opción de las comunidades de tipo germánico, existe un antecedente en el derecho español con el que estas comunidades energéticas guardan similitud, como es la figura de los aprovechamientos vecinales en mano común<sup>37</sup>. Este es un antecedente de carácter marcadamente consuetudinario, con amplia tradición en algunas regiones españolas, en concreto, en Galicia, aunque cuenta también con cierta regulación en el derecho español nacional<sup>38</sup>, y que se basa en el aprovechamiento común por los vecinos de recursos naturales que se encuentren situados en el territorio de su localidad, en concreto los productos de los montes vecinales. Esta figura fue considerada como el resultado de una larga tradición de colectivismo agrario<sup>39</sup>, siendo esa nota característica del aprovechamiento colectivo, lo que identifica esta figura con las actualmente proyectadas comunidades locales energéticas. En los montes vecinales, la comunidad es la propietaria de los mismos, conforme al artículo tercero de la Ley 55/1980, del 11 de

37 En relación con su funcionamiento, véase Araceli Freire Cedeira. "El uso de los montes vecinales en mano común gallegos. El antes y después de su devolución a las comunidades vecinales", *Estudios Rurales*, vol. 6, n.º 11, 2016, pp. 94-112.

38 En concreto, en la Ley 55/1980, del 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común. Esta ley los define, en su artículo primero, como "montes de naturaleza especial que, con independencia de su origen, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos".

39 Eduardo García de Enterría, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futuras*, Santander: Editorial Studio, 1986.

noviembre, de montes vecinales en mano común, y serán los estatutos de la comunidad, los que regularán la participación de sus miembros en los aprovechamientos derivados de ella, bajo el principio de la justa distribución entre los partícipes –según su artículo quinto, apartado cuatro–. A pesar de ello, en algunos casos se han suscitado conflictos sobre la titularidad de los bienes incluidos en la comunidad, pues se incluyen en el aprovechamiento común “con independencia de su origen”, según prevé el artículo primero de la Ley de Montes en Mano Común.

En relación con las comunidades energéticas, la configuración que se prevé para las mismas parece que evitará la posibilidad de que se produzcan controversias sobre la titularidad de la infraestructura e instalaciones de las mismas, que es una cuestión que sí fue controvertida para los montes vecinales en mano común, y respecto de los que se mantenían dos tesis: una primera tesis privatista, que sostenía que los montes son privados y pertenecían a los vecinos, organizados, en su caso, en una comunidad de derecho privado, y que se apoyaba en algunas expresiones de la propia Ley de Montes Vecinales en Mano Común (LMVMC) de los que resulta que son “montes pertenecientes a los vecinos” (artículo 1.1, LMVMC), y que “su titularidad y aprovechamiento corresponde a los vecinos” (artículos 2.a, LMVMC); y frente a ella, una segunda tesis por la que se considera que los montes vecinales explotados por los vecinos son montes públicos, que pertenece a un ente público que es la comunidad de propietarios vecinos. Esto, sin embargo, aun considerando que son propiedad privada de sus miembros, podría identificarse como un supuesto de “propiedad vinculada”, en los que su titular privado no tiene libertad para disponer de él, ni para decidir su régimen de aprovechamiento, sino que ello se determina por la Administración pública competente, como garante del interés general.

La dualidad sobre la titularidad de los montes vecinales en mano común ha generado controversias para determinar la propiedad de los montes vecinales, y dada la similitud de esta figura con la de las comunidades energéticas, podemos plantearnos si el régimen jurídico establecido en la norma proyectada para estas últimas será suficientemente explícito para evitar que surjan controversias similares. Al respecto, como ya se ha indicado, debe tenerse en cuenta que el proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía, del 20 de abril de 2023, determina que las unidades de producción pertenecen a la comunidad de energías renovables (artículo 5.1.b) y que las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables son de propiedad de las comunidades de energías renovables o de comunidades ciudadanas de energía (artículo 14.1). Adicionalmente, también se determina en la ley que los proyectos de energías renovables son propiedad de la comunidad energética de que se trate. Pero, sin embargo, es claro que el origen de las aportaciones, al

menos en parte, será originariamente privado, siendo este detalle a partir del cual pueden suscitarse controversias, debido a que, al mismo tiempo, el propio proyecto de real decreto, establece que "La pérdida de la condición de socio o miembro de una comunidad de energías renovables podrá llevar aparejado el derecho a recuperar las aportaciones que en concepto de inversiones hubiera realizado, en los términos que, en su caso, dispongan los estatutos reguladores de la comunidad, normas de funcionamiento interno o documento equivalente" (artículo 6.3 en su segundo párrafo del Proyecto de Real Decreto, del 20 de abril de 2023), y en términos similares, también se determina que "La pérdida de la condición de socio o miembro de una comunidad ciudadana de energía podrá llevar aparejado el derecho a recuperar las aportaciones que en concepto de inversiones hubiera realizado, en los términos que, en su caso, dispongan los estatutos reguladores de la comunidad, normas de funcionamiento interno o documento equivalente" (artículo 12.5 en su segundo párrafo del Proyecto de Real Decreto, del 20 de abril de 2023).

Será, por tanto, decisivo para que no exista una elevada conflictividad en estos casos cómo se redacten los estatutos reguladores de estas comunidades, sus normas de funcionamiento interno o documento equivalente, lo que puedan evitar que se susciten controversias jurídicas sobre la titularidad de sus elementos y la posibilidad de la recuperación de los mismos, si los estatutos o normas de funcionamiento y documentos internos similares, determinan de forma suficientemente clara esta cuestión.

## CONCLUSIONES

Las comunidades energéticas locales cuya regulación se proyecta en el proyecto de real decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, del 20 de abril de 2023, van a estar dotadas de un régimen jurídico básico que determina la intervención de las mismas en el mercado eléctrico sin discriminación y en condiciones de igualdad, garantiza la libre competencia en el mercado eléctrico, y dibuja las características básicas de los dos tipos de comunidades energéticas, acogiendo las directrices contenidas en las directivas europeas aprobadas al respecto.

A pesar de todo ello, y de la enorme relevancia que este tipo de entidades van a asumir en el proceso de transición ecológica y en la lucha contra el cambio climático, la regulación de las comunidades energéticas se limita a lo básico para que estas puedan comenzar a funcionar contando con un marco que les dota de cierta seguridad jurídica, pero, a pesar de todo, el hecho de que se configure la forma jurídica de las mismas, de forma indeterminada, y que esta pueda ser elegida libremente por los miembros de

tales comunidades, traslada los posibles problemas aplicativos que puedan suscitarse y sus soluciones, en gran medida, a cada uno de los posibles tipos de forma jurídica admitida en el derecho español.

Respecto de todas las formas posibles, el antecedente con el que más afinidad guardan estas comunidades, por basarse en el aprovechamiento en colectividad de recursos naturales, y que, además, implica participación pública y privada, es la de los montes vecinales en mano común. Esto, sin embargo, con la finalidad de evitar controversias similares a las que se han suscitado en el pasado, en relación con este tipo de comunidad, sería adecuado que en la normativa reguladora de las comunidades energéticas aclare mejor la titularidad de los elementos aportados a la comunidad, o subsidiariamente, que se ordene en la misma que necesariamente sean los estatutos, o las normas de funcionamiento interno o documento equivalente, los que deban indicarlo, con la finalidad de evitar conflictos jurídicos entre los miembros y la propia comunidad energética.

## BIBLIOGRAFÍA

Abbot, Kenneth W., y Duncan Snidal. "Hard and Soft Law in International Governance". *International Organization*, n.º 54-3, 2000.

Alarcón García, Gloria. "El soft law y nuestro sistema de fuentes". En A. Báez Moreno et al. (coords.), *Libro homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo*, vol. 1, t. I. Cizur Menor: Aranzadi, 2010.

Baigorrotegui, Gloria. "Comunidades energéticas en la Patagonia: Tan lejos y tan cerca del extractivismo". *Revista Estudios Avanzados*, n.º 29, 2018.

Barranco, Luis Miguel, y Antonio Justel. "Impacto del cambio climático en el régimen de sequías en España". *Geotemas*, n.º 18, 2021.

Becker, Sören, y Conrad Kunze. "Transcending Community Energy: Collective and Politically Motivated Projects in Renewable Energy (CPE) across Europe". *People, Place and Policy*, vol. 8, n.º 3, 2014.

Chicharro, Alicia. "El carácter de soft law de los instrumentos internacionales sobre desarrollo sostenible". En R. Domínguez Martín y S. Tezanos Vázquez (eds.), *Desafíos de los estudios del desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Madrid: Red Española de Estudios del Desarrollo, 2013.

Fajardo García, Gemma, y María Frantzeskaki. "Las comunidades energéticas en Grecia". *Revesco*, n.º 137, 2021.



- Fonseca, Francisca, Carla Cepeda y Fernando Campos. "Cuando los dispositivos sociotécnicos de la hidroenergía colonizan el agua de las comunidades: ¿Controversias o comunidades energéticas?". *Revista Estudios Avanzados*, n.º 29, 2018.
- Freire Cedeira, Araceli. "El uso de los montes vecinales en mano común gallegos. El antes y después de su devolución a las comunidades vecinales". *Estudios Rurales*, vol. 6, n.º 11, 2016.
- Galera Rodrigo, Susana, y Mercedes Ortiz García. *Energía más allá del mercado. Hacia un nuevo modelo energético* (Documento de Trabajo 214/2022). Madrid: Fundación Alternativas, 2022.
- García de Enterría, Eduardo. *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futuras*. Santander: Editorial Studio, 1986.
- García Rubio, Eduardo. "Los consorcios locales en el proyecto de ley de régimen jurídico del sector público. Reflexiones necesarias". *Documentación Administrativa*, n.º 2, 2015.
- García Sánchez, Ignacio José. "El cambio climático". *Cuadernos de estrategia*, n.º 159, 2013.
- Gascueña, Dory. "Virus y cambio climático: como confluyen estas dos amenazas". BBVA, 15 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/virus-y-cambio-climatico-como-confluyen-estas-dos-amenazas/> [consultado el 3 de junio de 2024].
- González Ríos, Isabel, "Las 'comunidades energéticas locales': un nuevo desafío para las entidades locales". *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 117, 2020.
- Jaria-Manzano, Jordi. "Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (segundo semestre 2019)". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X n.º 2, 2019.
- Linares, Pedro. "La transición energética". *Ambienta*, n.º 125, 2018.
- López García, Irene María. "Entre los andamios de la exclusión social en la Unión Europea (UE)". En *Identidades, segregación, vulnerabilidad. ¿Hacia la construcción de sociedades inclusivas? Un reto pluridisciplinar*. Madrid: Dykinson, 2021.
- Mazuelos Bellido, Ángeles. "Soft law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 8, 2004.
- Menéndez Sánchez, Jaime, y Jorge Fernández Gómez. *Comunidades energéticas: casos de estudio*. San Sebastián: Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2022.

- Observatorio del Transporte y la Logística de España. *Fuentes de energía alternativa*, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de España. Disponible en: <https://otle.transportes.gob.es/inform/es/2020/sostenibilidad-ambiental/-consumo-y-eficiencia-energetica/fuentes-de-energia-alternativa> [consultado el 21 de septiembre de 2024].
- Oficina de Transición Energética y Acompañamiento (OTEA). "Presentación de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Local, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Generalitat Valenciana". Disponible en: [https://mediambient.gva.es/documents/174988808/372681226/Portada+presentaci%C3%B3n\\_CAST.jpg.pdf/d0a8b6a8-2b39-2cae-c767-71cbe9fc82bf?t=1686832108874](https://mediambient.gva.es/documents/174988808/372681226/Portada+presentaci%C3%B3n_CAST.jpg.pdf/d0a8b6a8-2b39-2cae-c767-71cbe9fc82bf?t=1686832108874) [consultado el 21 de septiembre de 2024].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río. Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- Portillo, Germán. "Filomena y nevadas en España 2021". *Meteorología en Red*, 18 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.meteorologiaenred.com/filomena.html> [consultado el 3 de junio de 2024].
- Quintana, Javier. "El impacto de las energías renovables sobre el precio mayorista de la electricidad". *Boletín Económico* 2024/T3, artículo 9, 2024. DOI: <https://doi.org/10.53479/37593>.
- Rebollo Puig, Manuel. "Los consorcios entre entes locales". En Tomás Font i Llovet y Alfredo Galán Galán (dirs.), en *Anuario del gobierno local*. La Rioja: Fundación Democracia y Gobierno Local, 1997.
- Roldán, Toni, Antonio García Pascual y Pedro Rey. "Política económica contra el coronavirus: impacto y respuestas para España". *EsadeEcPol Insight*, 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://dobetter.esade.edu/es/coronavirus-politica-economica> [consultado el 3 de junio de 2024].
- Ruiz de Elvira, Antonio. "Contra el cambio climático, un cambio de mente". *Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 114, 2016.
- Sánchez Blanco, Ángel. *Organización intermunicipal*. Madrid: Iustel, 2006.
- Toscano Gil, Francisco. "La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica". *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 27, 2011.



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503882107002>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

María Lidón Lara Ortiz

**Las comunidades energéticas locales como agentes clave  
para la transición energética**

**Local Energy Communities as Key Agents for Energy  
Transition**

*Revista Digital de Derecho Administrativo*

núm. 33, p. 11 - 44, 2025

Universidad Externado de Colombia,

**ISSN:** 2145-2946

**DOI:** <https://doi.org/10.18601/21452946.n33.02>