

PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS DE ARAGÓN

Informe jurídico

**Oficina de Transformación Comunitaria
ARAGÓN ENERGÍA PROPIA**

Diciembre 2025

Autoría: El presente informe ha sido elaborado por la propia OTC Aragón Energía, con la colaboración de Holtrop S.L.P que ha analizado la parte Europea de marcos jurídicos de Alemania, Dinamarca y Países bajos, y la de LSK, s. COOP., que ha realizado una revisión general y participado en los capítulos 5 y 6.

Se han usado como fuentes, el informe jurídico emitido por los servicios jurídicos de la Diputación Provincial de Huesca, los informes del IDAE sobre autoconsumo, el observatorio de comunidades energéticas de Ecodes, documentación de la OTC de Cáceres.

Parte I.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. Definición de comunidades energéticas.....	5
1.2. Objetivo de la Guía	6
2. MARCOS REGULATORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	7
2.1. Directivas y regulaciones Clave	9
2.2. La Directiva (UE) 2018/2001 (RED II): Fomento del uso de energía renovable.....	10
2.2.1. Concepto de comunidad de energías renovables	10
2.2.2. Derechos reconocidos a las comunidades de energías renovables (art. 22) 11	
2.2.3. Obligaciones de los Estados miembros	12
2.3. Directiva (UE) 2019/944 – Mercado interior de la electricidad	13
2.3.1. Reconocimiento jurídico y definición	13
2.3.2. Régimen jurídico y principios aplicables	14
2.4. Diferenciación de las figuras jurídicas Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía.....	14
2.5. Normativas de referencia en Europa.....	16
2.5.1. ALEMANIA y su modelo de cooperativas energéticas	16
2.5.2. DINAMARCA y su enfoque comunitario de Energía Eólica	23
2.5.3. PAÍSES BAJOS y la descentralización Energética	27
3. MARCOS JURIDICOS EN ESPAÑA	31
3.1. Integración de las Comunidades Energéticas en el Ordenamiento Jurídico Español.....	31
3.1.1. Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico	32
3.1.2. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica	34
3.1.3. Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio	35
3.1.4. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética	37
3.1.5. El PNIEC 2021-2030 y las comunidades energéticas	37
3.1.6. Modificaciones del RD-ley 18/2022, de 18 de octubre.....	38
3.1.7. Modificaciones de Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre.....	38

3.1.8.	Proyecto de Real Decreto sobre Comunidades Energéticas (MITECO, abril 2023)	40	
3.1.9.	Legislaciones complementarias	45	
3.1.10.	Ultimas normativas en materia de comunidades energéticas	46	
3.2.	Experiencias autonómicas en materia de comunidades energéticas con participación pública.....	48	
3.2.1.	CATALUÑA	48	
3.2.2.	VALENCIA	51	
3.2.3.	NAVARRA.....	54	
4.	MARCOS JURIDICOS EN ARAGON	60	
4.1.	Regulación autonómica sobre comunidades energéticas.....	62	
5.	PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA CREACION DE COMUNIDADES ENERGETICAS	72	
5.1.	El papel de las administraciones públicas en las comunidades energéticas ...	72	
5.2.	Análisis de la aplicación de la normativa de contratación del sector público al autoconsumo colectivo. Consideración, o no, como contratos de suministro.	76	
5.3.	Sobre la procedencia de la participación de las entidades locales en Comunidades de Energía.....	80	3
5.4.	Sobre la necesidad de tramitar expedientes de actividades económicas.....	83	
5.5.	Actuación de las entidades locales en la Comunidad energética y cesión de espacios de su titularidad para instalaciones de generación de energía para autoconsumo colectivo.....	86	
5.5.1.	Bienes de dominio público o demaniales.....	88	
5.5.2.	Bienes de carácter patrimonial.....	91	
5.6.	Plan de actuación para la creación de una Comunidad Energética con participación de la administración pública.....	93	
5.6.1.	Creación de Comunidad por impulso comunitario y posterior participación pública.....	93	
5.6.2.	Creación de Comunidad por impulso público.....	95	
6.	FORMAS DE PARTICIPACION PUBLICA EN LA GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES.....	97	
6.1.	Modelos de gobernanza: cooperativas, asociaciones, sociedades mixtas y otras figuras jurídicas.....	98	

6.2.	Ventajas e inconvenientes de cada modelo	103
6.3.	Participación de una Entidad local como socio en una Comunidad Energética con la modalidad de Asociación	107
6.4.	Participación de una Entidad local como socio en una Comunidad Energética con la modalidad de cooperativa	108
PARTE II		113
1. PROPUESTAS DE MEJORA DE MODELOS INTERNACIONALES (ALEMANIA, DINAMARCA Y PAÍSES BAJOS).....		113
1.1.	Oportunidades de implementación en Aragón	113
1.1.1.	Cambio en el apartado de responsabilidad por parte de los miembros en cooperativas como lo hace Alemania.....	113
1.1.2.	Medidas de apoyo económico para Comunidades Energéticas	114
1.1.3.	Medidas de apoyo regulatorio para Comunidades Energéticas	114
1.1.4.	Medidas de apoyo al acceso de información	115
1.1.5.	Medidas de participación y aceptabilidad social.....	115
1.1.6.	Medidas de participación local en la configuración de proyectos energéticos 117	
1.2.	Oportunidades relevantes pero descartadas	117
1.3.	Medidas de implementación.....	118
1.3.1.	Limitación de la imputación de pérdidas en cooperativas	119
1.3.2.	Medidas de apoyo económico para Comunidades Energéticas	119
1.3.3.	Medidas de apoyo regulatorio para Comunidades Energéticas	119
1.3.4.	Medidas de participación y aceptabilidad social.....	120
1.3.5.	Medidas de fomento del acceso a la información.....	120
2. RECOMENDACIONES PARA IMPULSAR Y APOYAR LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS.....		122
2.1.	Desarrollo de un marco regulatorio adecuado	122
2.2.	Medidas de apoyo económico	125
2.3.	Impulso de redes de calor y frío	125
2.4.	Marcos estables de asesoramiento.....	126
3. CONCLUSIONES. PRINCIPALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.....		126

Parte I

1. INTRODUCCIÓN

Los municipios de Aragón presentan condiciones naturales especialmente favorables para el aprovechamiento de energías renovables, la elevada radiación solar, la presencia de recursos eólicos constantes, la disponibilidad de suelo y la existencia de diversos aprovechamientos hidráulicos. Este contexto territorial constituye una oportunidad estratégica para impulsar modelos de generación de energía limpia, sostenible y vinculada al territorio.

En los últimos años, la ciudadanía ha adquirido una creciente conciencia ambiental, lo que ha favorecido el interés por optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales locales como el sol, el viento o el agua en beneficio de los propios municipios y de sus habitantes.

En este escenario, surge la voluntad colectiva de vecinos y vecinas, comercios, pequeñas y medianas empresas y, de manera especialmente relevante, del ayuntamiento como motor institucional del territorio, de promover un proyecto energético común. Se trata de una iniciativa en la que las distintas personas y entidades locales puedan participar activamente, contribuyendo a la configuración de un sistema energético más eficiente, más autónomo respecto del mercado eléctrico tradicional y más participativo, en el que cada actor local tenga la posibilidad de intervenir y aportar valor.

5

De esta iniciativa emerge la posibilidad de agruparse mediante la creación de una Comunidad Energética. Esta figura no solo permite generar, consumir y compartir energía renovable entre los distintos actores del municipio, sino que se configura como una herramienta estratégica para reducir gastos, evitar las subidas del mercado eléctrico y reforzar el sentimiento de comunidad y colaboración dentro del pueblo.

1.1. Definición de comunidades energéticas

A lo largo de esta guía veremos que no existe una única definición para la figura de la comunidad energética. Las normativas europeas, estatales y autonómicas la describen de maneras distintas, aunque todas ellas resultan complementarias entre sí.

Esta figura hace referencia a una entidad jurídica basada en la participación abierta y voluntaria de sus integrantes. Sus objetivos principales son generar beneficios

medioambientales, económicos y sociales para sus miembros y para la zona en la que desarrolla su actividad, priorizando el interés colectivo sobre la rentabilidad financiera.

1.2. Objetivo de la Guía

La presente guía jurídica tiene como finalidad ofrecer un marco claro, completo y adaptado a la realidad de cualquier municipio aragonés. Para ello, se abordarán los siguientes elementos esenciales:

- Los marcos jurídicos existentes a escala europea, estatal y autonómica que regulan y habilitan la creación y funcionamiento de las comunidades energéticas.
- Las experiencias previas y los modelos operativos disponibles, identificando qué figuras de gobernanza, formas jurídicas, esquemas de participación y mecanismos de reparto energético pueden encajar mejor en este municipio.
- La forma jurídica óptima para la comunidad energética local, definida en función de sus objetivos, del perfil de participantes, de las obligaciones legales aplicables y de las necesidades de gestión y operatividad del proyecto.
- El papel de las entidades locales, Con especial atención al ayuntamiento, su implicación en el desarrollo de la comunidad energética constituye un factor determinante para la viabilidad y correcta ejecución del proyecto.
- Por ello, se establecerá una ruta jurídica clara que defina de manera precisa las formas de actuación y los procedimientos que deben seguirse, garantizando que la participación municipal se ajuste al marco normativo vigente y se lleve a cabo de forma adecuada y transparente.

6

A través de este análisis, la guía proporcionará las bases jurídicas necesarias para que el municipio pueda constituir una comunidad energética viable, segura, conforme al ordenamiento jurídico y alineada con los principios de transición energética, sostenibilidad, innovación y participación ciudadana establecidos en la actualidad.

2. MARCOS REGULATORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

La lucha contra el cambio climático constituye uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo, y su abordaje requiere de una acción normativa conjunta y coordinada a nivel global. En un contexto caracterizado por la dependencia de energías fósiles y el incremento sostenido de la temperatura media del planeta, la transición energética se posiciona como un objetivo estratégico. Para alcanzarlo, es imprescindible implementar regulaciones y políticas de mitigación (reducción de emisiones) y políticas de adaptación (capacidad de resistencia de los impactos climáticos).

Este marco de actuación ha motivado la aprobación de diferentes instrumentos normativos internacionales y europeos, que conforman el sustrato jurídico sobre el que se asienta el impulso a las comunidades energéticas:

1. **Acuerdo de París (2015).**¹ Adoptado en el marco de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, este tratado internacional compromete a los Estados firmantes a implementar políticas para la reducción progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Su objetivo principal es mantener el aumento de la temperatura media global muy por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales, realizando esfuerzos para limitarlo a 1,5°C.
2. **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)**² Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 13 aborda específicamente la acción por el clima, instando a los Estados a integrar medidas contra el cambio climático en sus políticas, estrategias y planes nacionales.
3. **Pacto Verde Europeo (2019)**³ Estrategia integral de la Unión Europea para lograr la neutralidad climática en 2050, desacoplando el crecimiento económico del uso intensivo de recursos y priorizando la economía circular. Incluye un plan de inversión de más de un billón de euros para su ejecución y fija objetivos intermedios para 2030, entre ellos la reducción de al menos un 50% de las emisiones de GEI respecto a 1990.

7

¹ www.un.org/es/climatechange/paris-agreement

² ods.uam.es/agenda-2030-y-ods/

³ www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/

4. Reglamento de la UE y paquete legislativo “Objetivo 55” (2021)⁴

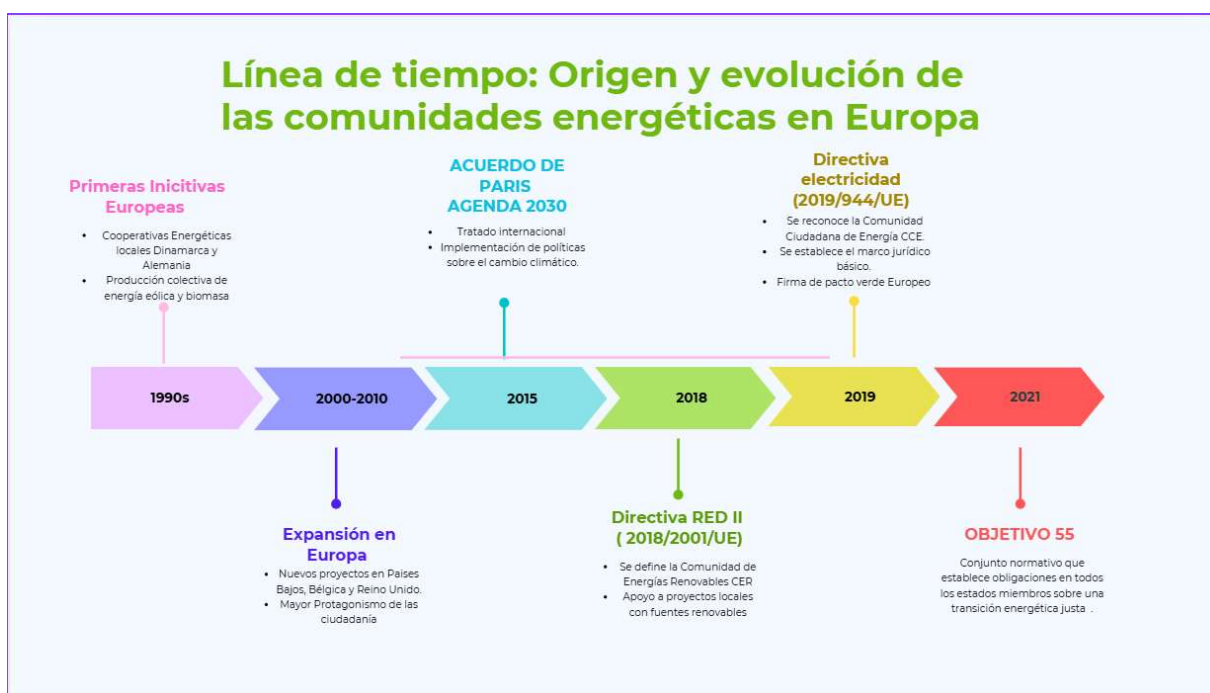
Conjunto normativo que establece la obligación de reducir en un 55% las emisiones netas de GEI para 2030 respecto a 1990, garantizando que la transición energética sea justa, competitiva y respetuosa con el medio ambiente.

Este entramado normativo no solo define las metas y compromisos internacionales y europeos en materia climática, sino que también crea un entorno favorable para la implantación de una nueva figura que sirve como instrumento clave para la democratización de la energía, hablamos de las:

COMUNIDADES ENERGÉTICAS

Estas entidades permiten que la ciudadanía, las pequeñas y medianas empresas y las autoridades locales participen activamente en la producción, consumo y gestión de energía, fomentando:

- Reducción de emisiones de CO₂
- Menor dependencia de grandes operadores
- Y la implicación ciudadana en la toma de decisiones en materia energética.



⁴ www.consilium.europa.eu/es/policies/fit-for-55/

En esta línea del tiempo se muestra la evolución de las comunidades energéticas en Europa. Como hemos visto, han sido numerosas las normativas que han impulsado su desarrollo. A continuación, comentaremos las directivas clave para su consolidación.

2.1. Directivas y regulaciones Clave

La consolidación del concepto de *Comunidad Energética* en la Unión Europea se produce con la aprobación de distintas directivas y reglamentos, estableciendo un marco común que los Estados miembros deben integrar en sus ordenamientos jurídicos nacionales.

En este contexto, destaca el denominado Winter Package (*Clean Energy for All Europeans*)⁵, un paquete legislativo compuesto por ocho actos normativos adoptados entre 2018 y 2019, que constituyen el eje del marco legal europeo para un nuevo modelo energético:

1. Directiva (UE) 2018/844 sobre eficiencia energética de los edificios
2. **Directiva (UE) 2018/2001 sobre energías renovables (RED II)**
3. Directiva (UE) 2018/2002 sobre eficiencia energética
4. Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía
5. Directiva (UE) 2019/944 sobre el mercado interior de la electricidad
6. **Reglamento (UE) 2019/943 sobre el mercado eléctrico**
7. Reglamento (UE) 2019/941 sobre preparación ante riesgos en el sector eléctrico
8. Reglamento (UE) 2019/942 sobre la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)

9

Este paquete normativo busca empoderar al consumidor, que deja de ser un sujeto pasivo para convertirse en un prosumidor (productor y consumidor activo de energía).

En este contexto regulatorio europeo, deben destacarse dos directivas clave que introducen dos figuras diferenciadas de las comunidades energéticas:

⁵ www.idae.es/informacion-y-publicaciones/marco-legislativo-2030-el-paquete-de-invierno

- **Comunidad de Energías Renovables** (Renewable Energy Community CER), regulada en la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.
- **Comunidad Ciudadana de Energía** (Citizen Energy Community CCE), establecida en la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Nos encontramos ante dos figuras jurídicas que presentan notables similitudes, pero también ciertas diferencias relevantes que se analizarán a continuación. Procederemos, por tanto, a exponer y examinar ambas en los apartados siguientes.

2.2.La Directiva (UE) 2018/2001 (RED II): Fomento del uso de energía renovable⁶

Las Comunidades de Energías Renovables

La Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, conocida como RED II, establece el marco jurídico de referencia en el ámbito de las energías renovables en la Unión Europea. Como hemos visto esta norma constituye uno de los pilares del paquete legislativo “Energía limpia para todos los europeos” y tiene como objetivo alcanzar al menos un 32 % de cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión para el año 2030.

10

Entre sus novedades más relevantes desde el punto de vista jurídico, destaca la introducción por primera vez en el Derecho europeo de la figura de las *comunidades de energías renovables* (CER), reconociéndolas como actores legítimos en el sistema energético e instaurando un régimen jurídico específico orientado a facilitar su participación en la transición energética.

2.2.1. Concepto de comunidad de energías renovables

El artículo 2, apartado 16, letra c), de la Directiva RED II define la *comunidad de energías renovables* como una entidad jurídica que debe reunir los siguientes elementos estructurales:

- Participación abierta, voluntaria y de proximidad: la comunidad debe permitir la adhesión de personas físicas, pequeñas y medianas empresas (pymes) y

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/spa>, art 2(16).c), art 22

autoridades locales, siempre que se encuentren en las proximidades de los proyectos impulsados por la entidad.

- Autonomía y control efectivo por parte de sus miembros: la gobernanza de la entidad debe asegurar un control democrático real ejercido por los socios o miembros, evitando estructuras dependientes o dominadas por terceros ajenos al territorio.
- Finalidad principal no lucrativa: el objetivo primordial debe ser la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus miembros o para el entorno local, y no la obtención de lucro financiero.

Desde una perspectiva jurídica, esta definición vincula estrechamente la estructura organizativa con su finalidad, incorporando principios como la proximidad geográfica, el control local y el interés general, en coherencia con los valores de la transición energética justa y participativa.

2.2.2. Derechos reconocidos a las comunidades de energías renovables (art. 22)

El artículo 22 de la Directiva RED II reconoce un conjunto de derechos a las comunidades de energías renovables que les permiten participar activamente en el sistema energético. Entre ellos destacan:

11

- Derecho de participación: se garantiza el acceso de todos los consumidores finales especialmente los domésticos a formar parte de una CER, sin que ello suponga la pérdida de sus derechos como consumidores. Las empresas privadas y entidades locales también pueden integrarse en la comunidad, siempre que su participación no constituya su actividad económica principal.
- Derechos operativos: las CER pueden:
 - a) Generar, consumir, almacenar y vender energía procedente de fuentes renovables;
 - b) Compartir la energía entre sus miembros, siempre que sean propietarios de la instalación;
 - c) Acceder a los mercados energéticos, ya sea de forma directa o a través de agregadores.

Estos derechos consolidan a las CER como actores energéticos de pleno derecho, rompiendo con el modelo centralizado tradicional y permitiendo una descentralización

real del sistema eléctrico, dando paso al impulso de la ciudadanía en el sector de la energía.

2.2.3. Obligaciones de los Estados miembros

La Directiva impone a los Estados miembros el deber de establecer un marco normativo, regulatorio y administrativo favorable al desarrollo de las comunidades de energías renovables. Este marco debe garantizar:

- La eliminación de obstáculos administrativos o regulatorios injustificados;
- Procedimientos de registro, acceso a la red o concesión de licencias que sean transparentes, proporcionados y no discriminatorios;
- Tarifas de acceso a la red y cargas fiscales que reflejen los principios de equidad y proporcionalidad;
- La disponibilidad de mecanismos de financiación e información comprensible y adecuada;
- Un apoyo institucional activo, con especial atención a zonas rurales, despobladas o con población vulnerable;
- La no discriminación de los participantes, asegurando la equidad en el acceso y la gobernanza;
- La posibilidad de que las CER operen en entornos transfronterizos, si así lo permite la legislación nacional.

12

Además, los elementos fundamentales de este marco deben integrarse obligatoriamente en los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) de cada Estado miembro y ser objeto de seguimiento y evaluación por parte de la Comisión Europea.

La Directiva (UE) 2018/2001 representa un cambio paradigmático en la configuración jurídica del sistema energético europeo, al reconocer expresamente a las comunidades de energías renovables como sujetos habilitados para producir, consumir, almacenar y vender energía en condiciones de equidad con otros operadores.

Este reconocimiento institucional tiene implicaciones estructurales de gran calado: no solo permite el empoderamiento ciudadano, sino que también fomenta la cohesión social, la participación local y el desarrollo económico de los territorios. Asimismo, promueve un modelo energético coherente con los principios del Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*).

La correcta transposición de estos principios al Derecho interno, así como su implementación práctica, resulta esencial para garantizar el cumplimiento también de los objetivos climáticos y energéticos fijados para el horizonte 2030.

2.3. Directiva (UE) 2019/944 – Mercado interior de la electricidad⁷

Las Comunidades ciudadanas de energía

A continuación abordaremos la segunda figura de comunidades energéticas recogida en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a normas comunes para el mercado interior de la electricidad, constituye una de las piezas clave del paquete legislativo “Energía limpia para todos los europeos”.

Esta norma introduce, por primera vez en el ordenamiento jurídico europeo, las *comunidades ciudadanas de energía* (CCE), configurándola como un nuevo sujeto del mercado eléctrico con personalidad jurídica propia y finalidad no lucrativa.

2.3.1. Reconocimiento jurídico y definición

El artículo 2.11 de la Directiva proporciona una definición legal precisa de las comunidades ciudadanas de energía, estableciendo que se trata de entidades jurídicas que:

- a) se basan en la participación voluntaria y abierta y están efectivamente controladas por socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales incluidos los municipios o pequeñas empresas.
- b) tienen por objeto principal proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o a las zonas locales donde operan, más que la obtención de una rentabilidad financiera.
- c) pueden ejercer actividades en el sistema eléctrico como la generación incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento, los servicios energéticos o la recarga de vehículos eléctricos.

De esta definición se infiere una concepción amplia e inclusiva de las CCE, orientada a facilitar su participación en múltiples eslabones de la cadena de valor del sistema eléctrico. A diferencia de otros agentes del mercado, su razón de ser no reside en el ánimo de lucro, sino en la consecución de objetivos sociales,

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>, véase art 2 (11), art 16.

ambientales o de desarrollo local. Esta finalidad constituye un elemento esencial que debe reflejarse tanto en sus estatutos como en su modelo de gobernanza.

2.3.2. Régimen jurídico y principios aplicables

El artículo 16 de la Directiva establece el marco jurídico aplicable a las comunidades ciudadanas de energía, imponiendo a los Estados miembros la obligación de reconocerlas como sujetos válidos en el mercado eléctrico y de facilitar su desarrollo. En particular, los Estados deben garantizar que:

- Las CCE puedan acceder a todos los mercados pertinentes en condiciones de igualdad, sin discriminación.
- Las normas del mercado se apliquen de forma proporcionada a su tamaño y naturaleza.
- Se eliminen obstáculos jurídicos, reglamentarios o administrativos injustificados que impidan o dificulten su creación y funcionamiento.

Asimismo, se establece expresamente que los Estados miembros deben velar por que las comunidades no sean utilizadas para eludir obligaciones derivadas del suministro convencional ni para provocar distorsiones en la competencia.

Este marco normativo refleja una voluntad clara del legislador europeo de fomentar la participación ciudadana en la transición energética, sin menoscabar la seguridad jurídica ni el correcto funcionamiento del mercado interior de la electricidad.

14

2.4. Diferenciación de las figuras jurídicas Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía.

La Directiva 2019/944 debe ser interpretada de forma sistemática junto con la Directiva (UE) 2018/2001, aunque ambas figuras comparten ciertos elementos comunes como la participación abierta y la finalidad social también podemos ver algunas diferencias en cuanto al ámbito y al objeto.

También encontramos ciertas diferencias a nivel jurídico que queremos abordar en esta tabla comparativa:

TIPOS DE COMUNIDAD		
CER		CCE
Promover la generación, consumo, almacenamiento y compartición de energía exclusivamente renovable.	Objetivo	Promover la participación ciudadana en actividades energéticas diversas, sin limitarse a renovables.
Requiere que los socios o miembros se encuentren en proximidad de los proyectos.	Ámbito geográfico de actuación	No se exige proximidad geográfica; puede operar a nivel nacional o transfronterizo.
Participación limitada a personas físicas, pymes y autoridades locales.	Requisitos subjetivos	Abierta a cualquier actor, con tal de que el control efectivo lo ejerzan personas físicas, pymes o autoridades locales.
Debe perseguir beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus miembros o la comunidad local.	Finalidad	Igual finalidad, pero con un enfoque más amplio y menos restrictivo en cuanto al tipo de energía.
Cualquier entidad jurídica (cooperativa, asociación, etc.) sin ánimo de lucro.	Forma jurídica	Idéntica exigencia: entidad jurídica sin ánimo de lucro y controlada por los miembros.

Como vemos, las diferencias más destacables entre las dos figuras es que la CER tiene como objeto principal el desarrollo de proyectos vinculados exclusivamente a fuentes de energía renovable, pudiendo abarcar actividades de generación, distribución, consumo, almacenamiento y otros servicios energéticos relacionados. Su ámbito de actuación y control está condicionado a la proximidad geográfica de sus miembros respecto a las instalaciones.

Por su parte, la CCE presenta un alcance más amplio, ya que puede integrar cualquier tipo de energía no limitada a renovables y desplegar actividades tanto en el sector eléctrico como en el sector del gas, sin que el vínculo territorial sea un requisito tan restrictivo.

En España, la CER dispone de un reconocimiento normativo más avanzado, mientras que la CCE, aunque incorporada de forma nominal en la normativa, carece todavía de un régimen jurídico completo, lo que genera cierta inseguridad para su constitución efectiva.

La elección entre una u otra figura jurídica deberá realizarse atendiendo a la naturaleza del proyecto, a la fuente principal de energía utilizada o al modelo de participación ciudadana y de control interno que se pretenda implantar. No obstante, en el contexto

español la distinción práctica entre ambas categorías es poco marcada, lo que ha llevado a que, en el uso común, se engloben bajo la denominación genérica de *Comunidades Energéticas*.

2.5. Normativas de referencia en Europa

En este apartado se analizará la evolución del marco normativo y las principales medidas adoptadas para la implantación y el fomento de las Comunidades Energéticas en tres países europeos que constituyen referentes en el desarrollo de esta figura.

Para cada uno de estos países se estudiará su contexto histórico y regulatorio, identificando aquellas políticas públicas, instrumentos normativos y medidas de apoyo que han resultado determinantes para su consolidación y éxito como modelos de referencia.

2.5.1. ALEMANIA y su modelo de cooperativas energéticas

Estado actual de las Comunidades Energéticas en Alemania

En fecha 31 de diciembre de 2023 había 1.038 cooperativas energéticas en Alemania, con alrededor de 220.000 miembros y una generación de aproximadamente 8 TWh, lo que corresponde a un 3% de la generación energética⁸.

16

Por otro lado, tomando una definición más amplia de comunidad energética, se ha estimado la existencia de entre 2.500 y 3.000 comunidades energéticas en 2021.⁹

Actualmente se está armonizando la normativa con la regulación europea en aspectos como la compartición de energía más allá de un propio edificio.¹⁰ Sin embargo, el concepto de comunidad energética fue incluido en la normativa aplicable a las energías renovables desde 2016/2017, es decir, antes de la introducción de dicha figura en la normativa europea¹¹.

⁸https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2024/07/DGRV_Energiegenossenschaften_Umfrage_2024_Englisch.pdf

⁹https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Publikationen/2024/Policy-Brief_SteuerBoardEnergie_Energy-communities.pdf

¹⁰https://bundestagszusammenfasser.de/wp-content/uploads/rewp21/955_staerkung-verbraucherschutz-energiebereich.pdf véase página 45

¹¹ Ver Artículo 3(15) de la Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare- Energien-Gesetz - EEG 2017, Accesible en: https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/sites/default/files/EEG_2017_161013_0.pdf

De acuerdo con la normativa actualmente aplicable, una comunidad energética es una sociedad o una cooperativa que:

- 1) Consiste por lo menos en 50 personas naturales con derecho a voto o con participaciones con derecho a voto.
- 2) Con el 75% de los derechos de voto ostentados por personas naturales residentes con un área con código postal situada total o parcialmente dentro de un radio de 50 kilómetros alrededor de la planta de generación.
- 3) En el que el resto de votos que no corresponden a personas naturales pertenecen a pequeñas y medianas empresas o a autoridades locales y sus asociaciones.
- 4) En el que ningún socio tiene más del 10% de votos en la compañía¹².

Normativa alemana de cooperativas

Respecto a la normativa alemana de cooperativas, no se identifica ningún aspecto regulatorio que sea clave para el éxito de la organización de comunidades energéticas alrededor de este tipo de figura legal.

Sin embargo, sí que es relevante que la normativa alemana permite que los estatutos limiten la responsabilidad de los miembros participantes para que estos únicamente arriesguen el capital que aportan a la cooperativa. De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley de Cooperativas Alemana,¹³ sólo los bienes de la cooperativa responden de las deudas de la cooperativa con terceros. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Cooperativas Alemana, cabe la posibilidad de que los miembros de la cooperativa respondan personalmente por las deudas de la cooperativa respecto a la cooperativa.

17

Específicamente, el Artículo 105 de la Ley de Cooperativas Alemana contempla que, por defecto, en caso de insolvencia de la cooperativa, si los bienes de la cooperativa no son suficientes para satisfacer las deudas, los miembros de la cooperativa tienen que hacer aportaciones adicionales en la cantidad que sea necesaria. No obstante, los Artículos 6 y 105 también contemplan la posibilidad de incluir en los estatutos de la cooperativa la posibilidad de limitar estas aportaciones a una cantidad determinada o directamente de excluirlas.

Medidas de apoyo a las comunidades energéticas

En Alemania existen varias medidas de apoyo a las Comunidades Energéticas en varios ámbitos. Dichas medidas no solo se establecen en relación con la promoción económica de las Comunidades Energéticas, sino que también se incluyen facilidades en el acceso a la promoción de proyectos energéticos. Igualmente, la financiación disponible no se limita únicamente a elementos de generación o almacenamiento de energía.

¹² Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien

¹³ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien

Medidas de apoyo económico

En Alemania existen varias iniciativas de apoyo económico al desarrollo de Comunidades Energéticas, centradas en elementos y en momentos diferentes de sus proyectos energéticos:

1. IVA al 0% para instalaciones fotovoltaicas y almacenamiento

El Artículo 12.3 de la Ley del IVA de Alemania¹⁴ sujeta a un IVA del 0% la entrega, adquisición intracomunitaria, la importación y la instalación de instalaciones fotovoltaicas de menos de 30 kWp. Dentro de la aplicación de este tipo reducido al máximo se incluye también las infraestructuras de almacenamiento.

Esta medida facilita la adquisición de instalaciones de generación fotovoltaica y de almacenamiento para Comunidades Energéticas de reducido tamaño y que no tengan una actividad económica que les permita recuperar el IVA soportado con el IVA repercutido al proveer sus servicios.

2. Programa KfW 270¹⁵

El Programa KfW 270 es ofrecido por el Bank aus Verantwortung, un banco de desarrollo de propiedad pública.

El programa KfW 270 ofrece créditos a interés bajo para financiar plantas de generación de electricidad y de calor, redes de distribución y almacenamiento de energía renovable. El programa ofrece préstamos de hasta 150 millones, sin que exista una cantidad mínima establecida, y ofrece financiación de hasta el 100% de la inversión.

18

Dicho programa está abierto a personas físicas, empresas e instituciones públicas. En tanto que personas jurídicas, las comunidades energéticas tienen acceso a dicha financiación.

El Programa KfW 270 es compatible con otras medidas de financiación, como otros préstamos públicos, ayudas o la aplicación de tarifas reguladas.

3. Programas de los Länder

Siendo Alemania un estado federal, a parte de los programas de alcance federal son relevantes también las medidas de apoyo financiero establecidas o implementadas por los diferentes estados federados, o Länder.

Destacamos el Proyecto Bürgerenergie (en castellano Energía Ciudadana) del estado de Schleswig-Holstein. Dicho programa consiste en préstamos de hasta 200.000 euros en

¹⁴ Umsatzsteuergesetz (UStG).

¹⁵ Más información disponible en: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Erneuerbare-Energien-Standard-\(270\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Erneuerbare-Energien-Standard-(270)/)

costes de planeamiento: Estudios de viabilidad, análisis de localizaciones, costes de consultoría legal y tributaria, y costes de participación pública y comunicación.

El préstamo debe ser devuelto si el proyecto completo se implementa con éxito. En el caso en que no se acabe materializando el proyecto, el préstamo puede ser perdonado si es debido a una razón adecuada.

Dicho ejemplo es importante porque cubre costes de la Comunidad Energética más allá de la adquisición de elementos de generación y almacenamiento. Así pues, aunque las ayudas a la adquisición de activos pueden facilitar el establecimiento de Comunidades Energéticas, también es esencial garantizar que estas tengan los recursos necesarios para diseñar, establecer y promover correctamente sus proyectos.

Medidas de apoyo regulatorio para la promoción de proyecto

A parte de apoyo de carácter económico, en Alemania la regulación aplicable a instalaciones de generación de energía renovable incluye medidas de facilitación de proyectos aplicables exclusivamente a Comunidades Energéticas.

En concreto, la normativa alemana prevé la aplicación de primas y/o tarifas reguladas para las instalaciones de generación de energía renovable en los Artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Fuentes de Energía Renovable.¹⁶ De acuerdo con el Artículo 22 de la Ley de Fuentes de Energía Renovable, el acceso a estas medidas económicas está sujeta a licitación y al cumplimiento de varios requisitos.

Sin embargo, el Artículo 22.2 y punto 3 y el Artículo 22b.1 y punto 2 de la Ley de Fuentes de Energía Renovable prevén que las Comunidades Energéticas pueden acceder a estas medidas económicas sin licitación respecto a una instalación de eólica de hasta 18 MW o fotovoltaica de hasta 6 MW.

El Artículo 22b.1 y punto 2 excluye la aplicación de la excepción para aquellas Comunidades Energéticas y las empresas que sean miembros o estén vinculadas a la Comunidad Energética, que hayan establecido una instalación del mismo tipo (eólica, solar en suelo o solar en cubierta) en los últimos 3 años. Igualmente, de acuerdo con el Artículo 22b.5, las Comunidades Energéticas, las empresas que sean miembros o estén vinculadas no pueden recibir otras ayudas previstas en la Ley de Fuentes de Energía Renovable en los siguientes tres años para instalaciones del mismo tipo.

Dichas limitaciones han sido criticadas por la DGRV, la federación de cooperativas de Alemania, que ha defendido que las instalaciones de tamaño más reducido no deberían tomarse en consideración para aplicar las exclusiones.¹⁷

19

¹⁶Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023.

¹⁷<https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/6b/ba/621874/Stellungnahme-Gutachten-SG2509290128.pdf>

Otra medida de apoyo regulatorio de la que se puede beneficiar una Comunidad Energética es que el Artículo 2 de la Ley de Fuentes de Energía Renovable reconoce explícitamente que la construcción y operación de instalaciones de generación renovable es de interés público primordial y sirve a la seguridad y salud públicas. Igualmente, establece que las energías renovables se deben priorizar en la ponderación de intereses protegidos, excepto en asuntos de defensa. Esto inclina la balanza a favor de la generación renovable cuando un proyecto está afectado por otros intereses protegidos que, de no existir el precepto, podrían impedir su ejecución.

Medidas de apoyo al acceso de información y de soporte

En Alemania existen varios programas que facilitan información y dan apoyo y acompañamiento al desarrollo de las Comunidades Energéticas, de forma similar o equivalente a las Oficinas de Transición Comunitaria en España.

Por ejemplo, existe la plataforma Deutsche Informationsplattform Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (Plataforma de Información Alemana sobre Comunidades de Energía Renovable)¹⁸. Esta consiste en una plataforma online de alcance federal que incluye información sobre el marco jurídico aplicable y ofrece herramientas de diseño, ejemplos prácticos y materiales de orientación para municipios y cooperativas. Esta plataforma fue creada por la DGRV, la federación de cooperativas de Alemania, en el contexto del proyecto europeo SHARES, financiado por el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea.

Otro ejemplo es el centro de servicio de energía eólica de la Agencia ThEGA (Thüringer Energie – und GreenTech-Agentur, la Agencia de Energía y GreenTech de Turingia). Dicho servicio ofrece asesoramiento en energía eólica a municipios, empresas y ciudadanos¹⁹.

La Agencia ThEGA se financia generalmente con fondos tanto del Estado de Turingia como de la Unión Europea, sin que la continuidad del servicio de energía eólica dependa de la consecución de fondos en un proyecto específico.

Medidas de participación y aceptabilidad social

A nivel federal, el Artículo 6 de la Ley de Fuentes de Energía Renovable de 2023 establece que las instalaciones eólicas y fotovoltaicas de más de 1 MW deben pagar 0.002 €/kWh a un fondo para los municipios afectados por dichas instalaciones. Se consideran afectados los municipios situados por lo menos parcialmente a menos de 2.5 km de radio de la instalación.

Por otra parte, varios Länder han incluido medidas para fomentar la participación local y para compensar el impacto de instalaciones sobre los residentes en las proximidades. Los siguientes apartados incluyen una selección de dichas medidas:

¹⁸<https://erneuerbare-energie-gemeinschaften.de/>

¹⁹ <https://www.thega.de/themen/erneuerbare-energien/servicestelle-windenergie/>

1. Brandemburgo²⁰

En Brandemburgo se ha establecido una tasa municipal especial de 10.000 euros por turbina al año, a pagar entre los diferentes municipios que se encuentran a 3 km del radio de la instalación. El dinero recaudado mediante la tasa se debe utilizar para incrementar la aceptación de las turbinas, mediante actuaciones en los siguientes campos:

- Obras en la zona urbana o mejora de la infraestructura local.
- Información en generación de energía renovable y en oportunidades de uso de energías renovables.
- Promoción de eventos municipales, actividades sociales o instituciones que proveen actividades culturales, educacionales, de ocio o de emprendimiento en el municipio.
- Planificación de construcciones en el campo de energías renovables.

2. Renania del Norte – Westfalia²¹

21

En Renania del Norte – Westfalia se ha establecido la obligación del promotor de establecer un acuerdo de participación con la comunidad local. Dicho acuerdo puede tomar las siguientes formas:

- Acciones o participaciones en la compañía vehículo del proyecto.
- Oferta de compra de una o más turbinas.
- Contribución financiera en productos de inversión.
- Descuento en tarifas de electricidad locales o productos de ahorros.
- Pagos a un círculo definido de residentes o comunidades.
- Financiación de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro.
- La participación financiera, en empresa o de otra forma por una comunidad ciudadana de energía, cooperativa, municipio o por parte de sociedades cuya propiedad corresponde principalmente a los municipios con derecho a participar

El promotor tiene la iniciativa en la elaboración del acuerdo, pero este debe ser aceptado por la comunidad.

²⁰ Gesetz zur Zahlung einer Sonderabgabe an Gemeinden im Umfeld von Windenergieanlagen

²¹ Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2023 Nr. 38 vom 27.12.2023 Seite 1373 bis 1392

Si no se llega a un acuerdo, el promotor tiene que ofrecer al municipio el pago de 0.2 céntimos de euro por kWh producido durante 20 años y la posibilidad de participar a los ciudadanos de la región mediante préstamos subordinados por un valor conjunto de 90.000 euros por cada MWh de la instalación.

Finalmente, si el promotor no cumple con sus obligaciones, los municipios tienen derecho a recibir una prestación compensatoria de 0.8 céntimos por kWh. Dicha prestación compensatoria se debe utilizar para medidas de incremento de la aceptación de las turbinas eólicas.

3. Mecklemburgo– Pomerania Occidental²²

En Mecklemburgo– Pomerania Occidental se ha establecido la obligación del promotor de ofrecer la compra de hasta el 20% de las acciones de la compañía en la que se vehiculan los proyectos eólicos a los miembros de la comunidad local. Esta incluye los municipios y los residentes en un radio de 5 km desde cada uno de los molinos del proyecto. Los miembros de la comunidad local tienen 5 meses para suscribir la compra desde el momento en que el promotor lo ofrece.

Alternativamente, se puede sustituir la oferta de compra por una prestación alternativa, como un descuento de la tarifa eléctrica local, la provisión de productos de ahorro para los habitantes o el pago de una prestación a los municipios. Dicha prestación se debe utilizar para medidas de incremento de la aceptación de las turbinas eólicas.

Regulación aplicable a las instalaciones de almacenamiento

22

Actualmente la regulación alemana reconoce en el Artículo 3.15d) de la Ley de la Industria Energética²³ los elementos de almacenaje. Sin embargo, a la práctica, las baterías se consideran consumidores cuando cargan energía y generadores cuando la vierten a la red.²⁴ En consecuencia, las instalaciones de almacenamiento deben cumplir con los requisitos de cada una de las actividades.

Respecto a los costes, se han establecido diferentes medidas para evitar gravar dos veces la energía, cuando se almacena y cuando se consume o se vierte a la red.

Respecto a los cargos de red aplicables a la energía almacenada, la normativa establece explícitamente que únicamente se pagan respecto a la energía consumida de la red por las instalaciones de almacenamiento. Así pues, no se pagan otra vez cuando esta energía se consume o cuando se vuelve a verter a la red eléctrica. Por lo tanto, se evita la doble imposición sobre la energía²⁵. Además, la energía que se almacena en baterías situadas

²² Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz - BüGembeteilG M-V) Vom 18. Mai 2016

²³ Energiewirtschaftsgesetz – EnWG.

²⁴ <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Speicher/start.html>

²⁵ Artículo 21 de la Ley de Financiación de la Energía (Energiefinanzierungsgesetz – EnFG).

detrás del contador no está sujeta a cargos en la medida en que no llegue a ser vertida a la red.

Por lo tanto, en el caso de almacenamiento detrás del contador asociado a autoconsumo individual, se evita la doble imposición de los gastos del sistema. En el caso de autoconsumo en el mismo edificio, en la medida en que la energía no llegue a verse a la red, no está sujeta a cargos de red. Respecto a otras instalaciones de almacenamiento, recientemente se ha exceptuado del pago de cargos la energía cargada de la red y posteriormente vertida, aún si la batería también se utiliza para otros usos, como el consumo de la energía almacenada o la carga de energía desde una instalación de generación²⁶.

Respecto a la compartición de energía a través de la red por parte de Comunidades Energéticas, esta ha sido aprobada pero aún no ha entrado en vigor hasta junio de 2026. Por el momento no se prevén descuentos ni exenciones en cargos de red aplicables a la compartición de energía a través de la red²⁷.

2.5.2. DINAMARCA y su enfoque comunitario de Energía Eólica

Estado de las Comunidades Energéticas en Dinamarca

Dinamarca ha hecho una transposición mínima de las comunidades energéticas previstas en la normativa europea, incluyendo únicamente el contenido esencial previsto. Así pues, tanto las Comunidades de Energías Renovables como las Comunidades Ciudadanas de Energía se encuentran formalmente suficientemente transpuestos como para existir como sujeto diferenciado y actuar como tal en el sistema eléctrico. Igualmente, se han regulado algunos de sus derechos, como la compartición de energía en su seno²⁸.

Sin embargo, no se han implementado medidas de facilitación de su creación ni existen ayudas ni regímenes favorables específicos para fomentar la creación y desarrollo de Comunidades de Energías Renovables²⁹.

Medidas de fomento de la aceptación

1. Paradigma previo: Medidas de fomento de la participación en instalaciones eólicas.

²⁶<https://raue.com/aktuell/branchen/energie-und-klimaschutz/energie/enwg-novelle-erweiterung-der-netzentgeltbefreiung-fuer-speicher-und-bidirektionale-ladepunkte/>

²⁷<https://www.erneuerbareenergien.de/energiemarkt/energierecht/energy-sharing-im-enwg-referentenentwurf-fortschritt-mit-huerden>

²⁸<https://www.rescoop.eu/policy/transposition-tracker/rec-cec-definitions/denmark-rec-cec-definitions>

²⁹<https://www.rescoop.eu/policy/transposition-tracker/enabling-frameworks-support-schemes/denmark>

Originalmente, existía un programa de fomento de la copropiedad de instalaciones eólicas, por la que los promotores tienen la obligación de ofrecer una participación de por lo menos el 20 % de los proyectos eólicos a los ciudadanos situados a los alrededores. Sin embargo, desde junio de 2020 dicho programa ha terminado, ya que se consideraba que no generaba suficiente interés ni aumentaba la aceptación local de los proyectos³⁰.

Por otra parte, los ciudadanos aún pueden organizarse para organizar proyectos eólicos comunitarios en forma de cooperativa de responsabilidad limitada, asociación de responsabilidad limitada o mediante un "holding".

Así pues, podemos ver que se ha pasado de potenciar la participación colectiva a mantenerla únicamente en un plano voluntario.

Paralelamente, se han implementado medidas para facilitar la financiación de las cooperativas de responsabilidad limitada, introduciendo la posibilidad de que estas cuenten con socios inversores. Dichos socios, que pueden ser tanto personas jurídicas como físicas, contribuyen al capital de la cooperativa, pero no participan en sus actividades económicas. Igualmente, los socios inversores nunca tendrán más del 30% de los derechos de voto. Para incluir socios inversores, es necesario que esta posibilidad conste en los estatutos de la cooperativa³¹.

2. Paradigma actual: Medidas de compensación de impacto

Actualmente, el foco se encuentra en facilitar la aceptación mediante medidas de promoción de las energías renovables y de compensación a los sujetos afectados.

24

Concretamente, actualmente hay varias medidas establecidas en relación con la aceptabilidad de instalaciones y compensación de impacto para terceros.

En primer lugar, los promotores de instalaciones que tienen un impacto sustancial (fotovoltaica de 500 kW o más, eólica, otros) deben celebrar una reunión con la población local para informar del impacto de la instalación y de las medidas establecidas legalmente para mitigar este impacto. Concretamente, las medidas son las siguientes:

- a. El programa de pérdida de valor: Aplicable a propiedades residenciales, es decir, a edificios que legalmente pueden ser utilizados como vivienda. En la medida en que la instalación tenga un impacto de más de un 1% o más sobre el valor de la residencia, se puede solicitar la oportuna compensación. Una autoridad de valoración nombrada por el ministerio competente determina la pérdida de valor. El propietario tiene,

³⁰ Ver la página 1 de la carta acompañante de la propuesta de reforma de la Ley de Promoción de la Energía Renovable, accesible en danés en el siguiente enlace: <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/565de267-2132-4ae7-befd-ff3293f55d98/H%C3%B8ringsbrev.pdf>

³¹ <https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-investerende-deltagere-i-amba-fmba-og-smba>

- generalmente, 8 semanas desde la reunión para solicitar la valoración. Para aquellos residentes situados en las proximidades más cercanas de la instalación (6 veces la altura del molino eólico, o 200 metros de la instalación fotovoltaica) la valoración es gratuita. Para el resto, tiene un coste de unos 500-550 euros, que se devuelven si se valora una pérdida de valor por debajo del 1%.
- b. Programa de adquisición de residencias. Para aquellos residentes situados en las proximidades de la instalación (6 veces la altura del molino eólico o 200 metros de la instalación fotovoltaica) que hayan participado en el programa de pérdida de valor y hayan recibido una valoración de un 1% o más de pérdida. Los residentes tienen un año desde la puesta en funcionamiento de la planta, y en cualquier caso, 3 o 6 meses desde la valoración del valor de la residencia, para decidir si vender o no la residencia al promotor.
 - c. El Bonus VE (de vedvarende energi – energía renovable). Da derecho a recibir un bonus en energía renovable a los vecinos situados a entre 4 y 8 veces la altura de los molinos de viento o entre 0 y 200 metros de distancia respecto a grandes proyectos fotovoltaicos. El bonus se basa en una producción fotovoltaica de 5 kW (en algún caso 6.5 kW), y su cantidad varía con la producción de la planta y el precio de la electricidad.

25

Por otro lado, también existe el llamado Fondo Verde, en el cual los promotores pagan una cantidad determinada por cada MW de potencia (entre unos 17.000 y 42000 euros dependiendo de la tecnología) a los municipios donde se sitúan los proyectos de generación renovables. Los fondos se pueden utilizar de forma amplia para proseguir intereses municipales, pero preferiblemente se debería utilizar para proyectos propuestos por aquellos habitantes situados en las proximidades de las instalaciones o para iniciativas verdes municipales.

Medidas para evitar molestias en la ciudadanía: Regulación de los límites de sonido de las instalaciones eólicas

Desde 1991 se ha ido desarrollando y ampliando la regulación de límites de sonido aplicables a las instalaciones eólicas. Actualmente existe una regulación muy desarrollada de los límites de sonido aplicables, mediciones, autoridades competentes y consecuencias de incumplimiento.

Medidas de apoyo aplicables a las Comunidades Energéticas

1. Medidas de apoyo regulatorio

El Artículo 3 del Decreto sobre el procedimiento de autorización de energía renovable³² establece que la planificación, construcción y operación de instalaciones de generación renovable, incluyendo la conexión a la red, la red en si misma, y los elementos de almacenamiento, tienen un interés social significativo y sirven a la salud y seguridad públicas. Esto facilita la priorización de la generación renovable en la ponderación con intereses ambientales y naturales protegidos³³.

2. Medidas de facilitación del acceso a la información

En Dinamarca existen algunas entidades u organismos dedicados a facilitar el acceso a información y a apoyar el desarrollo de comunidades energéticas.

Por ejemplo, la asociación Energifællesskaber Danmark (Comunidades Energéticas Dinamarca) ofrece recursos para municipios y para participantes en Comunidades Energéticas³⁴.

Otro ejemplo son los subsidios promovidos por el Statens Tilskudspuljer, que financian proyectos informativos sobre el desarrollo de energías renovables, incluyendo las Comunidades Energéticas³⁵.

Regulación aplicable a las instalaciones de almacenamiento

Respecto a la regulación del almacenamiento en Dinamarca, se permite tener baterías, detrás del contador, conectadas de forma independiente o vinculadas a una instalación.

Cuando se adquiere energía de la red se paga tanto impuesto de energía como cargos de red. Respecto al vertido de energía a la red, sí se pagan cargos de red, pero no aplica el impuesto eléctrico. Finalmente, respecto a la energía generada, almacenada y/o consumida detrás del contador, esta no está sujeta a cargos ni a impuestos. Es decir, aunque se pagan cargos e impuestos cuando se adquiere energía de la red, si esta se almacena y se consume posteriormente, este consumo no se encuentra gravado. Igualmente, si la energía se genera, se almacena y posteriormente se consume detrás del contador, sin incorporarse en ningún momento a la red, tampoco se pagan impuestos ni cargos³⁶.

26

Cuando la electricidad se incorpora a la red, no aplica el impuesto eléctrico, pero sí que son aplicables cargos de red³⁷.

³² VE-tilladelsesprocesbekendtgørelsen.

³³ <https://gorrissenfederspiel.com/nye-eu-regler-2030-maalsaetning-for-vedvarende-energi/>

³⁴ <https://www.energifaellesskaber.dk/>

³⁵ <https://www.statens-tilskudspuljer.dk/klima-energi-og-forsyningsministeriet/energistyrelsen/35>

³⁶ <https://ens.dk/forsyning-og-forbrug/tariffer-i-elsystemet>; <https://ens.dk/forsyning-og-forbrug/faq-om-interne-elektricitetsforbindelser>; <https://info.skat.dk/data.aspx?oid=2061604>.

³⁷ <https://flow-elfnet.dk/priser-regler/indfoedningstarif>

En Dinamarca, no existen mecanismos para evitar la doble imposición sobre la energía almacenada. Así pues, se paga cargos de red cada vez que se adquiere o incorpora energía de la red y se paga el impuesto eléctrico cada vez que se adquiere energía de la red.

2.5.3. PAÍSES BAJOS y la descentralización Energética

Estado de las Comunidades Energéticas en los Países Bajos

La regulación de las comunidades energéticas y del autoconsumo más allá del propio edificio se encuentra actualmente en proceso de implementación. Dichas figuras han sido incorporadas recientemente en la normativa, que entrará en vigor el próximo 1 de enero de 2026³⁸.

Mecanismos de participación de las autoridades locales en la configuración de proyectos energéticos

La Ley de Medio ambiente³⁹ incluye varios instrumentos principales para regular el uso y la protección del medio ambiente. Varios de ellos se desarrollan o pueden ser desarrollados por entidades locales como los municipios o las provincias⁴⁰.

Visión medioambiental

En la visión medioambiental, el consejo provincial o municipal establece las ambiciones y políticas objetivo con relación al medio ambiente a largo plazo en un único documento para la totalidad de su territorio y para la totalidad de las políticas. Dicho documento no es vinculante para las personas físicas y jurídicas, sino únicamente para la propia entidad que aprueba la visión medioambiental.

27

Por ejemplo, en la visión medioambiental se pueden incluir objetivos de generación renovable. Al tratarse de un único documento, la Visión medioambiental permite tomar una perspectiva coherente de la política energética en relación con otras actividades o políticas, como la movilidad y las políticas de vivienda.

Programa

El programa es una herramienta disponible para los gobiernos municipales y provinciales en relación a diferentes momentos en el desarrollo e implementación de las políticas públicas. Por ejemplo, se puede utilizar un programa para detallar la visión medioambiental respecto a una zona o un tema o para detallar medidas específicas de gestión del medio ambiente.

³⁸ Besluit van 17 februari 2025 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Energiewet.

³⁹ Omgevingswet. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01>

⁴⁰ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/>

El desarrollo del programa requiere participación pública en su preparación.

Como la visión medioambiental, el programa es únicamente vinculante para el propio organismo que lo aprueba, en este caso el gobierno provincial o municipal.

Por ejemplo, a través de un programa se puede identificar áreas disponibles para el desarrollo de proyectos de generación o almacenamiento, establecer la estructura de participación en el proyecto.

Normas descentralizadas

Reciben el nombre de Plan Ambiental o de Reglamento Ambiental, dependiendo de si son aprobadas por el municipio o por la provincia, respectivamente.

Establecen las regulaciones del medio ambiente físico aplicables a la totalidad del territorio de cada autoridad.

Permiso ambiental:

Es la licencia emitida por la autoridad municipal, provincial o estatal para desarrollar alguna actividad concreta que, de acuerdo con las normas descentralizadas o con las regulaciones de ámbito nacional requieren una autorización expresa.

En principio, la obtención de un permiso es la excepción.

Medidas de apoyo a las energías renovables

1. Medidas de apoyo económico

28

Una de las medidas principales de apoyo al uso de energías renovables en los Países Bajos ha sido el balance neto de excedentes. A diferencia de la compensación simplificada (Net-Billing), la compensación neta es en energía, no en el valor de la energía, es decir, un contador que gira en dos direcciones (Net-Metering). Esto permite compensar directamente energía excedentaria producida en momentos de precio bajo por energía consumida en momentos en el que el precio es alto.

Sin embargo, dicho incentivo va a dejar de aplicarse a partir del 1 de enero de 2027. El Gobierno Neerlandés ha indicado varias razones para dejar de aplicar la compensación neta: Por un lado, argumenta que esta resulta en un incremento en los costes para las compañías eléctricas que estas repercuten en precios de la energía más altos para aquellos consumidores que no cuenta con instalaciones. Igualmente, se reduce la cantidad recaudada de impuestos. Por otro lado, la reducción del precio de los paneles hace que la compensación neta no sea necesaria para hacerlos rentables. Finalmente, el gobierno quiere apoyar el autoconsumo de la energía generada en vez de su vertido a la red⁴¹.

⁴¹ Ver <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-thuis/salderingsregeling>.

2. Medidas de apoyo al acceso de información

En los Países Bajos existen medidas generales de facilitación del acceso a la normativa y permisos aplicables a diferentes actividades económicas, que pueden ser aprovechadas por las Comunidades Energéticas.

Una medida de facilitación es la plataforma Normas en el Mapa (Regels op de kaart), consistente en un mapa disponible en el siguiente [enlace](#) en el que se puede consultar la normativa urbanística aplicable a cada punto de los Países Bajos. Entre otros usos, esto facilita conocer en qué medida y en qué condiciones se pueden desarrollar proyectos renovables en cada punto concreto del estado.

Igualmente, también existe una plataforma llamada Búsqueda de Permisos (Vergunningcheck) que, a partir de un cuestionario, permite determinar, para una actividad y una localización concreta, la regulación, los requisitos y los permisos necesarios. La plataforma es accesible en el siguiente [enlace](#).

Igualmente, también existen en los Países Bajos entidades y organismos dedicados a facilitar el acceso a información sobre energías renovables, incluyendo Comunidades Energéticas.

Por ejemplo, cada municipio de los Países Bajos tiene una ventanilla de energía (energieloket) para asesorar a sus ciudadanos. Estas ventanillas pueden proporcionar asesoramiento en relación con Comunidades Energéticas, si bien no están exclusivamente dedicadas a estas.

29

Otro ejemplo es el Punto de Servicio de Energía (Servicepunt Energie) de la Provincia de Utrecht. Este organismo ofrece servicios y herramientas específicas para Comunidades Energéticas⁴².

Flexibilidad y bilateralización de la relación entre consumidores y distribuidoras La regulación aplicable a la distribución en Países bajos permite varias medidas de flexibilización del vertido y consumo de energía de la permitiendo limitarlos a determinadas horas o plazos preestablecidos. Así pues, se permiten contratos de capacidad flexible⁴³ y en bloques de tiempo acordados previamente⁴⁴.

Regulación aplicable a las instalaciones de almacenamiento

En los Países Bajos, las instalaciones de almacenamiento están permitidas tanto detrás del contador, como en forma de batería colectiva en un mismo bloque de edificios y como elemento separado conectado a la red.

⁴²Ver <https://www.servicepuntenergie.nl/servicepunt-elektriciteit/wij-zijn-een-energiecooperatie-elektriciteit/>

⁴³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/codebesluit-non-firm-ato>

⁴⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/codebesluit-alternatieve-transportrechten>

Para el caso de las baterías situadas detrás del contador, únicamente se pagan los cargos de red e impuesto aplicables por la energía que se adquiere de la red, sin que dicha energía esté gravada cuando se consume de la batería detrás del contador. Igualmente, la energía producida por una instalación de generación también detrás del contador que se acumula en la batería tampoco está sujeta al impuesto eléctrico⁴⁵.

Respecto a baterías conectadas de forma independiente, la energía adquirida de la red no está sujeta a impuesto eléctrico, de forma que se evita la doble imposición por la energía adquirida y posteriormente vertida a la red y consumida⁴⁶.

Respecto a los cargos de red, estos generalmente solo se aplican al consumo de energía proveniente de la red. Por lo tanto, únicamente se pagan cuando se carga la batería con energía comprada en la red, pero no respecto a energía generada por una instalación detrás del contador y almacenada detrás del contador. Tampoco aplican cuando dicha energía es consumida sin pasar por la red eléctrica. Igualmente, cuando se inyecta energía a la red tampoco se pagan peajes⁴⁷.

⁴⁵https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/energiebelasting/

⁴⁶<https://www.rijksfinancien.nl/belastingplan-memorie-van-toelichting/2022/d17e2179>

⁴⁷<https://www.energystoragenl.nl/wp-content/uploads/2025/02/transporttarieven-en-elektriciteitsopslag.pdf>

3. MARCOS JURIDICOS EN ESPAÑA

3.1. Integración de las Comunidades Energéticas en el Ordenamiento Jurídico Español.

Una vez analizadas las experiencias de diferentes países de Europa vamos a ver que el desarrollo de las comunidades energéticas y del autoconsumo en España se encuentra estrechamente vinculado a la evolución normativa del sector eléctrico y de la transición energética. Desde la aprobación de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, el ordenamiento jurídico español ha ido incorporando progresivamente las directrices europeas en materia de renovables, eficiencia energética y participación ciudadana en el sistema eléctrico.

La normativa vigente configura un marco jurídico dinámico y en constante actualización, que ha permitido avances significativos; no obstante, la consolidación de las comunidades energéticas exige una adaptación y evolución normativa sostenida, capaz de acompañar su desarrollo técnico, organizativo y económico.

La normativa actual ha permitido:

- Reconocer y regular el autoconsumo individual y colectivo.
- Incorporar la figura de las comunidades de energía renovable y las comunidades ciudadanas de energía.
- Establecer mecanismos de compensación económica y de gobernanza participativa.
- Integrar los objetivos de descarbonización en la planificación nacional mediante instrumentos como el PNIEC.

31

En este apartado se analizan las principales disposiciones normativas que han marcado este proceso, desde la Ley del Sector Eléctrico hasta los desarrollos reglamentarios más recientes impulsados por el MITECO, ofreciendo una visión sistemática de su alcance y repercusión práctica para el despliegue de las comunidades energéticas en España.

3.1.1. Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico⁴⁸

La Ley 24/2013 constituye la norma básica que regula el funcionamiento del sector eléctrico en España. Su finalidad es garantizar el suministro de energía eléctrica bajo los principios de eficiencia, seguridad, sostenibilidad económica y respeto medioambiental.

La norma articula el sistema eléctrico tradicional en torno a cuatro grandes actividades: producción, transporte, distribución y comercialización, cada una con un régimen jurídico diferenciado:

- Producción de energía eléctrica: consiste en la generación de electricidad en instalaciones renovables, nucleares, térmicas, entre otras.
 - Se trata de una actividad liberalizada, abierta a cualquier agente que cumpla los requisitos legales y obtenga las autorizaciones correspondientes.
 - Los productores comercializan la energía en el mercado mayorista (OMIE) o a través de contratos bilaterales.
- Transporte de energía eléctrica: corresponde al traslado de electricidad a través de la red de alta tensión.
 - Es una actividad regulada, considerada monopolio natural.
 - Su gestión está atribuida en exclusiva a Red Eléctrica de España (REE), como titular y operador del sistema.
 - Su función esencial es garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico.
- Distribución de energía eléctrica: comprende el suministro desde la red de transporte hasta los puntos de consumo, a través de redes de media y baja tensión.
 - Se trata igualmente de una actividad regulada y monopolística por zonas de distribución.
 - Las empresas distribuidoras (Endesa Distribución, i-DE de Iberdrola, UFD, entre otras) son responsables de la operación de las redes locales, las conexiones, las lecturas de los contadores, la calidad del suministro y el acceso de terceros.
 - En los Pirineos aragoneses hay varias distribuidoras "locales" o "municipales", por ejemplo electro Escarrilla SL (Escarrilla), Eléctrica de Eriste (Valle de Benasque), Energías de Panticosa SL (Panticosa), u otras como distribuidoras en valles o pueblos pequeños

32

⁴⁸ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con> artículos 6.1 letra j y 12 bis

- Su existencia se debe a que en áreas montañosas como el Pirineo Aargonés muchas localidades son pequeñas, aisladas y con baja densidad de población, lo que tradicionalmente dificultaba su abastecimiento eléctrico por grandes compañías generalistas.
- En muchos casos nacieron con participación del municipio o de los propios vecinos.
- Comercialización de energía eléctrica: se refiere a la venta de electricidad al consumidor final.
 - Es una actividad liberalizada, en la que operan múltiples agentes en régimen de libre competencia.
 - Se distinguen:
 - *Comercializadoras libres*, que ofrecen precios pactados en el mercado libre.
 - *Comercializadoras de referencia (COR)*, designadas por el Estado, habilitadas para ofrecer el PVPC (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor) y gestionar el Bono Social.

Como vemos, la Ley 24/2013 configura un sistema mixto, en el que transporte y distribución son actividades reguladas y monopolísticas, mientras que producción y comercialización se desarrollan en régimen de libre competencia.

33

La norma introduce por primera vez un marco legal para el autoconsumo, reconociéndolo como una modalidad de suministro y estableciendo las bases de su desarrollo reglamentario posterior (consolidado posteriormente en el Real Decreto 244/2019 que veremos más adelante).

Ley 24/2013, incorpora la figura de las **comunidades energéticas** en su artículo 6.1, letra j)⁴⁹, al reconocerlas como sujetos que desarrollan actividad eléctrica. Realiza una trasposición de la normativa europea y distingue expresamente entre dos tipologías

⁴⁹ j) Las comunidades de energías renovables, que son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras. k) Las comunidades ciudadanas de energía, que son entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera.

diferenciadas: las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía. Esta letra j) fue introducida por el apartado 3 del artículo 4 del RD 23/2020 que veremos mas adelante.

Asimismo, la Ley del Sector Eléctrico establece en sus artículos 12 bis y 12 ter⁵⁰ el régimen básico de derechos y obligaciones aplicable a ambas figuras, configurando su marco jurídico esencial de funcionamiento dentro del sistema eléctrico.

Finalmente contempla en su Disposición final 3^a⁵¹ que se habilita al gobierno para que las instalaciones de generación que sean titularidad de comunidades energéticas puedan tener un especial tratamiento retributivo, la disposición entiende las comunidades energéticas como organizaciones sin ánimo de lucro cuyos accionistas sean personas físicas, entes locales o pequeñas y medianas empresas

3.1.2. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica⁵²

El Real Decreto 244/2019 desarrolla de forma práctica la figura del autoconsumo y lo convierte en una herramienta efectiva de participación ciudadana en el sistema eléctrico. Distingue:

- **Autoconsumo sin excedentes:** la instalación dispone de un sistema antivertido que impide la inyección de energía en la red, de modo que toda la electricidad generada es consumida de forma instantánea por los asociados.
- **Autoconsumo con excedentes:** la instalación puede verter energía sobrante a la red. Esta modalidad se divide, a su vez, en:
 - a) **Con excedentes acogidos a compensación simplificada:** la energía excedentaria se descuenta en la factura eléctrica hasta un máximo equivalente al consumo mensual. Está limitada a instalaciones de ≤ 100 kW y no exige la venta de energía en el mercado.
 - b) **Con excedentes no acogidos a compensación:** el titular puede vender la energía sobrante en el mercado eléctrico (OMIE), aplicándose a instalaciones de cualquier potencia.

⁵⁰ Véase artículos 12 bis y 12 ter

⁵¹ DF tercera apartado 6

⁵² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2019/04/05/244>

Reconocimiento del **autoconsumo colectivo**, que permite a varios consumidores compartir una misma instalación próxima de generación, siempre que se cumplan ciertos criterios de proximidad (misma referencia catastral, distancia máxima de 500 metros o conexión al mismo centro de transformación).

- Dentro de esta figura se aplican las mismas modalidades generales:
 - Colectivo sin excedentes: toda la energía se consume en el instante, sin inyección a la red.
 - Colectivo con excedentes acogidos a compensación: los excedentes se reparten entre los consumidores y la comercializadora los compensa en las facturas.
 - Colectivo con excedentes no acogidos a compensación: los participantes actúan como productores y venden la energía excedente en el mercado. (obligatorio en instalaciones de >100kw)

En el autoconsumo colectivo, la energía generada por la instalación se distribuye entre los distintos participantes conforme a unos **coeficientes de reparto** previamente acordados. Estos coeficientes tienen carácter fijo, deben estar calculados de manera que su suma sea igual a uno y reflejan el porcentaje de energía que corresponde a cada consumidor asociado. Una vez definidos, los coeficientes se comunican a la empresa distribuidora, la cual informa a la comercializadora, que es la encargada de aplicar dichos criterios en la facturación.

35

En cuanto a la contribución equitativa a los costes del sistema: La Ley establece que los participantes en el autoconsumo deben seguir contribuyendo de forma justa a los costes generales del sistema eléctrico.

Se crea el Registro administrativo de autoconsumo, simplificando los trámites para pequeñas instalaciones.

Este Real Decreto supuso un punto de inflexión al eliminar barreras burocráticas y económicas, consolidando el autoconsumo como un derecho efectivo de la ciudadanía.

3.1.3. Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio⁵³

El Real Decreto-ley 23/2020 se aprobó en un contexto de crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19, con el objetivo de acelerar la transición energética, impulsar las energías renovables y fomentar la reactivación económica. Supone una norma clave en el proceso de despliegue de proyectos de generación renovable y en la consolidación de figuras como el autoconsumo y las comunidades energéticas.

Principales aportaciones en materia energética:

⁵³ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>

1. Impulso a las energías renovables mediante subastas:
 - Se establece un nuevo sistema de subastas renovables basado en el precio de la energía como mecanismo de adjudicación, superando el modelo anterior de primas.
 - El objetivo era dar estabilidad regulatoria y favorecer la inversión a largo plazo.
2. Régimen de acceso y conexión a la red:
 - Refuerza el marco jurídico de los permisos de acceso y conexión, imponiendo hitos administrativos obligatorios (como la obtención de la autorización administrativa previa o la declaración de impacto ambiental) con plazos concretos.
 - La finalidad es evitar la especulación con los derechos de acceso a la red y garantizar que los proyectos adjudicados sean viables.
3. Fomento del autoconsumo y de las comunidades energéticas:
 - El decreto-ley facilita la tramitación administrativa de las instalaciones de autoconsumo y de generación renovable de pequeña escala.
 - Abre la puerta al desarrollo de proyectos participativos, en línea con la Directiva (UE) 2018/2001 (RED II), que reconoce el papel de las comunidades ciudadanas de energía. (CER)
 - Refuerza la idea de que los consumidores pueden convertirse en agentes activos del sistema eléctrico, tanto de forma individual como colectiva.
4. Flexibilidad para proyectos innovadores:
 - Se introducen medidas para facilitar proyectos piloto de almacenamiento, hibridación y agregación de demanda, anticipando nuevas figuras que serían objeto de desarrollo posterior.
5. Medidas de reactivación económica:
 - Además de lo energético, el RDL incluyó disposiciones para reactivar la economía tras la pandemia, aunque en el ámbito eléctrico su mayor relevancia está en el impulso normativo a las renovables.

36

Relevancia especial para las comunidades energéticas

El RDL 23/2020 puede considerarse un punto de inflexión en la normativa española porque:

- Reconoce de forma expresa la necesidad de acelerar el despliegue de proyectos renovables distribuidos y participativos.
- Simplifica y ordena el acceso a red, algo esencial para el autoconsumo compartido y las comunidades energéticas.
- Introduce la flexibilidad necesaria para que nuevos actores, ayuntamientos, cooperativas, asociaciones vecinales participen en el mercado eléctrico mediante modelos colaborativos.

3.1.4. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética⁵⁴

La Ley 7/2021 establece el marco normativo de la política energética y climática en España, alineándola con los compromisos internacionales y europeos. Sus puntos clave son:

- Reconocimiento del **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)** como instrumento central de planificación energética.
- Fijación de objetivos vinculantes de reducción de emisiones, renovables y eficiencia energética para 2030 y 2050.
- Impulso de la transición energética justa y participativa, con medidas específicas de apoyo a las energías renovables y al autoconsumo.
- Introducción de mecanismos de gobernanza y financiación, fomentando la participación de administraciones, empresas y ciudadanía.

Aunque no regula de manera directa el autoconsumo o las comunidades energéticas, esta Ley actúa como marco estratégico que orienta todo el desarrollo normativo posterior.

3.1.5. El PNIEC 2021-2030 y las comunidades energéticas⁵⁵

El **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030**, aprobado por el Gobierno de España y remitido a la Comisión Europea en 2020, constituye el instrumento de planificación estratégica en materia de energía y clima. Define los objetivos y medidas que España debe implementar para cumplir con los compromisos europeos de descarbonización, renovables y eficiencia energética.

37

Objetivos generales del PNIEC

- Alcanzar en 2030 un 42 % de energía renovable sobre el consumo final bruto.
- Lograr que el 74 % de la generación eléctrica provenga de fuentes renovables.
- Reducir en un 23 % las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990.
- Mejorar la eficiencia energética en un 39,5 %.

Papel del autoconsumo y las comunidades energéticas

El PNIEC reconoce expresamente que el éxito de la transición energética requiere la implicación activa de la ciudadanía, las pymes y las administraciones locales. Para ello:

1. Autoconsumo

- Se plantea un fuerte despliegue del autoconsumo, tanto individual como colectivo, con una previsión de 9 GW instalados en 2030.
- Se contempla la simplificación administrativa y la introducción de incentivos para acelerar su expansión.

⁵⁴ <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>

⁵⁵ www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html

2. Comunidades energéticas

- El PNIEC integra a las comunidades de energía renovable y a las comunidades ciudadanas de energía como figuras clave de participación social.
- Se subraya su papel en la cohesión territorial y social, al favorecer la generación distribuida y el consumo local.
- Se destacan como herramientas para que ayuntamientos, pymes y ciudadanía accedan a los beneficios de la transición energética.
- Se prevé el desarrollo de instrumentos de apoyo financiero y normativo, en línea con las directivas europeas, para fomentar su constitución y consolidación.

Relevancia jurídica y estratégica

- Aunque el PNIEC no tiene rango de ley, constituye el marco de referencia obligatorio en la planificación energética nacional.
- Proporciona la base estratégica sobre la que se apoyan medidas normativas (como el RD 244/2019 sobre autoconsumo o el RDL 23/2020).
- Para las comunidades energéticas, supone un reconocimiento político y jurídico de su papel central en la transición, anticipando el despliegue de programas específicos de apoyo (como las Oficinas de Transformación Comunitaria OTC o el programa CE Implementa).

38

3.1.6. **Modificaciones del RD-ley 18/2022⁵⁶, de 18 de octubre**

El **Real Decreto-ley 18/2022** introdujo un cambio importante en la normativa de autoconsumo, modificando disposiciones de los artículos 3 y 4 del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. Su objetivo es facilitar que las viviendas que, por las características de sus edificios (orientación, tipo de cubierta o protección patrimonial), no puedan instalar paneles solares propios, tengan igualmente acceso al autoconsumo.

Para ello, se permite el autoconsumo a través de la red, ampliando la distancia máxima entre la planta de generación y los consumidores asociados hasta **1.000 metros**, siempre que la instalación fotovoltaica esté situada en una cubierta.

3.1.7. **Modificaciones de Real Decreto-ley 20/2022⁵⁷, de 27 de diciembre**

Este decreto modifica el **Real Decreto 244/2019, de 5 de abril**, que regula las condiciones del autoconsumo eléctrico.

⁵⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/10/18/18/con>

⁵⁷ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/12/27/20/con>

La nueva redacción aclara que también se considerará instalación de producción próxima a los puntos de consumo (y, por tanto, apta para autoconsumo colectivo), aquella planta de generación que cumpla estas condiciones:

- Utilice exclusivamente tecnología fotovoltaica.
- Esté ubicada en alguno de estos emplazamientos:
 - En la cubierta de una o varias edificaciones.
 - En suelo clasificado como industrial.
 - En estructuras artificiales existentes o futuras cuyo fin principal no sea generar electricidad (por ejemplo, marquesinas, aparcamientos, cubiertas de naves, etc.).
- Se conecte a los consumidores a través de la red de transporte o distribución.
- Esté situada a una distancia máxima de **2.000 metros** de los consumidores asociados.
 - Para calcular dicha distancia, se toma como referencia la proyección ortogonal en planta entre los equipos de medida.

Actualmente, y hasta la fecha de elaboración del presente informe, la normativa vigente mantiene la distancia de 2.000 metros.

Actualmente se encuentra en tramitación el proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados aspectos relativos al autoconsumo de energía eléctrica y de impulso al almacenamiento distribuido, actualizando principalmente el Real Decreto 244/2019 para facilitar el despliegue del autoconsumo, reforzar la participación ciudadana y promover la integración del almacenamiento energético como elemento clave de flexibilidad del sistema eléctrico. Los principales aspectos revisados son los siguientes:

- Se amplía a 5.000 metros la distancia del autoconsumo -en suelo industrial o marquesinas- para instalaciones de $P \leq 5\text{MWn}$.
- Se amplían las exenciones a la obligación de contratar un suministro para los servicios auxiliares en instalaciones colectivas. Con que haya un consumidor asociado conectado en red interior, el requisito de "red interior" se dará por cumplido para todos. Asimismo, se simplifica el requisito para instalaciones a través de red.
- Se crea la modalidad de "autoconsumo con excedentes compartido". En esta modalidad el consumidor principal puede compartir sus excedentes con los consumidores asociados.
- En cambios parciales del acuerdo de reparto -es decir, que no afecta a todos los miembros del colectivo- el nuevo acuerdo de reparto solo deberá ser firmado por consumidores asociados afectados. En el caso de altas y bajas en el colectivo, sin modificar porcentajes, solo deberán ser firmadas por los miembros del colectivo entrantes y salientes.

- Se permite que un consumidor pueda estar asociado de forma simultánea a dos modalidades: (i) autoconsumo individual sin excedentes y; (ii) autoconsumo a través de red
- Se habilita la posibilidad de que, en instalaciones sin excedentes, el titular administrativo de la instalación sea diferente al del punto de suministro.
- El tiempo mínimo de permanencia en una modalidad de autoconsumo se fija en 1 mes.
- Se crea y regula la figura del gestor de autoconsumo.
- Las instalaciones de autoconsumo con almacenamiento podrán acogerse a cualquier modalidad de autoconsumo –“modalidades de autoconsumo con almacenamiento distribuido”-

3.1.8. Proyecto de Real Decreto sobre Comunidades Energéticas (MITECO, abril 2023)⁵⁸

En abril de 2023, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) sometió a información pública un Proyecto de Real Decreto para regular las comunidades energéticas. Aunque aún no ha sido aprobado de forma definitiva, su contenido ofrece una orientación relevante sobre cómo se pretende desarrollar jurídicamente estas figuras en España, en transposición de las Directivas europeas.

Objetivos del proyecto:

- Establecer un marco jurídico claro y uniforme para las *comunidades de energías renovables* y las *comunidades ciudadanas de energía*, previstas en la normativa europea (Directiva 2018/2001, RED II, y Directiva 2019/944).
- Reconocerlas expresamente como nuevos sujetos del sistema eléctrico, diferenciados de otros agentes tradicionales.
- Facilitar su acceso a la red y a los mecanismos de apoyo público.

40

Principales previsiones sobre comunidades energéticas

Las comunidades energéticas cuentan con un marco jurídico en el que se destacan una serie de elementos esenciales que configuran su naturaleza y funcionamiento. En primer lugar, se establece una definición jurídica que recoge las notas características de estas entidades: su carácter abierto y voluntario, el control efectivo ejercido por parte de socios de ámbito local y su orientación hacia la consecución de beneficios no solo económicos, sino también sociales y ambientales.

⁵⁸www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/_layouts/15/Proyecto%20de%20Real%20Decreto-61313.pdf

En materia de acceso a la red, se preveía la posibilidad de reservar capacidad en determinados nudos eléctricos específicamente destinada a proyectos de comunidades energéticas. Este mecanismo tenía como finalidad garantizar su integración en el sistema eléctrico, evitando que quedaran desplazadas frente a promotores de mayor tamaño. Asimismo, se contemplaba la opción de establecer cupos específicos en las subastas de energías renovables, con el objetivo de facilitar su despliegue y favorecer la participación ciudadana en la transición energética.

En cuanto a las formas jurídicas admitidas, el marco regulador reconoce una amplia flexibilidad. Las comunidades energéticas pueden constituirse bajo distintas fórmulas, tales como cooperativas, asociaciones, sociedades civiles u otras entidades con personalidad jurídica propia, siempre que respeten los principios de gobernanza democrática y el control local por parte de sus miembros. Esta apertura normativa permite que el modelo se adapte a la realidad de cada territorio y al perfil de los participantes.

También se resalta su relevancia social y territorial. Las comunidades energéticas son consideradas una herramienta de cohesión, ya que promueven la implicación de ciudadanos, pequeñas y medianas empresas y entidades locales en proyectos compartidos de energía. Su impulso se vincula especialmente con las zonas rurales y con aquellas áreas que sufren riesgo de despoblación, donde la creación de este tipo de estructuras no solo contribuye a la transición energética, sino también al fortalecimiento del tejido social y económico.

41

Aunque este Real Decreto todavía no ha entrado en vigor, constituye hasta la fecha el intento más avanzado de regulación específica de las comunidades energéticas en España. Su aprobación tendría una importancia decisiva, ya que aportaría la seguridad jurídica necesaria para consolidar los proyectos ya existentes y permitir su integración de manera estable en la planificación energética estatal.

El texto normativo persigue garantizar un tratamiento diferenciado y favorable a las comunidades energéticas frente a otros actores del sistema eléctrico, en coherencia con la normativa europea. De hecho, incorpora de manera parcial la transposición de la Directiva (UE) 2018/2001, conocida como RED II, y de la Directiva (UE) 2019/944, que introducen las figuras de las comunidades de energías renovables (CER) y de las comunidades ciudadanas de energía (CCE).

Su contenido se alinea también con los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y con los compromisos de descarbonización adquiridos por España, situando al consumidor en el centro de la transición energética. Para ello, se apoya en un conjunto de medidas previas que han ido abriendo el camino, entre ellas el Real Decreto 900/2015 sobre autoconsumo, el Real Decreto 244/2019 que flexibilizó este régimen, el Real Decreto-ley 23/2020 que introdujo novedades relevantes en el ámbito

energético, así como programas de fomento específicos como CE Implementa y CE Oficinas.

Podemos decir que el proyecto de Real Decreto delimita de manera clara los requisitos aplicables a las comunidades energéticas, con el fin de distinguirlos de otras formas de organización y de garantizar que cumplen con los principios de gobernanza democrática, control local y orientación hacia beneficios sociales, ambientales y económico.

Entre sus principales aportaciones está la de diferenciar claramente las dos figuras

A. Comunidades de Energías Renovables (CER)

Las comunidades energéticas se definen como entidades jurídicas de participación abierta y voluntaria, controladas por personas físicas, pequeñas y medianas empresas o autoridades locales vinculadas al territorio donde se desarrollan los proyectos. Su finalidad principal no es la obtención de beneficios financieros, sino la generación de impactos positivos de carácter ambiental, social y económico.

Entre los requisitos esenciales para su constitución destaca la necesidad de contar con un mínimo de cinco socios, así como garantizar una participación libre y no discriminatoria. El principio de control efectivo por parte de los socios impide que una sola persona o entidad pueda concentrar más del 51 % de los derechos de voto, asegurando una gobernanza democrática.

Otro aspecto fundamental es la proximidad geográfica, que busca mantener un vínculo territorial real entre la instalación y los participantes:

- **En municipios de hasta 5.000 habitantes**, podrán integrarse como socios las personas propietarias de bienes inmuebles en el municipio, quienes tengan allí su residencia habitual o quienes sean titulares de un punto de suministro eléctrico. Además, se permite la participación de personas procedentes de municipios colindantes, siempre que cada uno de ellos tenga menos de 50.000 habitantes y que la suma de la población total no supere conjuntamente los 50.000 habitantes.
- **En municipios de hasta 50.000 habitantes**, el requisito de proximidad se considera cumplido si la instalación se ubica en el propio término municipal o en municipios limítrofes, lo que favorece la colaboración intermunicipal en entornos periurbanos y semi-rurales.
- **En municipios de más de 50.000 habitantes**, se aplica un criterio más estricto: la instalación debe encontrarse a una distancia máxima de 5 kilómetros de los consumidores asociados. Esta distancia se mide entre los equipos de medida mediante su proyección ortogonal en planta, siguiendo el mismo método previsto en la normativa de autoconsumo colectivo. El objetivo de esta limitación es garantizar que los proyectos comunitarios en grandes ciudades mantengan una vinculación territorial efectiva y no se conviertan en estructuras meramente financieras.

42

En cuanto al destino de los recursos, se establece la prioridad de reinvertir los posibles beneficios en la reducción de los costes energéticos de los socios, en actuaciones de mejora ambiental o en proyectos de desarrollo local.

Las comunidades energéticas gozan de un conjunto de derechos reconocidos, entre los que se encuentran producir, consumir, almacenar, vender y compartir energía renovable, acceder a los mercados eléctricos y actuar como representantes en esquemas de autoconsumo colectivo. Paralelamente, también asumen determinadas obligaciones, como la necesidad de seguir procedimientos transparentes en materia de registro y licencias, abonar los peajes y cargos correspondientes y contribuir de forma justa al sostenimiento del sistema eléctrico.

B. Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE)

Las Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE) se configuran como entidades jurídicas con personalidad propia, basadas en la participación abierta y voluntaria de ciudadanos, pequeñas y medianas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios. Su finalidad no es la rentabilidad financiera, sino la generación de beneficios sociales, económicos y ambientales para sus miembros o para la comunidad local en la que desarrollan sus actividades. A diferencia de otras figuras, su ámbito de actuación se limita estrictamente al sector eléctrico, lo que incluye tanto la producción y el consumo como la gestión y comercialización de energía en este sector.

Para su constitución, las CCE deben contar con un mínimo de cinco socios y garantizar una participación libre, sin límites injustificados ni discriminación. La autonomía y el control democrático interno son requisitos esenciales: ningún miembro puede concentrar más del 51 % de los derechos de voto ni dominar los órganos de decisión. El control efectivo debe recaer siempre en ciudadanos, pymes o entidades locales, de modo que los grandes actores energéticos no puedan asumir una posición dominante. Los posibles beneficios que obtenga la CCE han de destinarse principalmente a la reducción de los costes energéticos de los socios, a actuaciones vinculadas a su objeto social, a la mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad.

43

En cuanto a los derechos reconocidos a estas entidades, las CCE pueden acceder en igualdad de condiciones a todos los mercados eléctricos, participar como clientes finales, generadores, suministradores o agregadores y actuar, si lo desean, como comercializadoras de energía dentro del marco regulatorio aplicable. Asimismo, tienen derecho a intervenir en esquemas de autoconsumo colectivo, representando a los consumidores, y a acceder a procedimientos, licencias y peajes en condiciones transparentes y equitativas.

Junto a estos derechos, asumen también obligaciones. Están sujetas a contribuir de manera equitativa al reparto de los costes del sistema eléctrico incluidos peajes, cargos e impuestos y deben cumplir con los procedimientos de registro y licencias. Además,

están obligadas a garantizar la transparencia en su funcionamiento interno, tanto en la toma de decisiones como en la gestión económica.

Los socios de una CCE gozan también de un régimen específico de derechos. Puede formar parte cualquier consumidor, ya se trate de hogares, pymes o incluso consumidores vulnerables, manteniendo en todo caso sus derechos como usuarios finales de energía. Los miembros pueden realizar autoconsumo individual o colectivo dentro de la comunidad, participar en la toma de decisiones bajo reglas democráticas y beneficiarse de un trato equitativo y no discriminatorio. También se reconoce la libertad de abandonar la comunidad, con derecho a recuperar sus aportaciones en los términos previstos en los estatutos.

El sistema de registro y control administrativo establece que la Dirección General de Política Energética y Minas publicará en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico una lista actualizada de las CCE que hayan presentado la correspondiente declaración responsable. La Administración podrá requerir documentación adicional para verificar el cumplimiento de los requisitos, especialmente en relación con el acceso a ayudas públicas y otros beneficios. Además, cualquier modificación en los datos de la comunidad debe comunicarse en el plazo de un mes, y las comunidades autónomas podrán crear registros propios en el marco de sus competencias.

Marco facilitador, aspectos económicos y disposiciones complementarias

44

El marco normativo de las comunidades energéticas prevé la existencia de un entorno facilitador destinado a impulsar su desarrollo. En este sentido, se establece la obligación de que las administraciones públicas cooperen activamente con las comunidades, eliminando las barreras administrativas que dificultan su constitución o funcionamiento. Además, se contempla el acceso a instrumentos de financiación específicos, a servicios de información y a un marco de apoyo reglamentario que permita a estas entidades operar en igualdad de condiciones. Para reforzar este objetivo, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)⁵⁹ deberá realizar, en un plazo máximo de dieciocho meses, una evaluación detallada sobre el potencial de las comunidades energéticas en España, así como de los principales obstáculos que enfrentan.

En el plano económico y técnico, tanto las Comunidades de Energías Renovables (CER) como las Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE) podrán acogerse al régimen económico de energías renovables regulado por el Real Decreto 960/2020⁶⁰. Asimismo, se prevé la habilitación de cupos específicos en las subastas renovables, reservados a instalaciones comunitarias, con el fin de garantizar su acceso a este mercado competitivo. De forma complementaria, se liberará un porcentaje de capacidad en determinados nudos de la red sujetos a concurso, que quedará reservado a comunidades energéticas

⁵⁹ <https://www.idae.es>

⁶⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/11/03/960/con> Ver artículo 3.2 y artículo 13

y a proyectos de autoconsumo colectivo, facilitando así su integración en el sistema eléctrico.

El proyecto normativo incorpora también una serie de **disposiciones adicionales**. Entre ellas, destaca el fomento de las redes de calor y frío renovables, que deberán considerarse dentro de la planificación urbana. En lo que respecta a la energía renovable procedente de residuos, su aprovechamiento se condiciona al cumplimiento estricto de la normativa de recogida separada. Se introduce igualmente la posibilidad de hibridar plantas industriales con cogeneración, ampliando los plazos para la adaptación hasta 2024. Además, se modifican disposiciones de normativa previa, como el Real Decreto 413/2014⁶¹ y el Real Decreto 1183/2020⁶², con el objetivo de integrar obligaciones de carácter ambiental y de priorizar el acceso y evacuación de las energías renovables.

La aprobación de este proyecto a día de hoy todavía pendiente sería clave para la consolidación y viabilidad de muchos proyectos de comunidades energéticas en todo el territorio.

3.1.9. Legislaciones complementarias

En este recorrido por el régimen jurídico aplicable en España a las comunidades energéticas es conveniente hablar de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC)⁶³ que aunque no tiene un papel directo en la promoción o gestión de comunidades energéticas, si influye decisivamente en su marco de funcionamiento.

45

- Colabora con el MITECO en la definición del marco regulatorio de las comunidades de energías renovables (CER) y comunidades ciudadanas de energía (CCE).
- Asegura que el sistema nacional garantice el acceso no discriminatorio de las comunidades energéticas al mercado y a las redes.

Resulta necesario comentar también el papel que desempeñan los **Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES)**⁶⁴, impulsados en el marco del Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía promovido por la Comisión Europea.

Estos planes constituyen el instrumento estratégico local mediante el cual los municipios adheridos al Pacto asumen compromisos concretos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aumento del uso de energías renovables y mejora de la eficiencia energética.

⁶¹ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/06/06/413>

⁶² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/12/29/1183/con>

⁶³ <https://www.cnmc.es>

⁶⁴ [2019 life-adaptate-guia-paces.pdf](#)

En este contexto, las comunidades energéticas locales se configuran como una herramienta operativa clave dentro de los PACES, al permitir la implicación directa de la ciudadanía, las pymes y las entidades locales en la generación y gestión de energía renovable. Su desarrollo contribuye, además, al cumplimiento de los objetivos de transición energética justa y neutralidad climática establecidos por la Unión Europea y asumidos por el Estado español.

Por tanto, aunque los PACES no constituyen una norma jurídica en sentido estricto, sí representan un marco programático complementario que impulsa y orienta la puesta en marcha de comunidades energéticas desde la escala local, en coherencia con la legislación estatal y autonómica en materia de energía y cambio climático.

3.1.10. Últimas normativas en materia de comunidades energéticas

Tras el apagón de 2025 se impulsó un paquete normativo para flexibilizar el autoconsumo y promover las comunidades energéticas. Ese impulso se materializó inicialmente en el **Real Decreto-ley 7/2025⁶⁵**, que incluía medidas como ampliar la distancia entre generación y consumo hasta **5 km** y crear la figura del gestor colectivo. No obstante, esa norma fue derogada en julio de 2025, por lo que las medidas que contenía no están vigentes. Actualmente el sector espera que las mismas u otras medidas similares se incorporen en el proyecto de Real Decreto que está en proceso de audiencia pública (octubre de 2025).

46

Medidas propuestas relevantes para comunidades energéticas

1. Figura del gestor de autoconsumo colectivo
 - Se propone un representante (persona física o jurídica) autorizado para actuar en nombre de los partícipes: gestión contractual, trámites ante distribuidoras/comercializadoras, reparto de energía, facturación, etc.
2. Ampliación del radio generación–consumo a 5 km
 - Se propone elevar el máximo legal (actualmente 2 km) hasta 5 km para instalaciones ≤ 5 MW ubicadas en cubiertas, suelo industrial o estructuras artificiales.
3. Nuevas modalidades de autoconsumo compartido
 - Excedentes compartidos y posibilidad de que un consumidor combine autoconsumo individual y participación en autoconsumo colectivo.

⁶⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2025/06/24/7>

4. Impulso al almacenamiento distribuido

- Reconocimiento explícito del almacenamiento (baterías u otros) integrado en instalaciones de autoconsumo como elemento operativo y económico relevante.

5. Simplificación administrativa y contractual

- Trámites de alta y conexión más sencillos, contratos colectivos estandarizados, posibilidad de que el gestor realice actuaciones administrativas y de reparto con periodicidad de un mes.

Estado normativo actual (a efectos prácticos)

- Norma vigente: sigue aplicándose el régimen del Real Decreto 244/2019 en materia de autoconsumo.
- Norma derogada: el Real Decreto-ley 7/2025 que contenía las reformas vinculadas al "apagón" fue convalidado inicialmente, pero derogado en julio de 2025, por lo que sus efectos están en proceso de audiencia desde octubre de 2025.
- En noviembre de 2025 el gobierno dicta la norma reglamentaria 997/2025⁶⁶ que aprueba un conjunto de medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, dictadas en un contexto de necesidad inmediata tras las tensiones detectadas en la operación del sistema. Su finalidad principal es mejorar la seguridad y estabilidad del sistema eléctrico, al tiempo que se facilita la integración de energías renovables y de soluciones de almacenamiento.

47

La norma introduce medidas de carácter técnico y administrativo, entre las que destacan la simplificación de procedimientos, el impulso al almacenamiento energético, la repotenciación de instalaciones existentes y el refuerzo de la supervisión del sistema eléctrico. Asimismo, modifica diversos reglamentos del sector eléctrico con el objetivo de agilizar la tramitación de proyectos energéticos y aportar mayor seguridad jurídica.

Este real decreto no regula directamente las comunidades energéticas, pero incide de forma relevante en su desarrollo práctico, al crear un marco más favorable para la implantación de instalaciones renovables, el autoconsumo

⁶⁶<https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/11/05/997/con>

colectivo y los proyectos de ámbito local, actuando como norma estatal de apoyo a la transición energética.

3.2. Experiencias autonómicas en materia de comunidades energéticas con participación pública

En este apartado se presentan tres experiencias de referencia procedentes de tres comunidades autónomas, Cataluña, Valencia y Navarra, han sido seleccionadas por su relevancia en el desarrollo de comunidades energéticas y por la diversidad de enfoques con los que abordan esta figura. Estas iniciativas permiten observar cómo cada territorio ha configurado sus propios modelos de gobernanza, sus marcos organizativos y sus herramientas de apoyo institucional.

En estas tres referencias autonómicas, se incorpora un ejemplo destacado por su integración de sistemas de almacenamiento energético, así como un caso de larga tradición cooperativa, con más de un siglo de historia, que constituye un referente consolidado en la gestión comunitaria de la energía.

Finalmente, se expone la estrategia desarrollada por la Comunidad Foral de Navarra, caracterizada por un enfoque especialmente proactivo en materia de subvenciones y líneas de apoyo, orientado a impulsar un modelo sólido, replicable y con visión de futuro.

48

El análisis conjunto de estas experiencias ofrece una panorámica útil para identificar tendencias de evolución en el ámbito de las comunidades energéticas y proporciona un marco comparado que puede servir de guía para el diseño de nuevas iniciativas, tanto en el ámbito municipal como autonómico.

3.2.1. CATALUÑA

1. El almacenamiento energético comunitario: el Sandbox del Prat de Barcelona

El denominado *Sandbox del Prat de Barcelona* constituye uno de los primeros entornos de ensayo regulatorio autorizados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)⁶⁷ específicamente orientados a la experimentación en modelos avanzados de gestión energética. Desde la perspectiva jurídica, su relevancia es excepcional: permite analizar, con un grado de libertad limitado pero supervisado, la viabilidad técnica, económica, organizativa y normativa de un sistema de **almacenamiento energético comunitario gestionado por una comunidad energética local**, figura que no se encuentra aún reconocida de manera expresa en el ordenamiento

⁶⁷https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/20250317_NdP_El_MITECO_da_luz_verde_a_cinco_proyectos_piloto_para.pdf

español. Este carácter anticipatorio convierte al proyecto en un laboratorio normativo cuyos resultados pueden influir directamente en la futura reforma del régimen de autoconsumo, en la regulación del almacenamiento y en el despliegue de la participación activa del consumidor.

2. Base jurídica y naturaleza de la autorización

El sandbox se articula a través de una autorización administrativa singular, que constituye en la práctica una excepción controlada al marco regulatorio ordinario establecido por el Real Decreto 244/2019 sobre autoconsumo y la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico. La normativa energética vigente no recoge de forma expresa la figura del sandbox, pero su amparo jurídico se encuentra en las potestades del Ministerio para impulsar proyectos piloto de interés público, autorizar regímenes excepcionales con fines de innovación regulatoria y evaluar, sustentado en evidencia práctica, la conveniencia de futuras reformas. De este modo, la administración puede suspender o adaptar obligaciones y procedimientos reglamentarios con tal de permitir el ensayo real de modelos que, sin esta vía excepcional, serían jurídicamente inviables en la fase actual de desarrollo normativo.

Esta flexibilidad excepcional ofrece un espacio para examinar aspectos jurídicos que la normativa todavía no ha abordado. Entre ellos destacan: la categorización del almacenamiento dentro del sistema eléctrico, su eventual configuración como actividad diferenciada, su integración dentro del autoconsumo colectivo, los mecanismos de reparto entre usuarios, su interacción con la distribuidora y el operador del sistema, y su potencial participación en mercados de flexibilidad o agregación.

49

3. El núcleo innovador: el almacenamiento energético colectivo

El principal aporte jurídico del Sandbox del Prat radica en que permite ensayar, por primera vez en España, un modelo real de almacenamiento energético colectivo, es decir, un sistema de baterías cuya titularidad y gestión recaen en una comunidad energética y cuya energía se reparte entre los miembros conforme a criterios previamente acordados. La legislación vigente no regula esta figura. El almacenamiento no dispone de un estatus específico: se considera consumo cuando absorbe energía y generación cuando la vierte a la red. Nada prevé la normativa acerca de su titularidad comunitaria, gestión colectiva o criterios de reparto interno; y el RD 244/2019 regula únicamente la distribución de energía generada, no la energía previamente almacenada.

La ausencia de esta regulación genera importantes incertidumbres jurídicas respecto a la responsabilidad técnica, la interacción con la red, los requisitos de seguridad, la posibilidad de actuar como sujeto habilitado ante el operador del sistema o las obligaciones de información y medida. El Sandbox del Prat permite afrontar estas cuestiones desde un análisis jurídico práctico, anticipando posibles soluciones normativas.

Un elemento esencial de este núcleo innovador es que los estudios desarrollados en el marco del sandbox se orientan a analizar la viabilidad económica y regulatoria de almacenar energía en las horas de menor coste, cuando el precio del mercado eléctrico es inferior para repartirla en las horas de mayor coste, reproduciendo así un mecanismo de *time-shifting* comunitario. Este análisis resultará especialmente relevante porque permitiría ahorrar en redes la curva de la demanda de las 8 de la tarde.

A través de la autorización excepcional, el proyecto permite que la comunidad energética sea titular de la instalación de almacenamiento y actúe como gestor colectivo frente al resto de agentes del sistema eléctrico. Asimismo, posibilita el reparto comunitario de la energía almacenada, un aspecto especialmente novedoso porque exige determinar si este reparto debe considerarse una extensión del autoconsumo compartido, un mecanismo de flexibilidad o una categoría jurídica autónoma.

4. Relación con la Directiva (UE) 2019/944

El Sandbox del Prat también funciona como herramienta de pretransposición práctica de la Directiva (UE) 2019/944, que reconoce que las comunidades ciudadanas de energía pueden generar, consumir, almacenar y suministrar energía, así como participar en los mercados eléctricos. España ha transpuesto parcialmente estas previsiones a la Ley del Sector Eléctrico, pero sin desarrollar reglamentariamente el derecho de las comunidades a almacenar energía de forma colectiva ni a participar con recursos de almacenamiento en los servicios de flexibilidad.

50

La experiencia del sandbox permite así analizar desde la práctica cuestiones clave para la futura adaptación del ordenamiento español al derecho europeo: cómo integrar el almacenamiento en la definición jurídica de comunidad energética, qué requisitos deben exigirse para su conexión y operación, qué responsabilidades recaen sobre el gestor colectivo, cómo se articula el reparto de la energía almacenada o cuáles serían las condiciones para participar en mercados locales, agregación o servicios a la red.

5. Implicaciones para la reforma del Real Decreto 244/2019 y del marco regulatorio

Los resultados del Sandbox del Prat serán determinantes para la futura modificación del Real Decreto 244/2019 y, previsiblemente, también para la actualización del Reglamento de acceso y conexión y de los procedimientos de operación. Entre las cuestiones jurídicas que emergen con mayor fuerza se encuentran:

- la necesidad de reconocer el almacenamiento colectivo como instalación regulada, ya sea como elemento accesorio al autoconsumo o como figura independiente;
- la creación de un gestor colectivo de almacenamiento, equiparable en ciertos aspectos al agregador independiente o al representante de mercado, con derechos y obligaciones propias;

- la definición del régimen jurídico del reparto de energía almacenada, cuestión especialmente compleja por la falta de equivalencias actuales en la normativa energética;
- y la integración del almacenamiento comunitario en los mercados de flexibilidad, ámbito que la normativa española aún se encuentra en proceso de desarrollar.

Estas modificaciones, de materializarse, comportarán un cambio profundo en el diseño del autoconsumo colectivo y en la posición jurídica de las comunidades energéticas dentro del sistema eléctrico.

6. Valor jurídico del sandbox como precedente y su función orientadora

Aunque el Sandbox del Prat no genera derecho vinculante, su importancia es significativa desde la perspectiva del desarrollo normativo. Representa el reconocimiento institucional de que el marco actual del autoconsumo y de las comunidades energéticas resulta insuficiente para integrar el almacenamiento compartido y otros modelos avanzados de flexibilidad. Aporta evidencia empírica producida bajo supervisión estatal, lo que le otorga un notable valor orientador para la elaboración de futuras guías técnicas, órdenes ministeriales y reformas reglamentarias.

En consecuencia, este sandbox constituye un precedente jurídico de gran utilidad para anticipar la evolución del sistema energético español hacia un modelo más alineado con el derecho europeo y más adaptado a la realidad tecnológica de las zonas rurales, urbanas y semirurbanas. Su análisis resulta esencial para comprender los próximos pasos en el reconocimiento jurídico del almacenamiento comunitario, la agregación y la participación activa del consumidor en los mercados eléctricos y el establecimiento de nuevos modelos permitiendo la gestionabilidad de la red.

51

3.2.2. VALENCIA

1. El modelo Enercoop como referencia jurídica y organizativa para el desarrollo de comunidades energéticas

La experiencia del Grupo Enercoop⁶⁸, cuya entidad matriz es la Cooperativa Eléctrica de Crevillent fundada en 1925, constituye uno de los referentes más relevantes en el Estado español para analizar la viabilidad jurídica y organizativa de las comunidades energéticas. Su evolución demuestra que el modelo cooperativo de integración vertical, basado en la participación democrática de los socios y en un fuerte arraigo territorial, se adapta plenamente al marco regulatorio del sector eléctrico, permitiendo desarrollar de manera

⁶⁸ <https://www.grupoenercoop.es>

coordinada actividades de producción, distribución, comercialización y autoconsumo colectivo, así como proyectos de innovación tecnológica de alcance europeo.

Enercoop ha acreditado que una comunidad energética puede estructurarse jurídicamente sobre la figura de la cooperativa de consumidores, reconocida por la legislación estatal y dotada de mecanismos de gobernanza que garantizan transparencia, control interno y participación efectiva. Esta estructura es compatible con la promoción y titularidad de instalaciones de autoconsumo colectivo, con la comercialización eléctrica, con la gestión de la demanda y con la articulación de modelos de inversión basados en la prestación de servicios energéticos sin necesidad de que los usuarios realicen aportaciones iniciales de capital.

El funcionamiento interno del grupo cooperativo refleja un modelo empresarial orientado al interés del socio y no al beneficio lucrativo, sustentado en órganos de gobierno democráticos y en una gestión profesionalizada que reduce riesgos regulatorios y facilita la interlocución con las administraciones públicas. La integración vertical de actividades energéticas, unida a una cultura empresarial basada en la transparencia y la excelencia operativa, permite asegurar la estabilidad jurídica del proyecto.

2. El modelo COMPTM: una arquitectura jurídica y técnica replicable

Un elemento especialmente relevante es el desarrollo del modelo COMPTM, una arquitectura jurídico-técnica que combina autoconsumo colectivo periurbano con tecnologías digitales avanzadas. Este modelo se apoya estrictamente en el Real Decreto 244/2019 y en el régimen de autoconsumo compartido con excedentes, compensación simplificada y suministro a través de red, incorporando además almacenamiento físico y virtual.

52

Enercoop ha construido un sistema en el que coexisten la propiedad cooperativa de las instalaciones y la titularidad administrativa del autoconsumo por parte de los socios, respetando los requisitos legales de distancias, modalidades de reparto y relaciones entre titulares. Este diseño permite una estructuración económica coherente, basada en tarifas comunitarias que trasladan los ahorros y facilitan la amortización de las inversiones realizadas por la cooperativa.

3. Modelo económico "As a Service": implicaciones jurídicas

El modelo económico adoptado, de tipo "As a Service", define un esquema de relaciones jurídicas en el que la cooperativa asume la inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones, mientras que los usuarios pagan únicamente por la energía autoconsumida. Este mecanismo se formaliza a través de contratos privados plenamente válidos conforme al derecho civil y al marco eléctrico, eliminando barreras económicas de acceso y asegurando estabilidad jurídica y financiera para la comunidad energética. La plataforma de facturación utilizada por Enercoop cumple además una función

pedagógica y de transparencia, permitiendo visualizar la trazabilidad de la energía, los ahorros y los parámetros del autoconsumo colectivo.

La relación del modelo con las administraciones públicas introduce una dimensión adicional de seguridad jurídica.

Enercoop ha puesto de manifiesto que el uso del dominio público para instalaciones comunitarias puede llevarse a cabo mediante:

- Autorizaciones demaniales para proyectos de carácter piloto
- Concesiones para iniciativas estables (Max 75 años), conforme a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Cuando la comunidad energética se impulsa con apoyo municipal, la ocupación de bienes demaniales requiere procedimientos de licitación que garanticen transparencia, concurrencia y contraprestación económica o en especie, asegurando así la correcta articulación entre interés público y beneficio comunitario.

En el ámbito territorial, Enercoop ha desarrollado el concepto de “red de células energéticas”, cada una configurada como un paraguas operativo y jurídico de autoconsumo colectivo. La posible ampliación del radio permitido para autoconsumo hasta los 5.000 metros exigirá integrar redes de media tensión y combinar autoconsumo administrativo, autoconsumo virtual y sistemas avanzados de reparto horario mediante blockchain. Esta arquitectura anticipa futuros ajustes del marco regulatorio en materia de autoconsumo, agregación, flexibilidad y mercados locales de energía.

53

4. Innovación jurídica y tecnológica como eje transversal

La innovación constituye un pilar transversal del modelo, tanto desde la perspectiva tecnológica como desde la jurídica. Enercoop ha incorporado herramientas de trazabilidad energética basadas en blockchain, sistemas públicos de información, plataformas de gestión para comunidades energéticas y aplicaciones para prosumidores, participando además en proyectos europeos vinculados a la flexibilidad, la gestión inteligente de la demanda, el almacenamiento híbrido y la integración de vehículos eléctricos en la red. Desde el punto de vista jurídico, estas experiencias representan un anticipo práctico de las futuras normativas relacionadas con la agregación independiente, los mercados locales y la respuesta activa de los usuarios.

A la luz de todo lo anterior, puede concluirse que Enercoop constituye una evidencia de que las comunidades energéticas pueden configurarse como proyectos sólidos, jurídicamente seguros y socialmente transformadores. Su trayectoria demuestra que la transición energética puede gestionarse desde lo colectivo sin renunciar a la profesionalización, a la estabilidad regulatoria ni a la sostenibilidad económica. La integración entre gobernanza democrática y la innovación tecnológica convierte este modelo en una referencia útil y replicable para administraciones públicas, entidades

locales y grupos ciudadanos que deseen implantar iniciativas energéticas comunitarias con garantías.

En definitiva, Enercoop confirma que es posible situar a la ciudadanía en el centro del sistema energético mediante estructuras cooperativas capaces de reforzar la autonomía local.

3.2.3. NAVARRA.

Marco jurídico y mecanismos de impulso de las comunidades energéticas

La Comunidad Foral de Navarra ha desarrollado en los últimos años un entorno normativo, institucional y financiero especialmente favorable para el impulso de las comunidades energéticas, situándose como uno de los territorios de referencia a nivel estatal.

El marco jurídico navarro combina normas de rango legal, desarrollos reglamentarios específicos, instrumentos de planificación energética y mecanismos de apoyo técnico y económico, configurando un ecosistema completo para la creación y consolidación de comunidades energéticas.

En este apartado no se abordará un caso concreto, sino que se analizará la forma de organización que ha desarrollado la Comunidad Foral de Navarra en materia de comunidades energéticas. Se revisará tanto su marco normativo específico como las líneas de apoyo y promoción que ha puesto en marcha para impulsar esta figura. Asimismo, se examinará cómo Navarra reconoce, fomenta y acompaña el desarrollo de las comunidades energéticas, configurándose como una de las regiones pioneras en su implantación y consolidación.

54

1. Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética⁶⁹

La Ley Foral 4/2022 constituye el principal instrumento normativo de Navarra para orientar la acción pública y privada hacia la descarbonización y la transformación del modelo energético. La norma establece objetivos ambiciosos de penetración de energías renovables en los sectores residencial, industrial y en la propia Administración pública, plenamente alineados con los compromisos europeos de neutralidad climática.

En relación con las comunidades energéticas, la Ley Foral contiene referencias expresas y sistemáticas en sus artículos 28, 37, 39, 58 y 78, incorporando de manera explícita las figuras previstas en el marco europeo, conforme a la Directiva (UE) 2018/2001 (RED II) y la Directiva (UE) 2019/944:

- Comunidades de Energías Renovables (CER),

⁶⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-6402-consolidado.pdf>

- Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE),
- Comunidades Energéticas Locales (CEL).

En el contexto navarro, la figura de las Comunidades Energéticas Locales (CEL) se utiliza para designar especialmente aquellas iniciativas impulsadas por municipios, concejos u otras entidades locales, caracterizadas por su fuerte vinculación al territorio y por la participación directa de la ciudadanía.

La Ley Foral promueve estas figuras como instrumentos esenciales de política pública para avanzar hacia la transición ecológica, la democratización del sistema energético y la justicia energética territorial, integrando su desarrollo dentro de la planificación estratégica autonómica.

Asimismo, la norma introduce una modificación relevante de la Ley Foral 14/2006, de Cooperativas, con el objetivo de facilitar la constitución de comunidades energéticas bajo la forma de cooperativas de consumidores y usuarias, reforzando su encaje en el ámbito de la economía social, simplificando trámites y consolidando su reconocimiento jurídico.

Este marco legal se ve reforzado por el Plan Energético de Navarra Horizonte 2030, que incorpora un anexo específico dedicado a las comunidades energéticas, con objetivos cuantificados y líneas de actuación concretas para su despliegue en el ámbito local.

2. Orden Foral 64/2022, de fomento de las comunidades de energía⁷⁰

55

La Orden Foral 64/2022 representa uno de los primeros desarrollos normativos autonómicos en España específicamente orientados a regular y promover las comunidades energéticas. Su relevancia radica en que no se limita a una declaración programática, sino que establece un marco jurídico, institucional y operativo completo para su implantación.

La Orden se integra en la Estrategia Energética de Navarra Horizonte 2030 y desarrolla los mandatos de la Ley Foral 4/2022, consolidando la voluntad del Gobierno de Navarra de avanzar hacia un modelo energético descentralizado, participativo y descarbonizado. Las comunidades energéticas se configuran como instrumentos estructurales de política pública, vinculando transición energética, cohesión social y desarrollo local.

La norma asume las definiciones contenidas en las Directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944, diferenciando entre:

- Comunidades ciudadanas de energía, con un enfoque más amplio y social.
- Comunidades de energía renovable, centradas en la producción y gestión local de energía limpia.

⁷⁰ <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=58306>

Ambas se reconocen como nuevos sujetos del sistema energético, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para producir, consumir, almacenar y compartir energía.

La Orden Foral articula el régimen jurídico de las comunidades energéticas en torno a tres principios esenciales:

- Participación abierta y voluntaria, sin discriminación.
- Autonomía y control efectivo por parte de los socios.
- Finalidad social y medioambiental prioritaria frente al ánimo de lucro.

Estos principios vinculan claramente a las comunidades energéticas con los valores de la economía social y la gobernanza democrática local.

Navarra opta por un modelo de flexibilidad formal, permitiendo que las comunidades energéticas adopten cualquier forma jurídica admitida en derecho (asociaciones, cooperativas, sociedades, etc.), siempre que se respeten los principios anteriores. Esta opción facilita la participación conjunta de ayuntamientos, ciudadanía y pymes.

La Orden Foral establece mecanismos específicos de impulso:

- Creación de una Oficina de Apoyo a las Comunidades de Energía, con funciones de asistencia técnica, administrativa y jurídica.
- Registro público de comunidades energéticas, como instrumento de reconocimiento y transparencia.
- Convocatorias específicas de ayudas y tratamiento preferente en otras líneas de apoyo.
- Facilitación del acceso al suelo público mediante el derecho de superficie y la declaración de interés social y foral de los proyectos.

56

La norma incorpora medidas avanzadas de protección de consumidores vulnerables, fomentando su inclusión en las comunidades energéticas y obligando a las administraciones participantes a adoptar medidas contra la pobreza energética. Asimismo, introduce procedimientos simplificados y promueve la cooperación institucional para reducir barreras administrativas y técnicas.

Asimismo, la norma favorece la tramitación de derechos de superficie a favor de las instalaciones de aprovechamiento de fuentes de energía renovable promovidas por una comunidad de energía, considerándolas de interés social, lo que de facto implica la potestad de ceder de forma gratuita bienes patrimoniales a estas entidades, y los proyectos de inversión en estas energías, cuando se lleven a cabo por comunidades de energía, tendrán el carácter de inversiones de interés foral, de forma que tendrán en sus distintos trámites un impulso preferente y urgente por todas las Administraciones Públicas de Navarra.

En conjunto, la Orden Foral 64/2022 posiciona a Navarra como referente estatal en la regulación de comunidades energéticas, integrando reconocimiento jurídico, apoyo público y objetivos sociales en una misma norma.

3. Mecanismos institucionales de impulso en Navarra

Navarra complementa su marco normativo con estructuras administrativas específicas destinadas a facilitar la creación y consolidación de comunidades energéticas.

3.1. Oficinas de Transformación Comunitaria (OTC)

Navarra dispone de una red de ocho Oficinas de Transformación Comunitaria (OTC), concebidas como instrumentos clave de apoyo público para el impulso de las comunidades energéticas en el ámbito local. Estas oficinas ofrecen asesoramiento técnico, jurídico y metodológico a iniciativas ciudadanas, entidades locales y demás agentes interesados en promover proyectos de energía comunitaria.

Las OTC, también denominadas viveros, se encuentran territorialmente distribuidas conforme a las zonas de actuación de los grupos de acción local y las agencias de desarrollo existentes en la Comunidad Foral, lo que garantiza un servicio próximo, accesible y adaptado a la realidad de cada territorio.

El Gobierno de Navarra, en colaboración con Nasuvinsa, ejerce las funciones de coordinación y supervisión de la red de OTC, asegurando una actuación homogénea y coherente en todo el territorio. Estas oficinas actúan como puntos de acompañamiento integral durante las distintas fases del proceso de constitución y desarrollo de comunidades energéticas, contribuyendo de manera decisiva a reducir las barreras técnicas, jurídicas y administrativas de acceso al modelo energético comunitario y a ofrecer un servicio público de calidad y cercanía a la ciudadanía.

57

3.2. Agencia de Transición Energética de Navarra (ATENA)

El Gobierno de Navarra dispone de la Agencia de Transición Energética de Navarra (ATENA), cuyo objetivo es impulsar un modelo energético sostenible basado en fuentes renovables, generación distribuida y autoconsumo. ATENA desarrolla actuaciones en materia de eficiencia, gestión y ahorro energético, elabora estudios estratégicos y promueve activamente la implantación de comunidades energéticas, prestando asesoramiento a personas y entidades locales interesadas en su constitución.

4. Subvenciones específicas para comunidades energéticas

Navarra ha articulado una convocatoria específica de ayudas mediante Resolución 743E/2025, de 24 de diciembre, de la Directora General de Transición Energética y Digital, I+D+i empresarial y Emprendimiento, destinada a impulsar la creación, consolidación e

inversión en comunidades energéticas, alineada con la Ley Foral 4/2022 y el Plan Energético de Navarra Horizonte 2030.

La convocatoria⁷¹ cuenta con una dotación inicial de 800.000 euros, ampliable hasta 400.000 euros adicionales, y se concede en régimen de concurrencia competitiva. Pueden ser beneficiarias tanto comunidades energéticas en constitución como comunidades ya constituidas e inscritas, siempre que cumplan los principios de participación abierta, finalidad social y ausencia de ánimo de lucro.

Las ayudas se estructuran en cinco líneas de actuación, que abarcan desde los procesos participativos y jurídicos de constitución hasta las inversiones en generación renovable, eficiencia energética y movilidad sostenible, con intensidades de ayuda que pueden alcanzar hasta el 75 %, incrementables por criterios de igualdad de género o lucha contra la pobreza energética.

	Descripción	Ayuda máxima e intensidad
1	Procesos participativos y constituyentes de comunidades energéticas	Hasta 10.000 € – 70% (ampliable +10% si participan PYMEs o entidades locales)
2	Planificación, acompañamiento y asesoramiento	Hasta 7.000 € – 75%
3	Redacción de proyectos de renovables, eficiencia y movilidad sostenible	Hasta 6.000 € – 75%
4	Inversiones en instalaciones de energías renovables, eficiencia energética, movilidad y gestión de la demanda	Hasta 100.000 € – entre 25% y 55% según tipología
5	Desarrollo de convenios y cesiones de espacios para comunidades energéticas	Hasta 5.000 € – 75%

58

La convocatoria destaca por su enfoque integral, al cubrir todo el ciclo de vida del proyecto comunitario, e incorporar criterios de cohesión territorial, economía social y gobernanza local, consolidando el compromiso público de Navarra con las comunidades energéticas como instrumento de transición energética y democratización del acceso a la energía.

⁷¹<https://www.navarra.es/es/tramites/on/-/line/ayudas-a-comunidades-energeticas-para-la-transicion-energetica>

Un elemento clave y diferenciador de esta línea de subvenciones es el papel de acompañamiento que prestan las Oficinas de Transformación Comunitaria (OTC) de Navarra, actúan como estructuras de apoyo especialmente relevante para la preparación, tramitación y correcta justificación de las ayudas. Su intervención permite reducir las barreras administrativas y técnicas asociadas a la solicitud de subvenciones, facilitando el acceso efectivo a los fondos públicos por parte de entidades locales, pequeñas empresas y colectivos ciudadanos.

De este modo, la convocatoria no se limita a ofrecer apoyo económico, sino que se integra en un ecosistema público de acompañamiento, en el que las OTC o viveros de Navarra desempeñan un papel esencial como instrumento operativo de implementación de la política pública de fomento de las comunidades energéticas, garantizando un despliegue equilibrado y homogéneo en todo el territorio.

Hasta este punto hemos analizado los principales marcos normativos de referencia a nivel europeo y estatal, así como diversas iniciativas destacables que se consideran referentes en el desarrollo de comunidades energéticas.

Llegados a este punto, corresponde examinar en detalle la situación normativa propia de Aragón, con el fin de comprender el encaje jurídico autonómico y su relevancia en la configuración y funcionamiento de estas iniciativas en el territorio.

4. MARCOS JURIDICOS EN ARAGON

Marco histórico y normativo de la política energética en Aragón

Aragón cuenta con recursos naturales privilegiados: muchas horas de sol, vientos constantes y un territorio amplio que facilita la instalación de infraestructuras energéticas. Estas condiciones han convertido a la Comunidad Autónoma en un lugar idóneo para el desarrollo de las energías renovables.

Desde mediados de los años noventa, este potencial ha impulsado la elaboración de planes estratégicos autonómicos en materia de energía. Estos planes no solo buscaban aprovechar los recursos disponibles, sino también avanzar en la transición ecológica y reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

- El primero fue el Plan Energético de Aragón 1994-2013⁷², seguido por nuevas planificaciones (2005-2012 y 2013-2020).
- A ellos se sumaron iniciativas concretas como el Plan de Acción de Energías Renovables en Aragón (1998)⁷³ y el Plan de Evacuación de Régimen Especial 2000-2002⁷⁴, orientado a ordenar la conexión de la energía producida en especial la eólica a la red eléctrica.
- También se establecieron acuerdos con Red Eléctrica de España, y hoy en día todo este esfuerzo se enmarca en el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte 2021-2026⁷⁵, de alcance nacional.

60

En paralelo, el Gobierno de Aragón ha ido creando una normativa sectorial específica:

- En energía eólica: Decreto 124/2010, Decreto 234/2021 y la Orden de 15 de marzo de 2022.
- En fotovoltaica: Órdenes 75/2023 y 102/2024, que unifican procedimientos de conexión.
- En biomasa: Órdenes 529/2022 y 1344/2022, para reforzar la gestión forestal y su aprovechamiento energético.
- Además, la Orden 1464/2023 amplía las ayudas a proyectos de eficiencia energética y renovables.

⁷²<https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/documentos/fases/6dPM84aR8i/BORRADOR%20PLEAR%202013-2020.pdf> primer documento.

⁷³ Gobierno de Aragón e IDAE (1998). *Plan de acción de las energías renovables de Aragón: objetivos y estrategias de actuación*. Aragón, Junio 1998. (52 páginas)

⁷⁴ La **Orden de 30 de noviembre de 2000** del *Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo* (publicada en el *Boletín Oficial de Aragón* BOA 15/12/2000)

⁷⁵https://www.planificacionelectrica.es/sites/default/files/2022-02/REE_PLAN_DESARROLLO_v3.pdf

El Plan Energético de Aragón 2024-2030 ⁷⁶ marca una nueva etapa. Es fruto de un acuerdo político y parlamentario y destaca por su enfoque en el autoconsumo, la descentralización y la participación ciudadana. Reconoce de manera especial el papel de las **comunidades energéticas**, que permiten a vecinos, cooperativas y entidades locales gestionar su propia energía. Entre sus metas figuran: modernizar las infraestructuras, reducir la dependencia exterior, reforzar el desarrollo económico local mediante la integración de renovables, incentivar su creación mediante apoyos técnico y económicos, priorizar su acceso a ayudas públicas e integrarlas en la planificación energética municipal.

Por otro lado, Aragón también ha aprobado la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático 2030⁷⁷ (EACC), alineada con la Agenda 2030 y los compromisos internacionales. Aunque no tiene rango legal, esta estrategia es vinculante para la planificación sectorial y la acción administrativa.

Sus objetivos principales son:

- Reducir en un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990.
- Disminuir un 26 % las emisiones de los sectores difusos en relación con 2005.
- Alcanzar un 32 % de participación de renovables en el consumo total de energía.
- Incorporar la lucha contra el cambio climático en todos los niveles de gobierno.
- Impulsar una economía baja en carbono y circular.

61

Esta estrategia realiza mención relevante a comunidades energéticas en los puntos que vemos a continuación:

- **Objetivo 4. Gobernanza climática y participación ciudadana**

Se incluye el fomento de las comunidades energéticas como herramienta de participación activa en la transición energética.

- **Medida 4.2.1**

Promoción de comunidades locales de energía renovable con participación ciudadana y municipal.

Dentro de este proceso, el desarrollo de las comunidades energéticas está adquiriendo un papel central. Aunque se trata de un ámbito aún en construcción y con una normativa en evolución, ya se han puesto en marcha medidas concretas que facilitan su implantación y crecimiento. En los próximos apartados veremos cuáles son estas medidas y cómo impulsan la participación ciudadana en el nuevo modelo energético.

⁷⁶ <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/232478861000>

⁷⁷ <https://www.aragon.es/-/estrategia-aragonesa-de-cambio-climatico-eacc.-horizonte-2030>

4.1. Regulación autonómica sobre comunidades energéticas

A comienzos del año 2023 el Gobierno de Aragón aprobó el **Decreto-ley 1/2023**⁷⁸ de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón. Este decreto constituyó el marco jurídico principal en materia de sostenibilidad energética en Aragón. Introdujo referencias directas a las comunidades energéticas como agentes clave de la transición energética.

Referencias destacadas:

- **Artículo 26. Actores de la transición energética**

Se reconoce el papel de nuevos modelos de participación ciudadana como las comunidades energéticas, cooperativas o agrupaciones vecinales en la generación y gestión de energía renovable.

- **Artículo 28. Medidas de impulso**

Se prevé el desarrollo de instrumentos de apoyo a la constitución de comunidades energéticas, incluyendo líneas de financiación, asesoramiento técnico y reservas de suelo público.

- **Disposición adicional primera. Desarrollo reglamentario**

Se faculta al Gobierno de Aragón para desarrollar reglamentariamente programas específicos de fomento de comunidades energéticas.

62

Posteriormente, a principios de 2024 parte de dicho Decreto-ley fue suspendido por el Tribunal Constitucional ("TC") a partir de la admisión a trámite de un recurso interpuesto por el Gobierno de España en el que se alegaba, principalmente, la falta de un presupuesto habilitante que justificase el uso de la figura del decreto-ley y una invasión de las competencias estatales (razones de urgente y extraordinaria necesidad).

Finalmente, el TC en su **Sentencia 113/2024**, de fecha 10 de septiembre de 2024, declaró inconstitucional y nulo la totalidad del Decreto-ley 1/2023, que, como consecuencia de dicha declaración, quedó sin efectos.

La **Ley 5/2024**⁷⁹, entró en vigor el **19 de diciembre del 2024** y aborda el tema de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón, representa un hito en la política energética autonómica de Aragón. La Ley 5/2024 subsana estos defectos formales del decreto anulado e incorpora al ordenamiento

⁷⁸ <https://www.boe.es/eli/es-ar/dl/2023/03/20/1/con>

⁷⁹ <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1369938140404>

jurídico la mayor parte de su contenido, así como nuevas disposiciones para fortalecer el marco normativo en materia energética.

Esta ley aragonesa configura un marco jurídico avanzado y favorecedor para las comunidades de energía, combinando elementos de reconocimiento normativo, simplificación administrativa, participación local y acceso a financiación pública.

El establecimiento de un registro público, la implicación activa de las administraciones y la atención a colectivos vulnerables refuerzan el carácter transformador y social de estas iniciativas.

La Ley se divide en nueve capítulos, siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

Objetivos fundamentales

Esta Ley recoge entre sus **finés fundamentales** (artículo 2):

- Favorecer el autoconsumo, en cualquiera de sus modalidades, tanto para usos residenciales como productivos o de cualquier otra naturaleza.
- Incrementar el nivel de autoabastecimiento y diversificación energéticos regionales aprovechando la gran capacidad de generación de electricidad a partir de fuentes renovables del territorio aragonés.
- Promover la expansión de las energías renovables y la participación del sector económico empresarial en Aragón, a través del fomento de instalaciones energéticas a que utilicen fuentes renovables, para aprovechar las economías de escala, el potencial de producción y demanda del tejido empresarial.
- La mejora de la competitividad de nuestro tejido productivo y facilitar la constitución de comunidades de energía de cualquier naturaleza con objeto de empoderar a los consumidores de energía y hacerlos partícipes del mercado eléctrico.
- El impulso y promoción de la planificación energética, incorporando una ordenación territorial de las energías renovables en Aragón que pondere los impactos ambientales, paisajísticos, agrícolas, culturales, urbanos y territoriales que puedan verse implicados.

63

Publica igualmente una serie de disposiciones para impulsar el autoconsumo de electricidad en Aragón en el marco de la regulación de esta cuestión en la normativa básica estatal:

- Sin discutir la aplicación de la normativa estatal en la materia y asumiendo las cargas y obligaciones que de la misma se derivan, recomienda la elaboración de un plan energético que contenga una ordenación territorial, incluyendo una propuesta de **“zonas de aceleración de renovables”**.

- El impulso y promoción de un procedimiento participativo dirigido a la aprobación de un **plan energético de Aragón** que sustituya al anterior Plan Energético de Aragón 2013-2020, que habrá de comprender una ordenación territorial de las energías renovables en Aragón que pondere los impactos ambientales, paisajísticos, agrícolas, culturales, urbanos y territoriales que puedan verse implicados mediante el establecimiento de una serie de criterios sobre la idoneidad de su implantación en determinadas zonas de Aragón, lo que puede afectar, entre otros casos, a los embalses.
- Del mismo modo, de acuerdo con tales recomendaciones, esta ordenación debe reservar determinadas **zonas para el despliegue preferente de renovables**, con los efectos previstos, en su caso, por la normativa comunitaria europea, en atención a la concurrencia de circunstancias que hacen que las mismas sean especialmente propicias la implantación de proyectos de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, como puede ser el caso de los terrenos vinculados o cercanos a las zonas de desarrollo industrial y al impulso del autoconsumo.
- Crea el **Foro Permanente de la Energía** atendiendo a la recomendación número 18 de la comisión parlamentaria.
- Se desarrolla en atención a las peculiaridades de nuestra comunidad y en uso de su autonomía y competencias, ciertos aspectos sobre instalaciones próximas y asociadas, el autoconsumo sin excedentes y el autoconsumo con excedentes.

64

CAPITULO TERCERO DE LA LEY 05/2024 COMUNIDADES DE ENERGÍA

El **Capítulo Tercero** de esta Ley está dedicado íntegramente a la regulación de las comunidades de energía. Su ámbito de aplicación alcanza a todas aquellas comunidades y mancomunidades de energía que se constituyan en el territorio de Aragón, siempre bajo el marco del derecho español. No obstante, en caso de contradicción o conflicto normativo, será la normativa básica estatal la que prevalezca.

En septiembre de 2025, esta ley fue recurrida por el Ejecutivo central respecto de 24 de sus artículos, lo que dio lugar a la constitución de una Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Aragón con el fin de alcanzar un acuerdo. Dicho acuerdo, que culminó mediante Resolución de 9 de octubre de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 25 de septiembre de 2025, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón («BOE» núm. 254, de 22 de octubre de 2025), no ha sido posible en su totalidad, habiéndose alcanzado consenso únicamente en relación con 16 preceptos. En consecuencia, se inicia ahora la vía jurisdiccional respecto de los ocho artículos restantes, en un proceso que podría prolongarse entre uno y tres años. Estos preceptos no han obtenido el dictamen favorable del Consejo de Estado, al que el Gobierno central había solicitado informe, y

han pasado a ser considerados inconstitucionales al entenderse que invaden competencias estatales y configuran, desde el punto de vista normativo, un subsector eléctrico diferenciado en Aragón, según se argumenta.

En cuanto a este capítulo tercero dedicado en exclusiva a comunidades energéticas, fueron dos de sus artículos los que han sido solventados con una nueva redacción que ambas partes acordaron. Los afectados fueron art 17 y art 20.

Este artículo 17 en su nueva redacción nos introduce una figura nueva las **Mancomunidades de Energía**, como entidades de segundo grado, de carácter gestor, integradas por comunidades de energías renovables y, en su caso, por personas físicas, pymes o entidades locales que compartan objetivos comunes. Estas mancomunidades deben cumplir los mismos requisitos que las comunidades de energía, incluido el principio de proximidad a los proyectos, y orientan su actividad prioritariamente a la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales, y no a la rentabilidad financiera. Pueden desarrollar las mismas actividades que las comunidades que las integran respecto de sus socios y, cuando participen entidades locales, podrán calificarse como mancomunidades de energía locales

En cuanto a la definición general de **comunidad de energía**, la norma las concibe como entidades jurídicas que permiten la participación abierta y voluntaria de sus miembros, que priorizan la obtención de beneficios sociales, económicos o ambientales frente al mero ánimo de lucro y que, en todo caso, cuentan con plena capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones.

65

Diferencia en dos tipos principales de comunidades de energía:

1. **Comunidad Ciudadana de Energía (CCE).**
2. **Comunidad de Energía Renovable (CER).**

La norma reconoce también la posibilidad de que, cuando participen ayuntamientos u otras entidades locales, estas entidades adquieran la condición de **comunidades de energía locales (CEL)**.

En la siguiente tabla analizamos las diferencias a las que hace referencia la normativa entre las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energía renovable.

COMPARATIVA ENTRE COMUNIDAD CIUDADANA DE ENERGÍA (CCE) Y COMUNIDAD DE ENERGÍA RENOVABLE (CER)		
	Descripción	Ayuda máxima e intensidad
Definición	Comunidad Ciudadana de Energía (CCE)	Comunidad de Energía Renovable (CER)
Forma jurídica / participación	Puede adoptar cualquier forma jurídica, siempre con participación abierta y voluntaria.	Compuesta por personas físicas, pymes o entidades locales.
Control	En manos de personas físicas, autoridades locales y pequeñas empresas. Excluidas las grandes empresas.	Deben ser autónomas y estar gestionadas por quienes vivan cerca del proyecto.
Actividades	Pueden generar, consumir y prestar servicios energéticos.	Pueden desarrollar proyectos de energía renovable en régimen de propiedad comunitaria.
Principios / condiciones	Autonomía y fomento del uso de energías renovables.	Control local y proximidad territorial.
Prioridad de los proyectos	No se exige que sean propiedad exclusiva de la comunidad.	Los proyectos renovables deben pertenecer a la comunidad.

Como veíamos en la normativa Europea, las principales diferencias entre las dos definiciones es que las CER están más vinculadas a la proximidad territorial y propiedad de los proyectos renovables, en cambio las CCE son más flexibles en la composición y las actividades.

En lo que respecta a su constitución, la Ley establece que las comunidades de energía pueden adoptar cualquier forma jurídica asociación, cooperativa, sociedad, entre otras siempre que se garanticen principios esenciales como la participación abierta y voluntaria, la autonomía y el control efectivo por parte de sus miembros. El artículo 18 de la Ley regula la forma jurídica, estableciendo incluso el contenido mínimo de los estatutos de las comunidades de energía, que deberán estar alineados con el contenido del artículo 19, que establece los requisitos para que una entidad pueda ser considerada comunidad de energía.

Además, deberán inscribirse en el [Registro de Comunidades de Energía de Aragón](#) y aprobar unos estatutos que regulen, como mínimo, el objeto social, el régimen de aportaciones y cuotas, los órganos de gobierno, las normas de votación y los principios de transparencia que regirán su funcionamiento.

Las reglas básicas de funcionamiento que tiene que cumplir serán:

- **Participación abierta y voluntaria:** cualquier persona o entidad puede entrar o salir libremente, pudiendo exigirse un vínculo territorial o jurídico.
- **Autonomía:** ningún miembro puede acumular más del 50% de los votos o poder de decisión.
- **Control local:** la gestión debe recaer en vecinos, pymes o ayuntamientos, no en grandes empresas.
- **Finalidad:** los beneficios deben orientarse al ahorro de costes energéticos y a proyectos sociales o ambientales.

En relación con las actividades que pueden desarrollar, este ha sido otro de los preceptos objeto de redacción consensuada de la Comisión Bilateral (Artículo 20) . Así, se establece un régimen diferenciado de actuación según el tipo de comunidad. Por un lado, las **comunidades de energía renovable** disponen de un ámbito de actuación específico, pudiendo realizar, exclusivamente en relación con energía procedente de fuentes renovables, actividades de generación eléctrica, consumo, agregación, almacenamiento, venta de energía y cualesquiera otras previstas en la legislación básica estatal. Por otro lado, las **comunidades ciudadanas de energía** pueden desarrollar esas mismas actividades sin la limitación a fuentes renovables, siempre dentro del marco definido por la normativa básica estatal. En ambos casos, las comunidades podrán compartir energía renovable entre sus miembros y llevar a cabo acciones de sensibilización energética y ambiental. En todos los casos, necesitan contar con las autorizaciones administrativas correspondientes.

67

La normativa nos habla en sus artículos 21 y 22 de los derechos y las obligaciones de los miembros de la comunidad y de las comunidades en su conjunto, los desarrollamos en esta tabla:

DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LAS COMUNIDADES DE ENERGÍA		
Sujetos	Derechos	Obligaciones
Miembros de la comunidad	Abandonar libremente la comunidad (con preaviso según estatutos).	Cumplir los estatutos internos.
	Recuperar aportaciones o inversiones conforme a los estatutos.	Respetar la normativa estatal del sector energético.
	Participar en la gestión y en la toma de decisiones.	
	Elegir libremente comercializadora eléctrica o gestionar el suministro térmico dentro de la comunidad.	
La comunidad en su conjunto	Acceder a beneficios fiscales cuando la normativa lo permita.	Cumplir la normativa estatal en todas sus actividades.
		Cooperar con las redes de distribución, recibiendo compensación justa.

La Ley permite que las administraciones públicas y entes del sector público constituyan **derechos de superficie** sobre patrimonio de su titularidad a comunidades de energía legalmente constituidas.

La comunidad de energía puede usar ese terreno o inmueble para instalar proyectos renovables, sistemas de almacenamiento energético o cualquier otra iniciativa alineada con sus fines.

El derecho de superficie para esta finalidad se podrá constituir a través de cualquiera de los procedimientos establecidos en la normativa aplicable en materia de patrimonio y reservarse, en su caso, para este tipo de entidades, especialmente cuando tengan naturaleza fundacional o asociativa, siempre que, en este último caso, sean declaradas de utilidad pública, lo cual exige que en caso de entidades de naturaleza asociativa se tramite previamente el expediente previsto en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, lo que implica que se trate de entidades constituidas, inscritas en el Registro correspondiente, en funcionamiento y dando cumplimiento efectivo a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente y concurriendo todos los precedentes requisitos, al

menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

Este acuerdo de derecho de superficie sobre patrimonio de titularidad de administraciones públicas y entes del sector público debe recoger, como mínimo:

- Qué bienes son objeto de la constitución del derecho de superficie (el terreno o inmueble afectado).
- Cuánto tiempo dura la cesión y si se puede prorrogar, hasta el máximo previsto en la normativa de patrimonio público aplicable.
- Qué aportación económica o fórmula de colaboración se establece (por ejemplo, parte de la energía producida).
- Las características básicas de la instalación (potencia mínima, tipo de instalación).
- En qué plazo máximo deben ponerse en marcha las instalaciones.
- Cómo se supervisará el cumplimiento por parte de la administración concedente.
- Qué pasará con los bienes al terminar el derecho (reversión).
- La posibilidad de rescindir antes el acuerdo si la comunidad incumple obligaciones graves (seguridad, mantenimiento, uso inadecuado o infrutilización).

Además, cuando una comunidad de energía con participación municipal impulse proyectos renovables, se presume la existencia de una rentabilidad social prevalente, lo que otorga prioridad al beneficio colectivo sobre el interés económico y refuerza su consideración de utilidad pública.

69

La ley también fomenta la inclusión de consumidores vulnerables, a quienes se garantiza el acceso mediante fórmulas adaptadas, como la reducción de aportaciones iniciales, tarifas especiales o acceso a subvenciones específicas. Cuando intervienen entidades públicas, se exige la adopción de medidas concretas contra la pobreza energética.

Con el fin de agilizar trámites, la Administración autonómica promoverá convenios de colaboración con municipios, gestores de red y comercializadoras, prestando además asistencia técnica a las comunidades en sus gestiones y autorizaciones. Se contempla incluso la participación de empresas del sector en procesos coordinados para simplificar la tramitación.

En materia de fomento, la norma habilita la creación de una unidad temporal de apoyo que asesore y acompañe a las comunidades en su constitución, gestión y acceso a ayudas. Asimismo, se establecen líneas específicas de financiación, incluyendo compensaciones por la incorporación de consumidores vulnerables, y se otorga prioridad a las comunidades en la asignación de subvenciones vinculadas a su actividad.

Finalmente, se crea el **Registro Administrativo de Comunidades y Mancomunidades de Energía de Aragón**, de carácter público y obligatorio, cuya inscripción se realizará mediante declaración responsable. Este instrumento garantiza transparencia y control sobre las entidades que operen en el territorio.

El Capítulo cuarto se dedica a las redes de distribución cerradas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón, incorporándolas a nuestro ordenamiento.

El Capítulo quinto incluye la regulación de **los proyectos e inversiones prioritarios con generación renovable asociada**, configurados como una modalidad especial de planes y proyectos de interés general de Aragón declarados inversión de interés autonómico.

En el capítulo sexto se regula el **informe autonómico preceptivo y no vinculante en los concursos de acceso y de transición justa** que se convoquen en relación con nudos ubicados en el territorio de Aragón. Dado que en dichos concursos tienen un peso notable criterios territoriales, económicos, sociales o ambientales, resulta evidente que la comunidad ha de ser cuando menos oída en los procedimientos que se tramiten al efecto.

El capítulo séptimo crea el **Fondo Aragonés de Solidaridad Energética**, cuyo objetivo fundamental es canalizar la reinversión en los territorios afectados por instalaciones de generación de una parte sustancial de los ingresos obtenidos por los tributos ambientales autonómicos que gravan tales afecciones, estableciendo los criterios de dotación del fondo, su destino, los municipios destinatarios de este y el procedimiento y criterios de reparto.

70

El capítulo octavo tiene por objeto incorporar al ordenamiento aragonés determinadas **normas del derecho comunitario**, regulando, en coherencia con las Directivas, la definición de **líneas directas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón**, sus objetivos y tipología, los criterios determinantes para su autorización y, finalmente, su funcionalidad en el autoconsumo sin excedentes, individual o colectivo. Se trataría de instalaciones eléctricas cuyo aprovechamiento no afecte a otra comunidad y que no transporten energía que salga del ámbito territorial de Aragón, lo cual, otorgaría de acuerdo con esta norma la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón.

El capítulo noveno de esta Ley incluye medidas para impulsar **el despliegue de las energías renovables en Aragón**, optimizando, además, el uso de la red, especialmente en posiciones de generación ya en explotación:

- Se regula la autorización autonómica del incremento de potencia o hibridación de plantas de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables previamente autorizada por la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Se establecen criterios para la comunicación al gestor de la red de transporte o distribución del cumplimiento de hitos conforme al artículo 1.2 del Real Decreto-

ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Por último, la parte final de esta Ley contiene siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y ocho finales:

- Dentro de las disposiciones adicionales resulta destacable, de un lado, la **creación del Foro Permanente de la Energía**, como un órgano administrativo integrado por los agentes públicos y privados que participan en el ámbito energético, con funciones de carácter consultivo de la Administración autonómica.
- Se recoge igualmente el mandato dirigido al Gobierno de Aragón para el impulso y promoción de un **procedimiento participativo dirigido a la aprobación de un plan energético** que comprenda una ordenación territorial de las energías renovables en Aragón que pondere los impactos ambientales, paisajísticos, agrícolas, culturales, urbanos y territoriales que puedan verse implicados.

Podemos ver las fases de este proceso participativo en la siguiente imagen



(Fuente Gobierno de Aragón)

- Las dos disposiciones transitorias regulan el régimen transitorio aplicable a los proyectos inversores y a los proyectos de generación energética renovable aprobados, o a los procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley.
- Se recoge por último una relación de normas afectadas por la publicación de esta Ley.

En la actualidad como hemos comentado anteriormente, la ley se encuentra sometida en un recurso de inconstitucionalidad contra ocho de sus artículos al entenderse que invaden competencias estatales y configuran, desde el punto de vista normativo, un subsector eléctrico diferenciado en Aragón. Por lo que en el momento de realizar este informe seguimos a la espera de la resolución del recurso.

5. PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA CREACION DE COMUNIDADES ENERGETICAS

El desarrollo efectivo de las comunidades energéticas en entornos rurales exige un impulso activo por parte de las administraciones públicas locales. Esta premisa resulta plenamente aplicable al caso de Aragón, cuyo mapa municipal presenta un marcado carácter rural, con una elevada fragmentación territorial y una baja densidad de población.

Aragón cuenta con 731 municipios, de los cuales una parte muy significativa presenta un tamaño poblacional reducido: 626 municipios tienen menos de 1.000 habitantes, y 209 municipios cuentan con menos de 100 habitantes. A esto se suman 43 entidades locales menores. Esta realidad condiciona de forma decisiva la capacidad técnica, organizativa y financiera de las entidades locales para abordar de manera autónoma proyectos complejos vinculados a la transición energética. En este contexto, la iniciativa privada o estrictamente ciudadana difícilmente puede desplegarse sin la existencia de un liderazgo institucional previo, capaz de generar seguridad jurídica, confianza social y coordinación entre los distintos actores implicados.

72

5.1. El papel de las administraciones públicas en las comunidades energéticas

En municipios pequeños, la transición energética y, en particular, la puesta en marcha de comunidades energéticas, solo avanza cuando lo público asume un papel tractor. El liderazgo del ayuntamiento genera seguridad jurídica, confianza social y legitimidad institucional, actuando como catalizador de la participación ciudadana.

El papel de los ayuntamientos aragoneses resulta especialmente relevante en:

- La activación de iniciativas colectivas que no surgirían de forma espontánea.

- La movilización de la ciudadanía en entornos con bajo tejido asociativo.
- La articulación de proyectos energéticos con arraigo territorial, vinculados al interés general local.

Desde una perspectiva jurídica y administrativa, los ayuntamientos aragoneses pueden desempeñar un papel activo en las comunidades energéticas a través de diversas actuaciones, entre las que destacan y desarrollaremos:

1. El ejercicio de la actividad económica de prestación de servicios energéticos renovables mediante su participación en comunidades energéticas.
2. La cesión de cubiertas y otros espacios municipales para instalaciones de autoconsumo colectivo.
3. El diseño de modelos de gobernanza y reglamentos internos de funcionamiento.
4. La elaboración o modificación de ordenanzas fiscales, incorporando incentivos vinculados a la transición energética y al autoconsumo.

Estas actuaciones refuerzan la autonomía energética local, fomentan la participación ciudadana y contribuyen a fijar población en el medio rural.

Debe considerarse de base el haz de competencias de las entidades locales, que se contempla en primer lugar en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que dispone que *"para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen."*

73

La Ley 7/1985 concreta los diferentes tipos de competencias y las materias de competencia local, pero remite la determinación de las competencias específicas al legislador sectorial, estatal o autonómico. Por lo que a la energía se refiere dicha ley no reconoce de manera expresa competencias jurídicas en materia de energía a los municipios.

Tras la última reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), la LBRL reconoce a los municipios competencias propias (art. 25 LBRL), competencias "impropias" (art. 7.4 LBRL),

y competencias delegadas (art. 27 LBRL), a las que se añaden los servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL).

Analizando este marco competencial, en ninguna de estas categorías encontramos referencias directas a energía o electricidad. Las únicas competencias que se les reconocen indirectamente son el servicio mínimo obligatorio de alumbrado público (art. 26.1.a LBRL) y la competencia propia en la rehabilitación de la edificación, que, además de una vertiente estética, tiene también una vertiente relacionada con la eficiencia energética y térmica.

Por lo que respecta a la Comunidad de Aragón, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, regula su haz de competencias para los municipios en el artículo 42, y tampoco en esta norma incluye una referencia expresa a la materia energética, si bien indirectamente sí incluye la referencia a la competencia en materia de protección del medio ambiente.

Pero tampoco la legislación básica sectorial (la LSE) prevé expresamente competencias para los municipios en materia de energía. A esto cabe añadir que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que podría haber otorgado a los municipios un papel relevante en el marco normativo general en materia de cambio climático, se aprobó limitando la participación de los Entes Locales al desarrollo de actuaciones en materia de movilidad sostenible, así como incluyendo una disposición final -la undécima- en la que se plantea un plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la misma para presentar una propuesta de reforma del marco normativo en materia de energía que impulse:

- a) La participación de las personas consumidoras en los mercados energéticos, incluida la respuesta de demanda mediante la agregación independiente.
- b) Las inversiones en la generación de energía renovable variable y flexible, así como la generación distribuida.
- c) El almacenamiento de energía.
- d) El aprovechamiento de las redes eléctricas, el uso de la flexibilidad para su gestión y los mercados locales de energía.
- e) El acceso de las personas consumidoras de energía a sus datos.
- f) La innovación en el ámbito energético.

Por el momento, siendo este un objetivo ambicioso, no se ha dado cumplimiento -quizás sí de manera parcial, como queda recogido en este informe- a esta previsión de la Ley 7/2021.

En consecuencia, debemos mirar a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que dispone que los principios del ahorro y eficiencia energética, así como de la promoción de las energías limpias deben guiar la acción de todos los poderes públicos,

incluidos los locales, en sus respectivos ámbitos competenciales para impulsar la sostenibilidad de la economía española (artículos 3 y 85 LSE).

Asimismo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su artículo 3.3.i) que los poderes públicos "priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia", mientras que el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón establece como principio de la actividad urbanística el desarrollo sostenible, armonizando el uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural, del paisaje y del medio ambiente, contribuyendo al impulso de la transición energética, a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando el autoconsumo y la eficiencia energéticas, habiéndose adaptado determinados artículos a la disposición final 8.2 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, que modificó, entre otros, el artículo 227 del Decreto-Legislativo 1/2014 para incluir entre los supuestos de declaración responsable en materia de urbanismo los actos siguientes:

a) Instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos, cuando las instalaciones no superen un metro y medio de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales específicos.

75

b) Instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas. Los espacios ocupados por las instalaciones mencionadas no computarán a efectos del volumen edificable de la parcela ni de las distancias mínimas de la edificación a los límites de la parcela, a otras edificaciones o en la vía pública. Los elementos auxiliares de las instalaciones, como las estructuras de apoyo o pérgolas, serán considerados partes inherentes de las instalaciones de generación solar. .

A modo de conclusión respecto a la materia competencial, no nos encontramos por tanto ante una competencia de carácter local, lo cual hace que no encaje en los supuestos del artículo 206 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, sobre gestión directa o indirecta de servicios públicos locales, si bien es cierto que resulta de especial interés para este informe el hecho de que esta misma norma contemple la posibilidad de gestionar servicios públicos por medio de la fórmula de la cooperativa, estableciendo literalmente lo siguiente:

" 1. Las entidades locales, para prestar los servicios públicos de su competencia, podrán promover la creación de cooperativas, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley y las que regulen esta clase de sociedades.

2. Las entidades locales podrán participar también en las cooperativas ya constituidas que realicen actividades de interés público, con la finalidad señalada en el apartado anterior."

Reiterando, por tanto, que no se trata en el presente caso de ese tipo de gestión de servicios, sí es cierto que resulta de interés que se contemple el supuesto de la participación de las entidades locales en las cooperativas ya constituidas que realicen actividades de interés público, siendo el suministro de energía expresamente considerado un servicio de interés económico general por el artículo 2.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y más explícitamente el artículo 54, que declara de utilidad pública, entre otras, las instalaciones de generación de energía.

En consecuencia, la participación de las entidades públicas en una comunidad energética se debe enmarcar en el artículo 128 de la Constitución, que tiene su desarrollo a nivel básico en el 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y específicamente en Aragón en el Capítulo IV del Título VII (arts. 220 a 223) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en base a la cual en ejercicio de la iniciativa pública económica a la que se refiere el artículo 204 de dicha Ley, las entidades locales podrán realizar actividades económicas, mercantiles, agrícolas u otras análogas, así como promover la creación y desarrollo de iniciativas locales de empleo con dicha finalidad, lo que indudablemente incluye la generación de energía.

76

A este respecto es notorio que la fórmula de las Comunidades de energía encaja plenamente tanto con el artículo 221 de la Ley 7/1999 –"explotación de actividades económicas a que se refiere el número 1 del artículo anterior podrá ser realizada por las entidades locales por sí mismas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas y los particulares mediante la creación de sociedades mercantiles" o incluso el 222 –"La promoción por las entidades locales de formas asociativas cooperativas tendrá por objeto esencial facilitar el acceso a los bienes y servicios de primera necesidad de los sectores vecinales menos favorecidos. Incidirá preferentemente en la promoción del empleo mediante su participación en cooperativas de trabajo asociado" –.

5.2. Análisis de la aplicación de la normativa de contratación del sector público al autoconsumo colectivo. Consideración, o no, como contratos de suministro.

Se ha expuesto en el apartado anterior lo relativo a la potestad de las Administraciones locales de promover la creación y la participación propia en iniciativas de autoconsumo colectivo, pero debe de analizarse la posibilidad de optar por el abastecimiento directo,

desde la perspectiva de la aplicación y, en su caso, el cumplimiento de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ha de partirse de la base de que el artículo 16, apartado 3, de la LCSP considera que en todo caso son contratos de suministro aquellos que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada. Por aclarar ambos conceptos, la energía primaria comprende todas las formas de energía disponible en la naturaleza antes de ser convertida o transformada, mientras que la energía final es aquella que va destinada a usos directos, por ejemplo, en forma de electricidad o calor. Por su parte, la Ley 11/2023 no tiene una definición del contrato de suministro.

En relación a la aplicación de la LCSP en una configuración de Comunidad Energética, es relevante partir de la base de que se establecen unos límites al control de la entidad jurídica que le dé forma, por lo que su propia configuración impide que se pueda acudir a fórmulas como la de los medios propios personificados o mediante la colaboración de empresarios privados, que en su caso no tendrían la calificación de contrato a efectos de la LCSP, porque la fórmula requiere de un control del órgano de contratación respecto del medio propio personificado, dado que requiere en primer lugar que se dé sobre el ente destinatario un conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades.

Pero la cuestión estriba en establecer en qué medida una fórmula de autoconsumo colectivo debe necesariamente incardinarse en el contexto de la LCSP o la Ley de Contratos de Aragón, por tratarse de un contrato de suministro, y para eso es necesario acudir a la propia naturaleza del suministro de energía que la Entidad Local percibe por su participación en la entidad cooperativa energética, en la que participaría como socio consumidor.

77

En este sentido, el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, incluye la modalidad de autoconsumo colectivo para los casos en que se trate de varios consumidores los que estén asociados a las instalaciones de generación, y se establecen dos obligaciones que tienen relevancia a efectos de este informe; (i) todos los consumidores participantes que se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo y (ii) cada uno de ellos deberá comunicar de forma individual a la empresa distribuidora como encargado de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un mismo acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto, en virtud de lo recogido en el anexo I del Real Decreto 244/2019.

Es muy importante el concepto de criterio de reparto, puesto que este coeficiente tomará los valores que figuren en un acuerdo firmado por todos los consumidores participantes del autoconsumo colectivo y notificado a la empresa distribuidora como encargada de lectura de los consumos, y el valor de estos coeficientes podrá determinarse en función

de la potencia a facturar de cada uno de los consumidores asociados participantes, de la aportación económica de cada uno de los consumidores para la instalación de generación, o de cualquier otro criterio siempre que exista acuerdo firmado por todos los participantes y siempre que la suma de estos coeficientes $\beta_{h,i}$ - coeficiente de reparto horario en la hora h entre los consumidores que participan del autoconsumo colectivo de la energía generada en la hora h - de todos los consumidores que participan en el autoconsumo colectivo sea la unidad para cada hora del periodo de facturación.

Esta comunicación se lleva a cabo en base al modelo de cálculo de las energías y potencias a efectos de facturación y liquidación para el autoconsumo colectivo o asociado a una instalación a través de la red, inserto en el Anexo I del Real Decreto 244/2019.

Una Comunidad Energética se adscribirá en todo caso a alguna de las modalidades siguientes:

i. Suministro con autoconsumo sin excedentes mediante la instalación de un mecanismo antivertido que impida la inyección de energía excedentaria a la red de transporte o de distribución. En este caso existirá un único tipo de sujeto de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que será el sujeto consumidor.

ii. Consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo con excedentes acogida a compensación. En este caso existirán dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que serán el sujeto consumidor y el productor.

ii. Consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación que dispongan de un único contrato de suministro según lo dispuesto en el artículo 9.2., donde igualmente existirán sujeto consumidor y productor.

Y el régimen económico de la energía consumida y excedentaria queda regulado en el artículo 13 del reglamento, siendo muy relevante el apartado 4, que establece que "4. El productor acogido a la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación percibirá por la energía horaria excedentaria vertida las contraprestaciones económicas correspondientes, de acuerdo a la normativa en vigor.", siendo los artículos 14 y 15 los que desarrollan los mecanismos de compensación simplificada y de liquidación y facturación en la modalidad de autoconsumo.

En consecuencia, el sistema previsto implica que el mecanismo de facturación por la energía que cada consumidor/socio consume no sea en ningún caso a través de la Comunidad Energética de la que forma parte como autoconsumidor, que es la entidad que produce la energía en un régimen de autoconsumo, sino que lo hace la compañía suministradora que tenga la Administración previamente contratada, aplicando el concepto de "facturación por energía excedentaria", es decir, que se aplica un descuento directamente del suministrador en la factura relativa al servicio contratado, sin que exista una facturación por suministro entre el autoconsumidor y la comunidad energética.

En términos de aplicación de la LCSP, y concretamente de lo previsto en su artículo 16.3, apartado d), que considera como contratos de suministro sujetos a la norma a los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada, en este caso no existe por parte de la Entidad Local socia consumidora una adquisición de energía con un tercero suministrador, sino que ésta sigue contando con un suministrador de energía al que habrá contratado por medio de procesos de licitación sujetos a la LCSP, pero por lo que respecta a la relación de la Entidad Local socia consumidora respecto de esta Comunidad Energética, lo que va a percibir es una reducción en la factura de la compañía suministradora, y por lo tanto la relación entre la Entidad Local y la Comunidad Energética por el suministro de la energía no se ve afectada por el artículo 16 de la Ley 9/2017, y ello porque el artículo 2.1 de la propia Ley, en cuanto que regula el ámbito de aplicación, dispone que *"Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3."* y añade en el párrafo siguiente que *"Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta."*

Esto nos lleva al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, que en su artículo 2 define los contratos de suministro, obras y servicios como *"los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre una o varias de las entidades contratantes sujetas al ámbito de aplicación de este real decreto-ley y una o varias empresas, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios"* y específicamente el contrato de suministro como *"el contrato que tiene por objeto la compra, la compra a plazos, el arrendamiento financiero o el arrendamiento con o sin opción de compra, de productos. Un contrato de suministro podrá incluir, de forma accesoria, operaciones de colocación e instalación"*.

79

No hay onerosidad en la relación entre la Comunidad Energética y el Ente local por cuanto que el "contratista" -entendiendo así a la Comunidad a meros efectos dialécticos- no obtiene beneficio económico alguno de la Administración, ya sea de forma directa o indirecta, sino que simple y llanamente se trata de que los interesados asuman el gasto para la constitución de ese instrumento con personalidad jurídica propia que, una vez hechas las inversiones en infraestructuras y mantenimiento, sirve única y exclusivamente para rebajar las facturas de luz de los socios mediante descuento en las facturas del suministrador, sin haber una contraprestación y ni siquiera un suministro energético directo. En consecuencia, no estamos ante una relación jurídica sometida a la LCSP.

Pero incluso tampoco en el supuesto de que la Comunidad Energética se limite a suministrar sin excedentes a sus propios socios -autoconsumidores sin excedentes-, siendo uno de ellos la Administración, se estaría en el supuesto del artículo 16 de la LCSP,

puesto que la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define en su artículo 6 el sujeto comercializador como *"aquellas sociedades mercantiles, o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que, accediendo a las redes de transporte o distribución, adquieren energía para su venta a los consumidores, a otros sujetos del sistema o para realizar operaciones de intercambio internacional en los términos establecidos en la presente ley"*.

Por tanto, si la Comunidad vendiese al consumidor asociado energía adquirida de las redes de transporte o distribución, deberá constituirse como empresa comercializadora que suministraría a los socios, pero si no accede a las redes de transporte y se limitan a autoconsumir en base a lo acordado por los socios, no hay una operación de adquisición de energía con onerosidad.

5.3. Sobre la procedencia de la participación de las entidades locales en Comunidades de Energía.

La cuestión en este caso estriba en resolver si existe un marco jurídico que permita a las Entidades Locales participar en comunidades energéticas, no solo como cooperadoras, sino en condición de personas usuarias-consumidoras, consumiendo la energía generada por ésta, y en segundo término debe analizarse -en apartado específico- si esa participación se encuentra sometida a limitaciones propias de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

80

Para determinar esta cuestión debemos partir del hecho inicial de considerar el objeto de las comunidades energéticas en base a lo que dispone la Directiva UE 2018/2001, que de entrada define el concepto de *"autoconsumidor de energías renovables"* como *"un consumidor final que opera en su local situado dentro de un espacio delimitado o, cuando lo permita el Estado miembro, en otros locales, que genera electricidad renovable para su propio consumo y que puede almacenar o vender electricidad renovable autogenerada, siempre y cuando, en el caso de los autoconsumidores de energías renovables que no sean hogares, dichas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional"*, contemplando el artículo 21 el derecho de los consumidores a convertirse en autoconsumidores de energías renovables, mediante la generación de energía renovable, así como a instalar y utilizar sistemas de almacenamiento de electricidad combinados con instalaciones que generen electricidad renovable para el autoconsumo.

En el ordenamiento estatal la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, contempla en los apartados j) y k) del artículo 6.1 la participación de las autoridades locales cuando define las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía:

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

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

En consecuencia, la idea que ha de prevalecer es la de una unión de consumidores finales para, mediante la generación de energía renovable, autoconsumir la misma, más allá de que jurídicamente cabría un modelo de Comunidad generador de energía con el objetivo de proceder a su venta a terceros mediante vertido a red, lo que enmarcaríamos en la capacidad reconocida a las CEL para desarrollar servicios, y las Entidades Locales lo enmarcaría en la participación en una entidad que desarrolla una actividad económica articulado en base al artículo 128 CE y el 86 LBRL-

81

Evidentemente que las fórmulas de que dispone una entidad local para la consecución de los objetivos que la normativa autonómica le marca en cuanto a consumo y generación de energías renovables pueden ser individuales -por medios exclusivamente propios municipales- o colectivas. En este caso nos centramos en la segunda opción, dado que las comunidades energéticas debemos enmarcarlas en ésta, y considerando además que se dan una serie de condicionantes por la normativa europea por los que, de entrada nos topamos con la imposibilidad de la Entidad Local pueda tener un control efectivo de la Comunidad, de ahí que haya que considerar una fórmula institucional válida en el contexto regulatorio de las Entidades Locales que haga a su vez posible cohonestar el interés por participar en iniciativas de autoconsumo, y es ahí donde cabría recurrir empresas mixtas con un capital minoritario público por requisitos de la UE, y al respecto, el art. 104 del Real Decreto Legislativo 781/1986 dispone que la Entidad local podrá utilizar *"las formas de sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la Entidad"*, y aunque la sociedad de economía mixta se ha eliminado como forma de gestión indirecta de servicios públicos -y debemos hacer hincapié en que la producción de energía no puede considerarse como un servicio público competencia municipal- tanto en la legislación de contratación del sector público

como en el propio Real Decreto Legislativo 781/1986, pervive como fórmula de colaboración público-privada.

En primer lugar, las Comunidades Energéticas no pueden tener como objetivo principal generar ganancias financieras con la actividad que desarrollen (art. 2.16.c. de la Directiva 2018/2001 y art. 2.11 de la Directiva 2019/944), lo cual no es opuesto a generar beneficio económico, debiendo permitir la participación de pymes y ciudadanos, lo cual debe cohonestarse con el requisito de la normativa local de que para ejercer la iniciativa pública en la actividad económica debe llevarse previamente a cabo un análisis de rentabilidad económica y la sujeción al principio de estabilidad presupuestaria y financiera, debiendo considerarse en todo momento las obligaciones que derivan del Derecho de la UE de limitación de participación de ciertas empresas, considerando asimismo que debería permitirse la participación en el accionariado de personas físicas y pymes, o de otros entes públicos.

En segundo lugar, si se constituye una sociedad de economía mixta -entendida como un mix entre ámbito privado y público- como Comunidad Energética, debe quedar claro que no se trata de una actividad dirigida al público en general, sino principalmente a sus miembros o socios, como imponen las Directivas comunitarias, si bien es cierto que la entidad constituida puede vender energía a terceros.

En tercer lugar, las actividades que puede realizar una Comunidad Energética se encuentran liberalizadas (producción, suministro de electricidad, etc.), lo cual impone que cuando su prestación se realice a través de una empresa participada por un ente local, se haya de respetar las normas de libre competencia, tal y como lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo con carácter general refiriéndose a la intervención en la actividad económica de entes instrumentales locales, por ejemplo en sentencia de 14 de junio de 2013, que dice que *"...la interposición de un ente instrumental subordinado, aunque esté dotado de personalidad jurídica propia, para la prestación -por parte de las Entidades Locales- de determinados servicios en los mercados liberalizados convierte a aquellas Corporaciones en operadores económicos que deben competir en el mercado en igualdad de condiciones con el resto. O, en otras palabras, las Entidades Locales que hayan personificado bajo el régimen de derecho privado sus propias empresas, cuya actividad y comportamiento siguen determinando, no pueden ampararse después en el título de las "potestades administrativas" para intervenir en beneficio de aquéllas e imponer al resto de los operadores condiciones de mercado más restrictivas o limitar su legítima actividad."*

82

El espectro de actividades a las que podría atender una Comunidad Energética se encuentran liberalizadas y por tanto se exige su apertura a la competencia, a la iniciativa privada, pero en un contexto muy concreto y limitado, incluso físicamente, por aplicación del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, que en su

artículo 3 define la instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas.

5.4. Sobre la necesidad de tramitar expedientes de actividades económicas.

El artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) regula el ejercicio de actividades económicas de las entidades locales, que tiene expreso amparo en él art. 128.2 de la constitución, y el primero dispone:

"1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio. (...)"

83

La normativa estatal sobre esta materia se complementa en el art. 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, al que nos remitimos, que establece los trámites previos para poder ejercerla, que son los siguientes:

"1. Para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales se requiere:

a) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.

b) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.

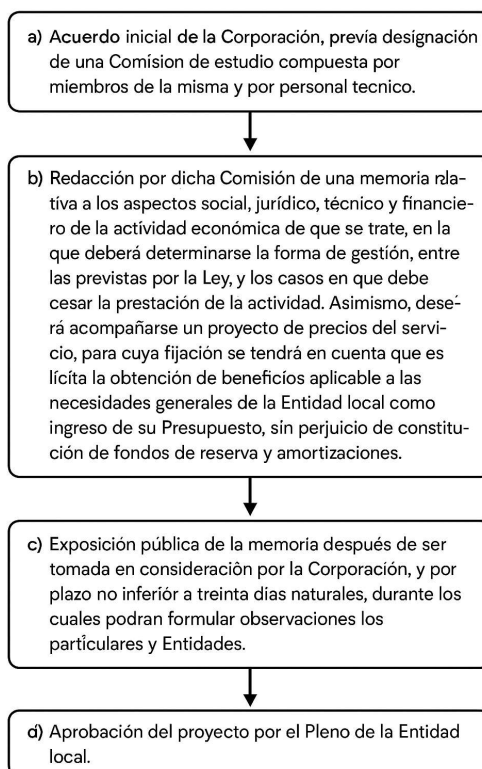
c) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades, y

d) Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.

2. Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se requerirá el cumplimiento de los trámites previstos en el número anterior referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y se recabará informe de la autoridad de competencia correspondiente, si bien el acuerdo a que se refiere su apartado d) deberá ser optado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Recaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de ésta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses.

Si se solicitase dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, donde existiese, no se computará el tiempo invertido en evacuar la consulta."



Son varias las opiniones que señalan que puede considerarse que el ejercicio de producción energética es en sí una actividad económica, con lo que habrá que estar,

previo al ejercicio de la misma, aunque sea por un ente diferente, a lo que el art. 86 LRBRL establece. En este sentido:

- Que el informe emitido por el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra -pionero en la constitución de este tipo de asociaciones para la producción de energía mediante autoconsumo- parte de que se trata de una actividad económica y que por tanto habría que tramitar el expediente del art. 86 LRBRL, si bien existe un mandato legal para liderar el cambio de modelo energético, adoptando medidas para un consumo propio -art.71 de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética- no presupone que pueda excepcionarse la tramitación de este expediente previo exigido por la normativa básica de régimen local para el previo ejercicio de una actividad de producción de energía.

- Se ha publicado una consulta en la revista El Consultor de los Ayuntamientos se decanta por considerar que participar en una comunidad energética local supone intervención de un ente local en el ejercicio de actividades económicas, precisando por ello cumplir con el previo expediente del art. 87 LRBRL (véase consulta, en revista núm. 1 de enero de 2023). En el mismo sentido se pronuncia alguna consulta de la base de datos de Espublico.

El modelo, en todo caso, parte de la base de que la entidad local pueda autoconsumir la energía producida por la comunidad energética, por lo que nos encontraríamos en un supuesto enmarcable en el ejercicio de actividades económicas dado que implica la asunción de los derechos y responsabilidades propios de la participación de la Entidad local en un órgano de naturaleza jurídico privada regulado por el Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón, que en su artículo 82 las define como aquellas que tienen como objeto procurar al precio de coste, exclusivamente para sus socios, entre otras, servicios, pudiendo adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades y trabajos sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social.

85

A modo de ejemplo, y empleando el modelo cooperativo como base, en el Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón se requiere que los estatutos incluyan, entre otras cuestiones, el régimen de responsabilidad de los socios por las deudas sociales, o los derechos y deberes de los socios en relación con su participación en las actividades de la cooperativa, por ejemplo. La responsabilidad de la persona socia queda recogida en el artículo 47 de dicha ley, establece que *"Los socios no responderán personalmente de las deudas sociales, salvo disposición en contrario de los estatutos. No obstante, en todo caso, el socio que cause baja en la cooperativa responderá personalmente por las deudas sociales, previa exclusión del haber social, durante cinco años desde la*

pérdida de la condición de socio, por las obligaciones contraídas por la cooperativa con anterioridad a su baja, hasta el importe reembolsado o pendiente de reembolsar de sus aportaciones al capital social.", pero sin embargo, en el caso en que la cooperativa tenga pérdidas el artículo 58 de la misma norma contempla que se impute dichas pérdidas a los miembros de la cooperativa, y que estos tengan que compensarlas.

Por tanto, si bien existen voces que consideran dudoso que la participación como consumidor de un Ayuntamiento en una comunidad energética se deba establecer en base al régimen del ejercicio de actividades económicas, concurren las condiciones para considerar que se trata de una actividad económica que implica riesgos para sus socios y que, en el contexto de las Entidades locales, requiere de la tramitación del expediente correspondiente.

5.5. Actuación de las entidades locales en la Comunidad energética y cesión de espacios de su titularidad para instalaciones de generación de energía para autoconsumo colectivo.

Estamos viendo que los municipios disponen de un abanico de posibilidades de actuación en el ámbito energético, especialmente en relación con el impulso de las energías renovables y las comunidades energéticas. Estas actuaciones no solo resultan plenamente legítimas desde el punto de vista competencial, sino que se configuran como necesarias y coherentes en el actual contexto de emergencia climática y de transición ecológica, en consonancia con los objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2023–2030 y la Hoja de Ruta para el Desarrollo de las Comunidades Energéticas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2023).

86

En este marco, las entidades locales son, con carácter general, titulares de los espacios de mayor superficie disponibles en los municipios, tales como cubiertas de edificios públicos u otros bienes municipales (mercados, polideportivos, colegios, aparcamientos) lo que les otorga un papel estratégico en la implantación de instalaciones fotovoltaicas ya sea para su propio consumo energético o para el reparto compartido con terceros (viviendas, pymes, comercios).

Una de las principales alternativas de la que disponen las Administraciones Locales para favorecer la implantación de comunidades energéticas es ceder el uso de instalaciones, edificios o solares de titularidad municipal en las que se puedan implantar las instalaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovable (por ejemplo las cubiertas de edificios públicos o en terrenos de su titularidad con instalación de marquesinas) y, en su caso, otras actividades accesorias a la producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovable, dentro de la esfera de servicios que pueden asumir las comunidades energéticas (por ejemplo la instalación de

puntos de recarga de vehículos eléctricos o espacios para la ubicación de baterías de almacenamiento de energía proveniente de las instalaciones de la Comunidad).

Para ello, debemos acudir a las previsiones de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón y de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Se ha de partir de la base de que la modificación de la normativa básica estatal reguladora de esta materia contenida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas supuso un vacío legal en la normativa aragonesa con respecto a los preceptos de la misma que ostentan un carácter básico. En otros ámbitos se han promulgado normas en Aragón como el Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, pero su ámbito de aplicación subjetiva no incluye a los Entes locales.

De hecho, existía una propuesta de regulación del Anteproyecto de la Ley Reguladora del Patrimonio, el Servicio Público y la Contratación Local de Aragón que planteaba la modificación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, incluyendo lo que a bienes se refiere, que no ha tenido desarrollo hasta su aprobación.

87

Por tanto, es relevante considerar los preceptos de carácter básico a la hora de gestionar los bienes, no pudiendo desconocerse que la norma estatal operaría como derecho supletorio en los aspectos no regulados por la normativa autonómica, teniendo en cuenta que el presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho, como ha tenido ocasión de proclamar el Tribunal Constitucional.

Conforme a las previsiones de todas las normas citadas en el párrafo anterior, los bienes de las Administraciones Públicas se dividen en dos categorías: bienes de dominio público (también denominados bienes demaniales) y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público son aquéllos adscritos al uso general o al servicio público (por ejemplo, edificios administrativos, hospitales públicos, carreteras o caminos públicos), o aquellos que se clasifiquen como tales por alguna ley (montes de utilidad pública determinados por la normativa). Por su parte, los bienes patrimoniales se definen en todas las normas casi por exclusión, como aquéllos que, siendo propiedad de la Entidad Local no estén destinados a uso público, por lo que se trata de una categoría cuasi-residual.

En cuanto al régimen de uso de dichos bienes, existen importantes diferencias respecto a los procedimientos para permitir su uso por terceros ajenos, pero es relevante a estos efectos partir de la base de que existen voces que consideran que concurre con la

concesión “una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general”, principalmente por la consideración de que la generación de energía eléctrica, y el suministro correspondiente, está calificada por la LSE, en su artículo 2.2 y el 54 como servicio de interés económico general cuando incluye la generación y el suministro de energía eléctrica.

El propio artículo 1 de la LSE, referido al objeto de la Ley, determina qué actividades son suministro de energía eléctrica, entre las que incluye las de generación:

“2. Son actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico”.

Por consiguiente, la adjudicación de bienes parte de una base muy específica en cuanto a la posibilidad de que se trate de concesiones o adjudicaciones directas y gratuitas.

5.5.1. Bienes de dominio público o demaniales.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón define los bienes de dominio público como aquellos que son destinados a un uso o servicio público, así como los comunales, con el desarrollo reglamentario contemplado en el Título I del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, y por lo que respecta a este tipo de bienes, en su Capítulo VI, Sección 1ª (arts. 72 a 94).

88

Respecto a los bienes de dominio público o demaniales, para la consecución de un derecho de uso sobre los mismos se precisa de la obtención de un título jurídico que habilite su uso privativo, exclusivo, por parte de terceros, tal y como lo dispone el artículo 182.4 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón al definir el mismo como *“aquel por el que se ocupa una porción del dominio público de modo que se limita o excluye la utilización por parte de otros interesados”* y el artículo 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales como *“el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados”*, requiriéndose dicho título dado que es principio de gestión y administración de los bienes demaniales la dedicación preferente al uso común frente al privativo. En este mismo sentido el Decreto 347/2002 sujeta en el artículo 81 el uso a la concesión para dos supuestos:

- a) la utilización privativa normal de los bienes de dominio y uso público, cuando requiera obras o instalaciones de carácter permanente.
- b) la utilización anormal de los bienes.

El título jurídico que deberá otorgarse por el Ayuntamiento para permitir el uso privativo de un bien de dominio público es la concesión administrativa demanial, que se regula en

el artículo 93 de la Ley 33/2003, con carácter de norma básica en base a la disposición final segunda de la citada norma, con las siguientes características:

1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de la misma Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.
2. Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo.
3. Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años en base al artículo 93.3 de la Ley 33/2003, cuyo carácter es básico, y en consecuencia la previsión del artículo 83.2 del Decreto 347/2002, que lo limita a 50 años, está modificado por norma posterior y de carácter básico.
4. El artículo 92.5 de la Ley 33/2003 dispone que las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público.

No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

89

La normativa aragonesa no contempla en su regulación la cuestión relativa a la obligatoriedad de establecer el canon, por lo que cabe entender de aplicación supletoria del artículo 92.5 de la Ley 33/2003, a pesar de que no tenga la condición de norma básica.

5. El acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas en el artículo 84 del Decreto 347/2002.

Con respecto a las concesiones, y siendo prioritaria la convocatoria de concurso, puede darse el supuesto de adjudicarlo de forma directa en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público -entendiendo como tal la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público-.
- b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

- c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).
- d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.
- e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten in edificables y la venta se realice a un propietario colindante.
- f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.
- g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.
- h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.
- i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

90

Por tanto, en los supuestos en los que la Comunidad energética tuviese un carácter de iniciativa social, asimilable al caso de la declaración de utilidad pública, la posibilidad del otorgamiento directo de una concesión sería muy clara, y más si consideramos la circunstancia de la participación de la propia Administración local en la iniciativa, con la finalidad de ésta de autoabastecerse -además del abastecimiento del resto-.

En otro caso, la posibilidad de adjudicación directa podría fundarse en la necesidad de "dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general", considerando que la actividad de suministro está calificada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en su art. 2.2 y 54 como servicio de interés económico general, aspecto que, en el caso de las comunidades energéticas, podría ahondarse por ser un elemento protagonista en la transición energética, la descarbonización, la lucha contra el cambio climático y, de forma simultánea, combatir la pobreza energética, siempre que la concesión estableciera condiciones a cumplir por la comunidad energética.

Por otra parte, destaca la posibilidad de que la Administración dispone con respecto a la remuneración a percibir como consecuencia del establecimiento de las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, pudiendo ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización

privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público. En este sentido, corresponderá a la Entidad Local justificar la decisión que adopte, basada en aspectos como el lucro que el concesionario pudiera obtener de la concesión, partiendo del hecho de que la Ley 33/2003 ya contempla que en los supuestos en los que la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla, no estarán sujetas a la tasa cuando.

5.5.2. Bienes de carácter patrimonial.

Por lo que respecta a los bienes patrimoniales, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón los define como aquellos que no estén destinados directamente al uso público ni afectados a algún servicio público ni sean comunales, con el desarrollo reglamentario contemplado en el Título I del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, y por lo que respecta a este tipo de bienes, en su Capítulo VI, Sección 4ª (arts. 99 a 102).

El régimen al que se somete su explotación es la cesión de su uso a la comunidad energética, estableciendo como norma general que se otorgan tras la tramitación de un procedimiento de concurrencia competitiva conforme a las previsiones de la normativa reguladora de los contratos del sector público, pero en este caso se incluye igualmente la salvedad o excepción de la adjudicación directa por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa (ar. 107 de la Ley 33/2003, con carácter básico en base a la disposición final segunda de la citada norma).

En el contexto de la normativa de Aragón, el artículo 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón contempla respecto a la utilización de los bienes patrimoniales la posibilidad de que las Corporaciones locales puedan tener en cuenta motivos que hagan prevalecer criterios de rentabilidad social sobre los de rentabilidad económica, en aquellos casos en que el uso del bien se destine a la prestación de servicios sociales, actividades culturales y deportivas y otras análogas que redunden en beneficio de los vecinos, en cuyo caso podrán ceder el uso de los mismos directamente o por concurso, de forma gratuita o con la contraprestación que pueda convenirse, a otras Administraciones y entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para su destino a fines de utilidad pública o de interés social. Este aspecto se desarrolla por el Decreto 347/2002 regula en su artículo 102 la cesión de los bienes patrimoniales por motivos sociales, y dispone que las Corporaciones locales podrán tener en cuenta motivos que hagan prevalecer criterios de rentabilidad social sobre los de rentabilidad económica, en aquellos casos en que el uso del bien se destine a la prestación de servicios sociales, iniciativas locales de empleo, actividades culturales y deportivas y otras análogas que

redundan en beneficio de los vecinos, pudiendo en estos supuestos ceder el uso de los bienes patrimoniales directamente o por concurso, de forma gratuita o con la contraprestación que pueda convenirse, bien a otras Administraciones y Entidades públicas o bien a entidades privadas sin ánimo de lucro para su destino a fines de utilidad pública o de interés social. El acuerdo deberá determinar la finalidad concreta a que habrán de destinarse los bienes, el plazo de duración, o su carácter de cesión en precario.

El encaje de esta normativa para con la posibilidad del uso en el caso de las Comunidades de energía es evidente en base a las circunstancias previamente indicadas en este informe respecto al objeto -producción de energía para el autoconsumo, principalmente- y especial carácter de las mismas -participativo, democrático y no lucrativo-.

Como características adicionales de este tipo de procesos tenemos las siguientes:

1. Cabe la cesión gratuita de bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos en los supuestos previamente identificados.
2. Los contratos y demás negocios jurídicos para la explotación de bienes patrimoniales se formalizarán en documento contractual o convenio y se regirán por las normas de Derecho privado correspondientes a su naturaleza, con las especialidades previstas en la Ley 33/2003.
3. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales están sujetos al principio de libertad de pactos. La Administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración.
4. Los negocios jurídicos dirigidos a la adquisición, explotación, enajenación, cesión o permuta de bienes o derechos patrimoniales podrán contener la realización por las partes de prestaciones accesorias relativas a los bienes o derechos objeto de los mismos, o a otros integrados en el patrimonio de la Administración contratante, siempre que el cumplimiento de tales obligaciones se encuentre suficientemente garantizado.
5. Los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a 20 años, incluidas las prórrogas, salvo causas excepcionales debidamente justificadas

A petición del adjudicatario podrá prorrogarse el contrato para la explotación de bienes patrimoniales, por un plazo que no podrá exceder de la mitad del plazo inicial, si el resultado de la explotación hiciera aconsejable esta medida.

Bien sea en el supuesto de concesiones sobre bienes demaniales o de explotación de bienes patrimoniales, el artículo 48 del Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón, establece la posibilidad de que las aportaciones al capital social puedan

realizarse, si lo autorizan los estatutos sociales o lo acuerda la asamblea general, en bienes o derechos. Esto repercute positivamente en el expediente que cada Entidad Local debería tramitar para el desarrollo de la actividad, dado que limita su afección en materia de estabilidad presupuestaria al poder limitar el desembolso en metálico, máxime cuando además el artículo 181.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón dispone que *"Las entidades locales podrán aportar directamente bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales, previa su valoración técnica, a las sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación, para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas."*

5.6. Plan de actuación para la creación de una Comunidad Energética con participación de la administración pública.

Los procesos de creación de una Comunidad de energía pueden surgir como consecuencia de iniciativas de ámbito público (ayuntamientos, principalmente) o privado (colectivos locales, asociaciones de vecinos,...), siendo sus tramitaciones diferentes por cuanto que cuando la iniciativa es municipal, de impulso del ayuntamiento correspondiente, estará sujeta a normas, pero no así con las comunidades impulsadas desde el ámbito privado.

93

5.6.1. Creación de Comunidad por impulso comunitario y posterior participación pública.

Los procesos de creación de una Comunidad de energía pueden surgir como consecuencia de iniciativas de ámbito público (ayuntamientos, principalmente) o privado (colectivos locales, asociaciones de vecinos,...), pero deben diferenciarse como mínimo varias fases; Planificación de la Comunidad de energía, Creación y Difusión de la Comunidad Energética y Operación de la Comunidad Energética.

En cuanto al momento en el que la Entidad Local puede pasar a ser partícipe de la Comunidad, lo podrá hacer bien una vez constituida, o bien pasando a ser un copromotor más aprovechando el impulso de la parte privada. En este sentido el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aún vigente, contiene una regulación para las empresas mixtas, y en su artículo 104 dispone que:

"Las Empresas mixtas, previo expediente de municipalización o provincialización, podrán quedar instituidas a través de los procedimientos siguientes:

1.º Adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.

2.º Fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por alguno de los procedimientos siguientes:

a) suscripción pública de acciones; o

b) concurso de iniciativas, en el que se admitan las sugerencias previstas en el párrafo 2 del artículo 176 de la Ley.

3.º Convenio con Empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo."

Por tanto, las opciones para la constitución de una sociedad cooperativa de economía mixta con la participación municipal pueden venir desde la propia iniciativa local, propiciando un proceso de adhesión de socios, hasta la adhesión de la propia Entidad Local a una sociedad ya constituida.

El marco de la participación de las entidades públicas en una comunidad energética se encuentra en el artículo 128 de la Constitución, que tiene su desarrollo a nivel básico en el 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y específicamente en Aragón en el Capítulo IV del Título VII (arts. 220 a 223) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en base a la cual en ejercicio de la iniciativa pública económica a la que se refiere el artículo 204 de dicha Ley, las entidades locales podrán realizar actividades económicas, mercantiles, agrícolas u otras análogas, así como promover la creación y desarrollo de iniciativas locales de empleo con dicha finalidad, lo que indudablemente incluye la generación de energía.

94

La fórmula de las Comunidades de energía encaja plenamente tanto con el artículo 221 de la Ley 7/1999 –“explotación de actividades económicas a que se refiere el número 1 del artículo anterior podrá ser realizada por las entidades locales por sí mismas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas y los particulares mediante la creación de sociedades mercantiles” o incluso el 222 –“La promoción por las entidades locales de formas asociativas cooperativas tendrá por objeto esencial facilitar el acceso a los bienes y servicios de primera necesidad de los sectores vecinales menos favorecidos. Incidirá preferentemente en la promoción del empleo mediante su participación en cooperativas de trabajo asociado”-.

La tramitación del expediente para la participación de las entidades públicas - principalmente ayuntamientos- en Comunidades de energía se encuentra desarrollada en el apartado 5.4 del presente informe, estando su contenido y tramitación recogidos en el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

5.6.2. Creación de Comunidad por impulso público.

Los procesos de creación de una Comunidad de energía que surjan como consecuencia de iniciativas de ámbito estrictamente público (ayuntamientos, principalmente), en base a la normativa que resulta de aplicación, pueden desnaturalizar de alguna manera el carácter abierto de las mismas, principalmente porque la Directiva (UE) 2018/2001 introdujo formalmente en el marco europeo la figura de las comunidades energéticas renovables, concebidas como entidades jurídicas basadas en la participación abierta, democrática y voluntaria.

Los municipios pueden actuar como promotores, dinamizadores o socios de comunidades energéticas (REC o CEC), canalizando la participación vecinal y empresarial en torno a un proyecto común. Entre sus actuaciones posibles:

- Creación de grupos impulsores con entidades sociales, asociaciones de vecinos o cooperativas.
- Convocatorias públicas de interés ciudadano para integrar a consumidores potenciales.
- Apoyo técnico, jurídico o logístico, mediante convenios de colaboración (art. 47 y ss. Ley 40/2015).
- Facilitación de procesos participativos, información pública y formación ciudadana.

95

Estas funciones están alineadas con el principio de subsidiariedad y el mandato del art. 16 de la Directiva (UE) 2019/944, que refuerza el papel de los entes locales en la gobernanza energética.

La promoción de una comunidad energética por parte de una Entidad local tendrá dos fases principales:

Fase I; expediente para el ejercicio de actividades económicas.

Dando cumplimiento al artículo 97.1 del del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, la tramitación requiere del expediente para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales, con los siguientes trámites:

- a) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.
- b) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe

cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.

c) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades, y

d) Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.

Una vez se disponga de este expediente debidamente cumplimentado, se procederá a la constitución de la entidad.

Fase II; constitución de la entidad.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone en el artículo 104 que en el acuerdo constitutivo de la entidad podrán establecerse las especialidades internas tanto estructurales como funcionales que, sin perjuicio de terceros, exceptúen la legislación societaria aplicable, en la medida necesaria para promover y desarrollar la empresa mixta de carácter mercantil o cooperativo, determinándose en todo caso (i) si la participación de los particulares ha de obtenerse únicamente por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituya o (ii) previo concurso en que los concursantes formulen propuestas respecto a la cooperación municipal y a la particular en la futura Sociedad, fijando el modo de constituir el capital social y la participación que se reserve la Entidad local en la dirección de la Sociedad y en sus posibles beneficios o pérdidas y demás particulares que figuren en la convocatoria.

96

Por tanto, la norma contempla las dos opciones -que los particulares ha de obtenerse únicamente por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituya o previo concurso en que los concursantes formulen propuestas respecto a la cooperación municipal y a la particular en la futura Sociedad.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 regula en el Capítulo 4º del Título 3º la gestión por medio de sociedad de economía mixta, que sería extrapolable al presente caso -si bien, como se ha indicado previamente no se trata de un servicio competencia del ente local- establece en su artículo 104 las opciones para instituir este tipo de sociedades, mediante alguna de las siguientes fórmulas:

1.º Adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.

2.º Fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por alguno de los procedimientos siguientes:

a) suscripción pública de acciones; o

b) concurso de iniciativas, en el que se admitan las sugerencias previstas en el párrafo 2 del artículo 176 de la Ley.

3.º Convenio con Empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.

Si acudimos al supuesto de que el ente público fundador seleccione previamente al socio o socios privados, mediante concurso de iniciativas, éste podría encajar en la regulación del procedimiento restringido, de modo que, en el trámite previo, se seleccionarán para participar en el procedimiento de adjudicación solo a aquellos licitadores que reúnan las condiciones objetivas establecidas en el Pliego, y en la posterior fase se efectuará la selección atendiendo a las alternativas propuestas en orden a la mejor gestión de la entidad, a la aportación de capital, a la forma de amortizar el capital privado, duración de la sociedad, etc., de manera que, sin desvirtuar la naturaleza de la entidad a constituir y acorde con los requisitos legales de las Comunidades, podrían seleccionarse las características de los socios. En cualquiera de los dos casos, el principio de acceso público a las licitaciones y de no discriminación, es de aplicación directa, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a cualquier contrato que realicen los poderes adjudicadores, por lo que habrá que evitar condiciones que puedan limitar la concurrencia.

97

Una vez concluido el procedimiento de selección, se acordará por el Pleno la constitución de la sociedad mercantil, fijando su forma, el modo de constituirla, la determinación de las especialidades internas, tanto estructurales como funcionales, que, sin perjuicio de terceros, exceptúen la legislación societaria aplicable, el procedimiento de integración del capital y la participación que se reserve la entidad local en la dirección de la sociedad y en los posibles beneficios o pérdidas (art. 104.2 TRRL).

6. FORMAS DE PARTICIPACION PUBLICA EN LA GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES

Marco general de la participación en comunidades energéticas

Las comunidades energéticas constituyen una herramienta de democratización del sistema energético, en la medida en que posibilitan la participación activa de la ciudadanía, las entidades locales y las pequeñas y medianas empresas, no solo como consumidoras, sino también como productoras, gestoras y decisoras dentro del ciclo energético

La participación en la gobernanza de las comunidades energéticas no puede concebirse como un mero principio inspirador, sino como un requisito estructural imprescindible para garantizar su legitimidad, viabilidad y sostenibilidad a largo plazo. Este modelo participativo exige la creación de nuevas reglas de funcionamiento, mecanismos de transparencia y cauces de toma de decisiones que eviten la concentración de poder y aseguren un reparto equitativo de los beneficios generados.

Conviene diferenciar dos planos conceptuales que suelen confundirse:

- **Gobierno:** hace referencia a la estructura formal de administración y dirección de la comunidad energética. Incluye los órganos con competencias ejecutivas y representativas, tales como la presidencia, la junta directiva o consejo rector y la asamblea general, que se configura como órgano soberano. Su funcionamiento se regula por los estatutos sociales y, en su caso, por un reglamento interno, que establecen competencias, procedimientos y límites de actuación.
- **Gobernanza:** se refiere al conjunto de procesos, valores y prácticas que orientan la toma de decisiones dentro de la comunidad. Implica garantizar la participación activa de los socios, la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas, la inclusión de actores diversos y la búsqueda de consensos. La gobernanza constituye, por tanto, el marco de legitimidad que asegura que el gobierno actúe conforme a los intereses colectivos y en línea con los fines sociales, medioambientales y económicos que justifican la existencia de la comunidad.

98

En consecuencia, la gobernanza de una comunidad energética no se agota en la definición de los órganos de gobierno previstos en los estatutos, sino que debe articular formas efectivas de participación que refuercen el carácter democrático de estas entidades y garanticen la implicación real de todos sus miembros en la orientación estratégica y en la gestión de los proyectos energéticos compartidos.

6.1. Modelos de gobernanza: cooperativas, asociaciones, sociedades mixtas y otras figuras jurídicas

De acuerdo con el marco normativo europeo, estatal y autonómico (con especial referencia a la Ley 5/2024, de Comunidades de Energía de Aragón), toda comunidad energética debe regirse por los siguientes principios estructurales:

- **Participación abierta y voluntaria:** acceso sin discriminación a personas físicas o jurídicas (ciudadanos, pymes, entidades locales), con plena libertad de incorporación y baja.

- **Autonomía y control efectivo:** no se considerará cumplido este principio si una única persona concentra más del 50 % de los derechos de voto. El control deberá recaer en los socios participantes mediante mecanismos democráticos.
- **Finalidad social, ambiental y económica:** el objeto principal de la comunidad será la generación de beneficios colectivos —económicos, sociales y medioambientales— en favor de sus miembros y del entorno local.

En el ordenamiento jurídico español, las comunidades energéticas no constituyen una forma jurídica autónoma, sino que deben articularse a través de cualquier entidad jurídica existente, cuya elección dependerá de la escala del proyecto, el perfil de los participantes y los objetivos estratégicos de la comunidad. Las figuras más habituales son:

- Asociaciones.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.
- Sociedades mercantiles (especialmente sociedades limitadas sin ánimo de lucro).

a) Asociación

Las asociaciones constituyen una de las formas jurídicas más sencillas y accesibles para la constitución de comunidades energéticas. Su régimen jurídico básico se encuentra en la Ley Orgánica 1/2002⁸⁰, reguladora del Derecho de Asociación, así como en las normas autonómicas que, en algunos casos, desarrollan aspectos complementarios.

Características principales:

- **Constitución:** Basta con un acta fundacional suscrita por tres personas físicas o jurídicas y la aprobación de estatutos, que posteriormente deben inscribirse en el Registro de Asociaciones competente.
- **Gobernanza:** Se rigen por el principio democrático, garantizando la igualdad de voto de los socios en la Asamblea General.
- **Finalidad:** Su objeto principal no puede ser lucrativo; sin embargo, la asociación puede desarrollar actividades económicas si los beneficios se destinan al cumplimiento de sus fines estatutarios.
- **Ventajas:**
 - Bajo coste y rapidez de constitución.
 - Adecuada para proyectos de autoconsumo compartido, sensibilización o formación.

⁸⁰ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/03/22/1/con>

- Acceso privilegiado a subvenciones públicas y privadas de carácter social, ambiental o comunitario.
- Limitaciones:
 - Menor capacidad para emprender actividades mercantiles regulares (por ejemplo comercialización de energía).
 - Menor atractivo para entidades financieras privadas.

Idónea para comunidades energéticas de pequeña escala, sin venta sistemática de excedentes, sin personal contratado y con un marcado componente social o ambiental.

b) Cooperativa

Las cooperativas constituyen la forma jurídica más habitual para proyectos energéticos de cierta envergadura, ya que combinan la participación democrática con la actividad económica organizada. Su regulación corresponde, con carácter general, a las leyes autonómicas de cooperativas. En el caso de Aragón, la normativa aplicable viene constituida por el Decreto Legislativo 2/2014⁸¹, de 29 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón.

Características principales:

- Constitución: Requiere un número mínimo de socios (generalmente tres o cinco, según normativa autonómica), escritura pública, inscripción en el Registro de Cooperativas y aprobación de estatutos sociales.
- Gobernanza:
 - Principio de “una persona, un voto”, independientemente de la aportación de capital.
 - Órganos básicos: Asamblea General, Consejo Rector y, en su caso, Interventores de Cuentas.
- Finalidad: Compatible con la actividad económica mercantil, siempre en beneficio de sus socios.
- Tipos relevantes:
 - Cooperativas de consumidores y usuarios: orientadas a que socios participen en la producción y consumo compartido de energía.
 - Cooperativas de trabajo asociado: incorporan socios trabajadores en la gestión de las instalaciones.

100

⁸¹ [BOA-d-2014-90375](#)

- Mixtas: permiten la participación simultánea de consumidores, trabajadores y otros agentes.
- **Ventajas:**
 - Permiten la venta de excedentes y el desarrollo de actividades económicas estructuradas.
 - Acceso a determinadas líneas de financiación específicas para la economía social.
 - Capacidad para generar empleo en el marco de la comunidad energética.
- **Limitaciones:**
 - Mayor complejidad en su constitución y gestión.
 - Necesidad de un plan de negocio sólido y de una estructura administrativa estable.

Adecuada para comunidades energéticas de mayor escala, con objetivos de venta de energía, contratación de personal y gestión de infraestructuras (cubiertas, suelos, redes de calor/frío, etc.).

c) Sociedad mercantil

Las sociedades mercantiles (especialmente la Sociedad de Responsabilidad Limitada S.L.) ofrecen un marco más flexible para la actividad económica, con plena capacidad para participar en el mercado eléctrico en condiciones equiparables a cualquier otro operador. Su regulación básica se encuentra en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Real Decreto Legislativo 1/2010)⁸², si bien en este caso deben carecer de ánimo de lucro de conformidad a la Ley 5/2024, de Comunidades de Energía de Aragón, debiendo recogerse en sus estatutos.

101

Características principales:

- **Constitución:** escritura pública, inscripción en el Registro Mercantil y aportación de un capital mínimo (3.000 € en el caso de la S.L.). Estatutos que establezcan expresamente la ausencia de ánimo de lucro, tal y como dispuso la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador mercantil de León a inscribir una escritura de modificación de los estatutos de una sociedad (BOE núm. 8, de 9 de enero de 2021).
- **Gobernanza:**

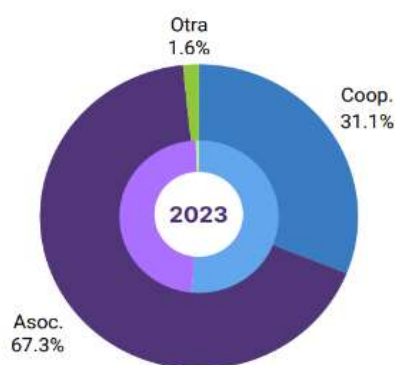
⁸²<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2010/07/02/1/con>

- Sistema de votación proporcional al capital aportado, lo que puede generar concentración de poder.
- Órganos de administración: Junta General de Socios y Administrador/es o Consejo de Administración.
- Finalidad: plenamente orientada a la actividad mercantil, con posibilidad de desarrollar operaciones de generación, distribución o comercialización de energía.
- Ventajas:
 - Mayor credibilidad ante entidades financieras y facilidad de acceso a financiación bancaria y privada.
 - Posibilidad de operar en mercados regulados con licencia de comercializadora o distribuidora.
 - Flexibilidad para atraer inversores y escalar proyectos de gran volumen.
- Limitaciones:
 - Modelo de toma de decisiones menos participativo y democrático.
 - Riesgo de desvirtuar los principios de comunidad energética si no se refuerza estatutariamente la gobernanza.

Recomendable para comunidades energéticas con necesidades financieras significativas, proyectos de fuerte componente mercantil y orientación hacia la participación en mercados regulados. Es aconsejable incluir en estatutos mecanismos de participación democrática que garanticen la esencia comunitaria.

102

Según el Observatorio de Comunidades Energéticas de ECODES⁸³, a partir de los indicadores de 2024, la forma jurídica más elegida para la constitución de comunidades energéticas es la Asociación, lo que supone un cambio respecto a la tendencia de años anteriores.



Fuente(observatorio de comunidades energéticas de Ecodes)

⁸³https://www.energiacomun.org/ficheros/publicaciones/ECODES.Informe_Indicadores_2024_Energia_Comun.pdf

6.2. Ventajas e inconvenientes de cada modelo

Cada modelo jurídico presenta ventajas e inconvenientes que deben ser analizados en función de los objetivos perseguidos, el grado de participación ciudadana deseado, la dimensión económica del proyecto y el nivel de compromiso que se pretenda asumir en cada proyecto. Desde la experiencia acumulada como Oficina de Transformación Comunitaria (OTC), y especialmente en el contexto de municipios aragoneses de reducida población, el primer paso para la consolidación de una comunidad energética suele ser la constitución de una asociación, por tratarse de una fórmula sencilla, con menores cargas administrativas y económicas.

A medida que el proyecto adquiere mayor envergadura, tanto por el incremento del número de personas socias como por una mayor autonomía respecto de la red eléctrica y la posible comercialización de la energía generada, resulta aconsejable evolucionar hacia la forma cooperativa. En este escenario, la asociación inicial puede integrarse como socia de la cooperativa o, alternativamente, disolverse para dar paso a su constitución.

Finalmente, cuando se busca una mayor flexibilidad operativa en el mercado, el modelo que permite una actuación más libre es el de la sociedad mercantil sin ánimo de lucro, siempre que se mantenga la primacía de los fines sociales, medioambientales y comunitarios que caracterizan a las comunidades energéticas.

103

A continuación, se analizan comparativamente las principales figuras Asociación y Cooperativa, destacando sus fortalezas y limitaciones de una manera práctica.

FORMAS JURIDICAS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS

CEA COMUNIDADES
ENERGÉTICAS DE
ARAGÓN
OTIC ARAGÓN ENERGÍA PROPIA

ASOCIACIÓN	VS	COOPERATIVA
Proyectos pequeños de autoconsumo compartido sencillos y sin ánimo de lucro	PROYECTO 	Proyectos más grandes en los que se produce, gestiona o vende la energía Puede haber reparto de beneficios entre socios
Menos de 50 socios Poca carga administrativa	SOCIOS 	Más de 50 socios Hay una actividad económica Contratación de personal
Sin aportación inicial Régimen fiscal y contable sencillo	CAPITAL SOCIAL 	Aportación inicial de al menos 3.000€ Inversión relevante Régimen fiscal y mercantil completo

FORMAS JURIDICAS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS

CEA | COMUNIDADES
ENERGÉTICAS DE
ARAGÓN
OTC ARAGÓN ENERGÍA PROPIA

ASOCIACIÓN	VS	COOPERATIVA
<p>Libros de socios Contabilidad: patrimonio, resultado y situación financiera. Inventario de bienes y libro de actas (junta y asamblea)</p>	<p>DOCUMENTOS</p>	<p>Libros contables Libro de registro de socios y aportaciones al capital social. Libros de actas, consejo rector y asamblea. Presentación de cuentas anuales</p>
<p>Régimen fiscal más sencillo, con exenciones o beneficios fiscales en algunos casos</p>	<p>FISCALIDAD Y CONTABILIDAD</p>	<p>Sujeta a impuestos, aunque puede tener beneficios fiscales si realiza actividades de interés social</p>
<p>Cada miembro suele tener un voto, según estatutos</p>	<p>PARTICIPACIÓN EN DECISIONES</p>	<p>Cada miembro tiene un voto, independientemente de su aportación económica</p>

FORMAS JURIDICAS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS

CEA | COMUNIDADES
ENERGÉTICAS DE
ARAGÓN
OTC ARAGÓN ENERGÍA PROPIA

ASOCIACIÓN	VS	COOPERATIVA
Ley orgánica 1/2002 de marzo, reguladora del Derecho de asociación, decreto 260/20212 del 4 de diciembre	LEGISLACIÓN 	Ley 9/1998 de diciembre de cooperativas en Aragón, decreto 2/2014 de 29 de agosto
No lucrativa, busca el interés general de sus miembros a través de actividades culturales sociales	FINALIDAD 	Satisfacer las necesidades económicas y sociales de sus socios
No se distribuye entre los socios, se reinvierte en la actividad de la asociación	BENEFICIOS 	Genera beneficios económicos para los socios y éstos se pueden distribuir según su participación si la cooperativa es con ánimo de lucro
Acta fundacional y Estatutos Registro de Asociaciones del Gobierno de Aragón	CONSTITUCIÓN 	Escritura pública de constitución y Estatutos acta de constitución. Obligación de registro en Cooperativas del Gobierno de Aragón

6.3. Participación de una Entidad local como socio en una Comunidad Energética con la modalidad de Asociación

En relación con la constitución de una comunidad energética con participación de una entidad local, bajo la forma jurídica de asociación, debe señalarse que la [Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación](#), reconoce expresamente la capacidad de las entidades públicas para integrarse en asociaciones.

En particular, el [artículo 2.6](#) de la citada Ley Orgánica establece que las entidades públicas podrán ejercer el derecho de asociación, tanto entre sí como junto con personas físicas o jurídicas privadas, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en condiciones de igualdad con el resto de los asociados, a fin de evitar posiciones de dominio en el funcionamiento de la entidad asociativa. Asimismo, el artículo 3 dispone que podrán constituir asociaciones y formar parte de las mismas tanto las personas físicas como las personas jurídicas, públicas o privadas.

Por otra parte, constituye un requisito esencial de toda asociación regulada al amparo de esta normativa la [ausencia de ánimo de lucro](#), conforme a lo previsto en el [artículo 1.2 de la Ley Orgánica 1/2002](#), requisito que resulta plenamente compatible con la naturaleza y los fines propios de las comunidades energéticas.

En consecuencia, a la vista del marco normativo expuesto, no existe impedimento jurídico alguno para que una entidad local participe como miembro en una comunidad energética constituida bajo la forma de asociación, siempre que dicha entidad carezca de ánimo de lucro y persiga fines de interés general acordes con los objetivos de la transición energética y la participación ciudadana.

107

La entidad local que pretenda integrarse en una comunidad energética local deberá tramitar, con carácter previo, los siguientes procedimientos:

1. [Tramitación del expediente de oportunidad y conveniencia](#), conforme a lo dispuesto en el [artículo 86 LRBRL](#), el [artículo 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local](#) y el [artículo 205 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón \(LALA\)](#), acreditando la adecuación de la iniciativa a los intereses públicos locales y su viabilidad técnica, jurídica y económica.
2. [Adopción de un acuerdo expreso de integración en la asociación](#), con aprobación simultánea de sus estatutos. Este acuerdo debe ser adoptado por el [Pleno de la Corporación](#), requiriendo [mayoría absoluta](#) de sus miembros, en aplicación de lo dispuesto en el [artículo 47.2.g\) LRBRL](#), al tratarse de la adhesión a una organización asociativa y de la aprobación de sus estatutos.

Dado que se trata de un acuerdo sometido a mayoría cualificada, resulta preceptiva la emisión de informe previo por parte de la Secretaría de la Corporación, de conformidad

con el artículo 3.3.c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regulador del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Asimismo, cuando la integración en la asociación conlleve la asunción de obligaciones económicas, deberá acreditarse la existencia de consignación presupuestaria suficiente, procediendo a la correspondiente fiscalización previa del gasto conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria y control interno.

Debe añadirse que la participación de una entidad local en una comunidad energética puede requerir la tramitación de un procedimiento de concurrencia en aquellos supuestos en los que exista más de un proyecto de comunidad energética en el mismo municipio, siempre que dichas comunidades estén abiertas a la generalidad de los vecinos. En tal caso, la selección de la entidad asociativa a la que el municipio decida incorporarse deberá realizarse respetando los principios de igualdad, transparencia e interés público, dado que los bienes municipales cedidos no podrán ser utilizados simultáneamente por otros proyectos.

6.4. Participación de una Entidad local como socio en una Comunidad Energética con la modalidad de cooperativa.

En relación con la constitución de una comunidad energética con participación de una entidad local, bajo la forma jurídica de cooperativa, se encuentra sujeta al Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón, cuyo artículo 16 reconoce expresamente la capacidad del sector público, y con ello las entidades públicas, para integrarse como personas socias.

108

Esta norma incluye entre los tipos de cooperativas las de consumidores y usuarios, entendida como aquella cuyo objeto es la adquisición y, en su caso, producción de bienes y servicios para el consumo y uso como destinatarios finales de los socios y de quienes con ellos convivan habitualmente, y sin perjuicio de su condición de mayoristas, tendrán también a todos los efectos la condición de consumidores directos para su abastecimiento o suministro por terceros de productos o servicios necesarios para desarrollar sus actividades.

En particular, el artículo 18.3 de la citada Ley establece que los estatutos de la cooperativa puedan prever la existencia de socios colaboradores de la cooperativa, incluyendo a personas jurídicas públicas, que, sin poder realizar plenamente el objeto social cooperativo, puedan colaborar en la consecución del mismo, que desembolsen la aportación fijada por la asamblea general que no podrá ser superior al cuarenta y nueve por ciento de las aportaciones de la totalidad de los socios y, en su caso, fijarán los criterios de ponderada y equitativa participación de los mismos en los derechos y

obligaciones socioeconómicas de la cooperativa. No se les podrá exigir nuevas aportaciones al capital social.

El régimen de responsabilidad de los socios colaboradores es el que se establece en el artículo 47 para los socios, que parte de la base de que los socios no responderán personalmente de las deudas sociales, salvo disposición en contrario de los estatutos, si bien el socio que cause baja en la cooperativa responderá personalmente por las deudas sociales, previa exclusión del haber social, durante cinco años desde la pérdida de la condición de socio, por las obligaciones contraídas por la cooperativa con anterioridad a su baja, hasta el importe reembolsado o pendiente de reembolsar de sus aportaciones al capital social, si bien debe interpretarse de manera conjunta con el 58 por el cual se imputan dichas pérdidas a los miembros de la cooperativa, y que estos tengan que compensarlas.

Paralelamente, y en relación a las Entidades locales, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establece en su artículo 222 la promoción por las entidades locales de formas asociativas cooperativas en la iniciativa socioeconómica, teniendo por objeto esencial facilitar el acceso a los bienes y servicios de primera necesidad de los sectores vecinales menos favorecidos, e incluso incluye expresamente a las cooperativas como fórmula para la gestión indirecta de servicios -si bien en apartados anteriores ya hemos indicado que se trata del ejercicio de una actividad económica-.

En consecuencia, a la vista del marco normativo expuesto, no existe impedimento jurídico alguno para que una entidad local participe como miembro consumidor en una comunidad energética constituida bajo la forma de cooperativa, siempre que dicha entidad carezca de ánimo de lucro y persiga fines de interés general acordes con los objetivos de la transición energética y la participación ciudadana.

109

La entidad local que pretenda integrarse en una comunidad energética local deberá tramitar, con carácter previo, los siguientes procedimientos:

1. **Tramitación del expediente de oportunidad y conveniencia**, conforme a lo dispuesto en el artículo 205.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el **artículo 86 LRBRL** y el **artículo 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local**, acreditando la adecuación de la iniciativa a los intereses públicos locales y su viabilidad técnica, jurídica y económica.
2. **Adopción de un acuerdo expreso de integración en la cooperativa**, con aprobación simultánea de sus estatutos. Este acuerdo debe ser adoptado por el **Pleno de la Corporación**, requiriendo **mayoría absoluta** de sus miembros, en aplicación de lo dispuesto en el **artículo 47.2.g) LRBRL**, al tratarse de la adhesión a una organización asociativa y de la aprobación de sus estatutos.

Dado que se trata de un acuerdo sometido a mayoría cualificada, resulta preceptiva la emisión de informe previo por parte de la Secretaría de la Corporación, de conformidad con el artículo 3.3.c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regulador del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Asimismo, cuando la integración en la cooperativa conlleve la asunción de obligaciones económicas, deberá acreditarse la existencia de consignación presupuestaria suficiente, procediendo a la correspondiente fiscalización previa del gasto conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria y control interno.

Debe añadirse que la participación de una entidad local en una comunidad energética puede requerir la tramitación de un procedimiento de concurrencia en aquellos supuestos en los que exista más de un proyecto de comunidad energética en el mismo municipio, siempre que dichas comunidades estén abiertas a la generalidad de los vecinos. En tal caso, la selección de la entidad cooperativa a la que el municipio decida incorporarse deberá realizarse respetando los principios de igualdad, transparencia e interés público, dado que los bienes municipales cedidos no podrán ser utilizados simultáneamente por otros proyectos.

En cualquier caso, si se opta por un modelo en el que sea la Entidad local la que impulse la Comunidad amparada exclusivamente en procedimientos de índole local, incorporando socios, el procedimiento de constitución de la entidad se asimilará al de las sociedades mercantiles previsto por la normativa, que es, en esencia, muy similar tanto para las sociedades instrumentales como para las mixtas, si bien para estas últimas, de acuerdo con la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea de 5 de febrero de 2008, es necesaria la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en la selección del socio privado.

110

El procedimiento se realiza en dos fases perfectamente delimitadas en cuanto al tiempo, normativa de aplicación y efectos:

- Una primera, fase interna, que se realiza en la propia corporación, que va a constituir la entidad pública, que está sujeta al derecho administrativo y que se encuentra perfectamente reglada, plasmaándose en el oportuno expediente administrativo, denominado "expediente de municipalización o provincialización del servicio".

Esta fase es importante, a efectos de la guía, por el hecho de que en la memoria que se ha de realizar en el expediente han de constar los estatutos de la referida sociedad y, además, se determinan los distintos parámetros económicos y financieros que permiten sectorizar la entidad.

Esta fase interna comienza con el acuerdo del pleno de la corporación municipal que inicia el Procedimiento, en el que se designa al tiempo una Comisión Especial encargada

de realizar la memoria. Seguidamente se constituye una Comisión Especial, que será la encargada de redactar una memoria.

El plazo para la redacción de la referida memoria es de 2 meses y su contenido es muy amplio, pues debe reunir distintos matices para justificar la constitución de la sociedad en sus aspectos:

- Social: determinará la situación del servicio, así como las previsible ventajas de dicha municipalización.
- Jurídico: adjunta un proyecto de Estatutos.
- Técnico: las bases del planteamiento técnico del servicio.
- Financiero: el estudio general de los costes que traerá consigo y los ingresos y medios previstos para su satisfacción.

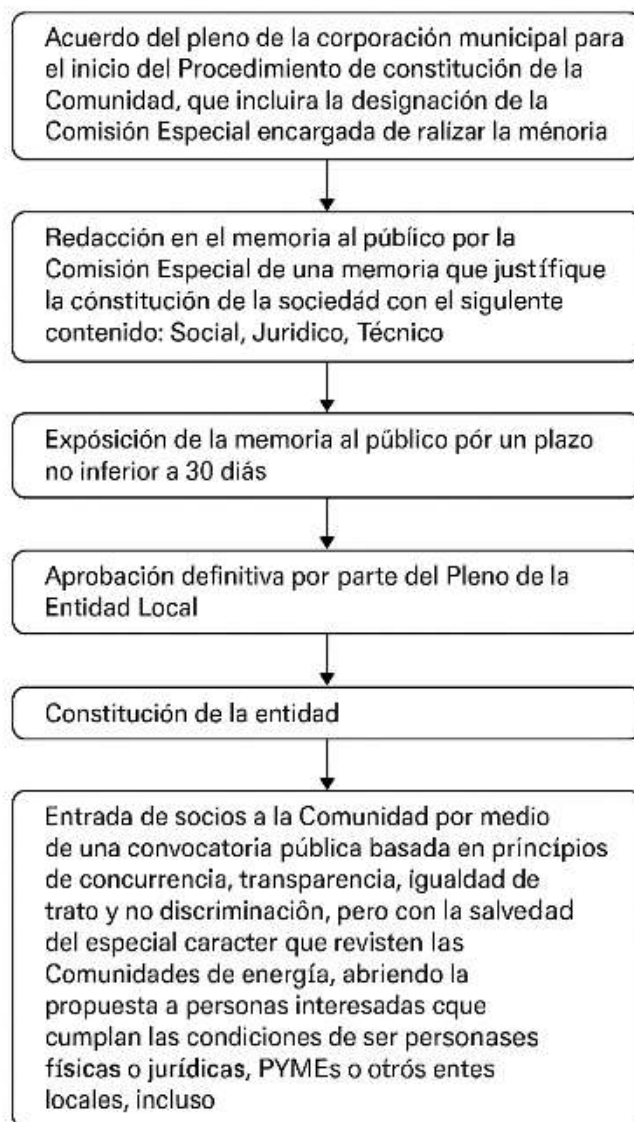
Una vez concluida esta memoria, se expondrá al público por un plazo no inferior a 30 días, durante los cuales estará de manifiesto en la secretaría de la Corporación, y podrán presentarse las observaciones y alegaciones pertinentes y se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia.

Por último, transcurrido este plazo sin que se hayan producido reclamaciones, o resueltas las mismas, se procederá a la aprobación definitiva por parte del Pleno de la Entidad Local.

111

- Una segunda, de carácter externo y sometida al derecho privado (mercantil, cooperativo o de asociaciones), que se realiza mediante el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la entidad y su inscripción en el registro correspondiente.

La entrada de socios a la Comunidad se llevaría a cabo por medio de una convocatoria pública cuyo objeto sería basada en los principios de los concursos, pero con la salvedad del especial carácter que revisten las Comunidades de energía -reiteradas a lo largo del presente dictamen-. Se procedería a adjudicar las participaciones de la entidad constituida en una convocatoria que, en base a unas bases públicas y transparentes, respete los principios de igualdad de trato y no discriminación que consisten en garantizar, a favor de cualquier persona interesada potencial, un grado de publicidad adecuado que permita la apertura de la iniciativa a cuantas personas interesadas haya.



PARTE II

1. PROPUESTAS DE MEJORA DE MODELOS INTERNACIONALES (ALEMANIA, DINAMARCA Y PAÍSES BAJOS)

Tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores, el análisis de las experiencias de distintos países europeos pone de manifiesto que el desarrollo de las comunidades energéticas no es un fenómeno espontáneo, sino el resultado de marcos normativos estables, instrumentos de apoyo público y modelos de gobernanza bien definidos. A partir de este análisis comparado, el presente apartado se centra en identificar y valorar las oportunidades de implementación en Aragón de determinados elementos procedentes de los modelos de Alemania, Dinamarca y Países Bajos, atendiendo a su posible adaptación al marco jurídico e institucional español y a las características del ámbito local aragonés.

113

1.1. Oportunidades de implementación en Aragón

1.1.1. Cambio en el apartado de responsabilidad por parte de los miembros en cooperativas como lo hace Alemania

En Aragón no existe un mecanismo que obligue a los miembros de una cooperativa a hacer pagos adicionales en caso de insolvencia. De acuerdo con el Artículo 70 del Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón. (en adelante, "Ley de Cooperativas de Aragón") a las cooperativas se les aplica la legislación general concursal en caso de insolvencia, que, en general, no contempla pagos adicionales por los socios. Sin embargo, en el caso en que la cooperativa tenga pérdidas, el Artículo 58 de la Ley de Cooperativas de Aragón contempla que se impute dichas pérdidas a los miembros de la cooperativa, y que estos tengan que compensarlas. Si bien existen mecanismos para establecer reservas y para amortizar las pérdidas con ganancias futuras, estas medidas no permiten excluir completamente la imputación de pérdidas.

Permitir una limitación estricta de la responsabilidad de los miembros en cooperativas puede facilitar la participación en comunidades energéticas, ya que sus miembros tienen la seguridad de que pueden perder únicamente sus aportaciones.

1.1.2. Medidas de apoyo económico para Comunidades Energéticas

En los diferentes países analizados existen medidas de apoyo económico aplicables a las Comunidades Energéticas. Dichas medidas consisten en subvenciones y subsidios, pero también en préstamos en condiciones favorables o con la devolución condicionada al éxito del proyecto.

Una parte sustancial de las medidas de apoyo económico se centran en la adquisición de elementos de generación y almacenamiento. Sin embargo, existen también otros programas que apoyan otros aspectos de las Comunidades Energéticas que también son esenciales para su éxito y viabilidad: Antes de adquirir e instalar elementos de generación y almacenamiento las Comunidades Energéticas tienen que destinar tiempo y recursos no solo en asegurar la viabilidad de estos proyectos, sino en explicarlos para conseguir que la población local se sume a la Comunidad Energética y en asegurar la viabilidad y optimización de la Comunidad Energética en sí misma.

Por lo tanto, además de ayudas económicas para la adquisición de instalaciones y almacenamiento, es importante también ofrecer los recursos necesarios para permitir que las Comunidades Energéticas se pueda establecer, puedan llegar a desarrollar sus proyectos y puedan mantener su estructura y crecer.

1.1.3. Medidas de apoyo regulatorio para Comunidades Energéticas

114

En Alemania existen excepciones que facilitan el acceso de proyectos de generación desarrollados por Comunidades Energéticas a primas y tarifas reguladas.

Dichas excepciones permiten priorizar las instalaciones de las Comunidades Energéticas, y además agilizan la tramitación administrativa de estas primas y tarifas reguladas.

Si bien no son aplicables con relación a tarifas reguladas ni en bonos energéticos, la normativa estatal y aragonesa también incluye algunas excepciones en esta línea que ya facilitan los proyectos de las Comunidades Energéticas. Dichas excepciones permiten agilizar el acceso a superficies: Por ejemplo, los artículos 93.1 y 137.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas permiten la concesión demanial directa de superficies a Comunidades Energéticas sin ánimo de lucro o que realizan un fin de interés general. Otro ejemplo es el artículo 26 de la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón, que facilita la cesión de superficies de bienes patrimoniales a Comunidades Energéticas en las que participen entidades locales.

De análisis del artículo 26.2 de la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón, parecería adecuado modificar el mismo al objeto de que la constitución del derecho de superficie a favor de comunidades de energía legalmente constituidas, incluya explícitamente a cualquier

forma jurídica válida que estas pudieran asumir, sin necesidad a una referencia a que cuenten con “naturaleza fundacional o asociativa”, así como que se les reconozca de facto la condición de utilidad pública desde el momento de su constitución, sin la necesidad de una declaración expresa que, por aplicación de la normativa de asociaciones, requiere de un mínimo de dos años desde su constitución y un procedimiento declarativo.

1.1.4. Medidas de apoyo al acceso de información

En los diferentes estados existen plataformas, entidades u organismos que llevan a cabo actividades y prestan asesoramiento similar al prestado por las OTC, aunque generalmente su ámbito de actuación va más allá de las Comunidades Energéticas, teniendo un enfoque orientado al asesoramiento energético en general.

Respecto al formato de estos medios de apoyo, generalmente siempre cuentan con una plataforma que ofrece materiales y, a veces, asesoramiento en línea. A parte, algunas de ellas cuentan con oficinas físicas.

Respecto a su financiación, tenemos tres formas de organización. Por una parte, tenemos organismos y plataformas operadas por autoridades públicas cuyos recursos provienen de sus presupuestos. Por otra, tenemos asociaciones y organizaciones colectivas en el sector de las Comunidades Energéticas o de las cooperativas que ofrecen asesoramiento como parte de sus actividades. Finalmente, tenemos programas de financiación de proyectos informativos sobre energías renovables. Dichas formas de financiación se pueden solapar.

115

A parte, es también relevante la existencia de plataformas online que facilitan información sobre la normativa aplicable a los proyectos y sobre financiación, procedimientos y oportunidades disponibles. Por ejemplo, tenemos la plataforma Deutsche Informationsplattform Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (*Plataforma de Información Alemana sobre Comunidades de Energía Renovable*), descrita en el punto 2.5.1. Otro ejemplo son las plataformas *Regels op de Kart* y *Vergunningcheck* existentes en los Países Bajos.

1.1.5. Medidas de participación y aceptabilidad social

En Dinamarca y en Alemania, tanto a nivel federal como a nivel estatal, existen varios modelos de incentivo a la participación y a la aceptabilidad social que pueden servir de inspiración. Dichas medidas toman tres posibles enfoques, dependiendo de cuál sea su objetivo:

Cuando el objetivo es evitar molestias a la población: Se busca evitar el impacto potencial de las instalaciones sobre la población, o limitarlo dentro de unos parámetros aceptables.

Un ejemplo de ello es la regulación sobre limitación de ruido desarrollada en Dinamarca. Dichas medidas requieren conocer cuáles son las principales molestias percibidas por la población y, en el caso en que sea posible evitarlas o mitigarlas, establecer límites que permitan compatibilizar razonablemente la existencia de las instalaciones de generación con el bienestar de la población.

Cuando el objetivo es compensar molestias a la población: No se busca evitar el impacto de las instalaciones, sino pagar una compensación por la molestia recibida. Tenemos como ejemplo los diferentes programas descritos en el apartado 2.5 para Alemania y sus estados y para Dinamarca. En estas, se pretende compensar el impacto de las instalaciones en valor de los inmuebles situados en los alrededores o impactos de carácter más difuso, por ejemplo, paisajístico. Dicha compensación se puede otorgar directamente a los individuos, o se puede estructurar de forma colectiva, generalmente a través de los municipios, que reciben los fondos y los utilizan para financiar proyectos locales.

Cuando el objetivo es fomentar la participación de la población local en los proyectos desarrollados en el entorno. En este caso, se busca dar la oportunidad a la población local de participar en el proyecto desarrollado por un tercero y obtener beneficios con ello.

De entre las tres modalidades enumeradas, únicamente las medidas de fomento de la participación pueden generar incentivos para la creación y participación en Comunidades Energéticas. Sin embargo, tanto las políticas de evitación como las de compensación de molestias pueden facilitar el establecimiento de instalaciones de Comunidades Energéticas en la medida en que pueden mitigar su impacto sobre la población, facilitando su aceptación. En su caso, será necesario buscar otras medidas complementarias para fomentar la participación en las Comunidades Energéticas.

116

Igualmente, es necesario tener en cuenta que las medidas son plenamente compatibles entre ellas. Por ejemplo, en Dinamarca, los límites de sonido se aplican de forma simultánea a los programas de compensación por pérdida de valor, al programa de adquisición de residencias afectadas y al programa bonus VE.

Igualmente, las medidas también pueden ser alternativas. Por ejemplo, los programas aplicables en Renania del Norte, Westfalia y en Mecklemburgo-Pomerania Occidental incluyen tanto medidas de compensación (pagos, descuentos en el coste de la energía, etc.) como medidas de participación en el proyecto. La elección entre una opción o la otra dependerá de los intereses existentes en el proyecto concreto. Esto permite dar la oportunidad a la población de participar, pero, si legítimamente lo prefiere, optar por recibir una compensación cierta en lugar de la participación.

Hay que tener en cuenta también que estas medidas aplican generalmente a instalaciones de cierto tamaño. Por lo tanto, no serán generalmente aplicables a las comunidades energéticas, aunque estas se podrían beneficiar, por ejemplo, si se permite organizar la participación local en proyectos a través de una comunidad energética.

En Aragón existe actualmente ya una medida de carácter compensatorio justificada en base al impacto causado por las instalaciones: El impuesto medioambiental establecido por la Ley 2/2024⁸⁴ sobre instalaciones eólicas y fotovoltaicas de gran envergadura.

1.1.6. Medidas de participación local en la configuración de proyectos energéticos

Dos de las experiencias explicadas en el punto 2.5 como son la asociación Energifællesskaber Danmark y los subsidios promovidos por el Statens Tilskudspuljer han descrito los diferentes instrumentos existentes en los Países Bajos para articular la participación local en la configuración de proyectos energéticos.

Estos instrumentos tienen claras equivalencias en la normativa aragonesa: las normas descentralizadas son equivalentes al planeamiento urbanístico y los permisos ambientales son equivalentes a las licencias urbanísticas y permisos ambientales aplicables en la normativa española.

Respecto a la visión medioambiental y al programa, si bien no son vinculantes para la población, sí sirven para orientar y planificar las políticas públicas en el ámbito energético como primer paso para una posterior ejecución.

1.2. Oportunidades relevantes pero descartadas

117

Se han identificado diferentes medidas que, si bien son relevantes, su implementación no es viable por parte de las instituciones autonómicas de Aragón.

a) Compensación neta en energía

La compensación neta en energía (Net-Metering) dejó de aplicarse en Dinamarca en 2024 y está prevista que deje de aplicarse en Países Bajos al final de 2026. Esta medida ofrece un importante incentivo económico para el autoconsumo, pero la tendencia es que se considere innecesaria y hasta injusta para el resto de los consumidores en el mercado eléctrico, que tienen que asumir su coste.

Igualmente, su regulación por parte del Gobierno de Aragón entraría en conflicto con la regulación básica del autoconsumo a nivel estatal, que únicamente permite

⁸⁴Ley 2/2024, de 23 de mayo, por la que se crean los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón y se modifica el Impuesto Medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión

la compensación simplificada como régimen especial de compensación para el autoconsumo.

b) Flexibilidad y bilateralización de la relación entre comercializadora y distribuidoras

La flexibilidad y bilateralización del acceso a la red es una medida positiva, ya que permite mejorar la de su uso y limitar su congestión.

La normativa española actualmente ya contempla dichas posibilidades en la Circular de la CNMC 1/2024 de 27 de septiembre, pero su implementación está pendiente de desarrollo normativo por resolución de la CNMC.⁸⁵ Así pues, la efectiva implementación de dicha medida no depende de las instituciones autonómicas de Aragón.

c) Doble imposición sobre el almacenamiento

Respecto al almacenamiento, vemos que, lógicamente, la tónica general es sujetar la electricidad a impuestos y cargos y peajes en la medida en que se utilice la red de distribución y transporte.

Dicha estructura resulta en que la energía almacenada potencialmente se grava dos veces: Cuando se adquiere de la red para almacenarse en la batería, y cuando, después de verse otra vez a la red, es adquirida otra vez de la red por el consumidor final.

Para evitar esta doble imposición, se han establecido excepciones en Alemania y en Países Bajos sobre la electricidad adquirida de la red y posteriormente vertida otra vez.

En el caso español, tanto la regulación del Impuesto Eléctrico como el establecimiento de cargos es competencia del Gobierno Español, y la determinación de los peajes es competencia de la CNMC. Por lo tanto, no es posible implementar una medida similar a nivel aragonés.

118

1.3. Medidas de implementación

Este apartado analiza la implementación en el ordenamiento aragonés de varias de las oportunidades de implementación identificadas en el ámbito Europeo.

⁸⁵ DA 1ª de la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica.

1.3.1. Limitación de la imputación de pérdidas en cooperativas

La limitación de la imputación de pérdidas en las cooperativas requiere la modificación del Artículo 58 de la Ley de Cooperativas de Aragón.

Un modelo de ejemplo de dicha limitación en España es el Artículo 69 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, que limita explícitamente la imputación de pérdidas a la aportación del socio al capital social.

Otra opción es la prevista en el Artículo 69 del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. Este prevé por defecto un mecanismo de imputación de pérdidas ilimitado con medidas de amortiguación como el previsto en la normativa aragonesa. Sin embargo, su apartado tercero también permite que los estatutos sociales limiten la imputación de pérdidas a la suma de las aportaciones al capital, las participaciones en reservas repartidas y el importe total de anticipos asignados a cada socio en el ejercicio económico.

1.3.2. Medidas de apoyo económico para Comunidades Energéticas

Se ha observado varios mecanismos de apoyo económico para las Comunidades Energéticas en Alemania, destacándose que no todos ellos se centran en la adquisición de elementos de generación.

119

Habiendo existido varios programas destinados a financiar parte de la adquisición de instalaciones por parte de Comunidades Energéticas, podría ser oportuno establecer mecanismos complementarios que diera apoyo económico o financiero a otros aspectos de las Comunidades Energéticas. Por ejemplo, los costes de planificación y asesoramiento de proyectos, los costes de dinamización e información local, o los costes de estructuración legal de la comunidad y de elaboración de los documentos necesarios.

Igualmente, también se podría establecer una tarifa regulada propia para fomentar las energías renovables en Aragón. En dicha convocatoria, sería oportuno establecer prioridad en el acceso para las Comunidades Energéticas o reservarles parte, o toda, la financiación.

1.3.3. Medidas de apoyo regulatorio para Comunidades Energéticas

Las medidas que faciliten la colaboración con las administraciones, especialmente locales, son muy relevantes para el éxito de las Comunidades Energéticas. En el caso de las Comunidades Energéticas situadas en el entorno rural, el trabajo conjunto con la administración local es esencial.

Además, a lo largo de los años, han existido varias iniciativas de fomento del uso de energías renovables en la administración pública local. Esto ha resultado en que buena

parte de los municipios de Aragón cuenta con instalaciones fotovoltaicas de titularidad municipal. En algunos casos, dichas instalaciones o están sobredimensionadas o directamente no son aprovechadas por las entidades.

Es por esto que, además de las medidas ya descritas para facilitar la cesión de instalaciones, también sería oportuno facilitar la elaboración y suscripción de convenios de cooperación municipal que permitan a las Comunidades Energéticas aprovechar la energía de instalaciones municipales que actualmente no se usa.

Esto reportaría beneficios para la Comunidad Energética, que ganaría volumen de gestión de energía y capacidad para suministrar a sus miembros; para los ciudadanos, que ganarían acceso a energía renovable asequible; y a los ayuntamientos, que ganarían tanto eficiencia en el uso de la energía de sus instalaciones como la oportuna remuneración de sus excedentes actualmente en desuso.

1.3.4. Medidas de participación y aceptabilidad social

En Aragón existe una medida de compensación de impacto de las instalaciones de generación eléctrica de gran tamaño: El impuesto medioambiental establecido en la Ley 2/2024.

Hay que tener en cuenta, que se trata de un tributo establecido por la comunidad autónoma, y que no se establece ningún mecanismo que asegure que la recaudación se utilizará en proyectos en beneficio del territorio o de la población afectada por las instalaciones. Únicamente se prevé que un 15% de lo recaudado se debe destinar a combatir la despoblación a través del Fondo de Cohesión.⁸⁶

120

Si bien la ausencia de una obligación legal no impide que los fondos, en la práctica, se utilicen en beneficio de la población local afectada, sería oportuno cristalizar este criterio. Por ejemplo, esto se podría implementar mediante una obligación del gobierno autonómico a utilizar los fondos recaudados en iniciativas de impacto local o mediante la transferencia de los fondos obtenidos a las entidades locales de la zona afectada.

Igualmente, también se podría utilizar los fondos obtenidos para fomentar la participación en comunidades energéticas locales y para establecer medidas de apoyo, económico o de asesoramiento, a las comunidades energéticas ya existentes.

1.3.5. Medidas de fomento del acceso a la información

Respecto a las medidas de fomento del acceso a la información, se podría reforzar las plataformas del Gobierno de Aragón que ofrecen asesoramiento energético, especialmente respecto a comunidades energéticas. También cabe la posibilidad de

⁸⁶ DA 2ª de la Ley 2/2024.

financiar campañas y proyectos de información y asesoramiento, en la línea del programa CE Oficinas que proporcionó los fondos necesarios para las OTCs en España. Sin embargo, la continuidad de las oficinas y el aprovechamiento de la experiencia adquirida puede verse dificultada si estas se encuentran financiadas total o parcialmente por proyectos limitados en el tiempo.

También sería interesante disponer de una plataforma que facilite el acceso a la normativa, requisitos y permisos aplicables a las diferentes actividades económicas, como las existentes en los Países Bajos. Esta plataforma sería especialmente relevante en materia urbanística, en la que los municipios cuentan con una autonomía sustancial, cosa que puede resultar en la aplicación de criterios diferentes.

Medidas de participación municipal y comarcal en la definición de políticas energéticas

Las medidas como la Visión Medioambiental o el Programa existentes en Países Bajos permiten diseñar y planificar la política energética en conjunción con otros aspectos de las políticas medioambientales.

En el caso de Aragón, la implementación de una medida similar puede ser compleja. Esto se debe a que la competencia principal sobre urbanismo recae en municipios de pequeño tamaño y con medios limitados. Así pues, será necesario que exista cooperación entre municipios y comarcas. Dichas últimas tienen competencias limitadas en energía y urbanismo, generalmente más enfocadas al fomento que a la regulación y ejecución, pero pueden proporcionar medios e impulso a los municipios y coordinar la organización y el desarrollo de una política energética conjunta.

2. RECOMENDACIONES PARA IMPULSAR Y APOYAR LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS

2.1. Desarrollo de un marco regulatorio adecuado

Si bien las Comunidades energéticas se han desarrollado y se están consolidando como una fórmula relevante para la transición energética y el empoderamiento de la ciudadanía, con un marcado carácter cohesionador a nivel social, gracias a las ayudas lanzadas por el MITECO y el IDAE, a través de los programas CE-implementa y la creación de las Oficinas de Transformación Comunitaria (OTC), este proceso se ha llevado a cabo sin contar con un marco normativo que acompañe a las iniciativas, dotándolas de seguridad jurídica y unos trámites claros y reglados.

La realidad actual evidencia que, tratándose de la energía de un sector regulado, la ausencia de un marco normativo completo y detallado afecta al desarrollo y participación de las comunidades en igualdad de condiciones en un sistema energético complejo, a lo que se añade que queda patente la existencia de un vacío legal por el que, si bien se cuenta con una completa definición de las comunidades energéticas en la normativa del sector eléctrico, la ausencia del desarrollo normativo impide que operen en el sistema, lo que implica una inseguridad jurídica en aspectos relevantes.

122

Son varias las voces acreditadas en la materia que reclaman el desarrollo de un marco regulatorio que proporcione un entorno favorable para su desarrollo, que determine los derechos y obligaciones, que facilite la participación de los entes locales, así como las propias características que definirán a las Comunidades de energía, garantizando condiciones de igualdad y de no discriminación; así como el desarrollo de incentivos y de mecanismos que impulsen su desarrollo, y si bien Aragón ha desarrollado un marco regulatorio mediante la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón, al igual que Navarra, se requiere de un grado mayor de seguridad jurídica y un desarrollo a nivel nacional que complete lo ya existente.

Entendemos relevante que se promuevan cambios en normativas estatales que redunden en dar respuesta a:

✓ **Estructuras organizativas y gobernanza;** Sería recomendable superar la fase de interpretación respecto a las figuras que son acordes a la Directiva como sujetos válidos en Comunidades energéticas y especificar las características organizativas y las estructuras que deben de tener a fin de ser consideradas como tales, según las definiciones la Ley del Sector Eléctrico, consiguiendo a su vez que esa regulación no

implique limitaciones para el desarrollo de diferentes tipos de comunidades, garantizando las características básicas de autonomía, carácter abierto y voluntario, así como el control efectivo que recae en la ciudadanía, las PYME y los entes locales, de forma que se eviten además proyectos que, sin responder claramente a estos elementos definitorios, desvirtúen el propio concepto de comunidades energéticas.

✓ **Proximidad de los proyectos de las Comunidades de Energía Renovable:** Tanto el Proyecto de Real Decreto que está en tramitación, como la Orden de bases de las ayudas CE-Implementa, especifican la distancia a la que debe de encontrarse un proyecto de EE.RR respecto de la CER, de manera que se garantice el carácter local de las mismas, y convendría que en la definición de las Comunidades de energía quede claro el criterio de proximidad de los proyectos, que garanticen el carácter local de los mismos pero que lo hagan con suficiente flexibilidad para adaptarse a zonas densamente pobladas y escasamente pobladas, así como al tamaño del entorno físico.

✓ **Actividades que pueden desarrollar las comunidades energéticas:** si bien el Real Decreto-Ley 5/2023 establece las actividades que pueden desarrollar las Comunidades de Energías Renovables (CER), no ocurre lo mismo para las Comunidades Ciudadanas de Energía (CCE), dejando el artículo 12 ter de la Ley del Sector Eléctrico esta cuestión, y el establecerán los requisitos aplicables a las CCE que permitan el acceso a la actividad, sus derechos y obligaciones, así como los derechos y obligaciones de sus socios o miembros, a un posterior desarrollo reglamentario que no se ha dado, pero que convendría que incluya la posibilidad de que ejerzan las actividades de generación eléctrica, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de movilidad, incluidos los de recarga de vehículos eléctricos, de rehabilitación energética o de cualesquiera otros servicios energéticos a sus miembros o socios.

123

✓ **Participación de las Entidades Locales;** como ha quedado patente en apartados de este dictamen, la participación de las entidades locales está prevista desde la normativa europea como facilitadores, como socios o como promotores de las mismas, con un papel muy relevante porque garantiza la solidez del proyecto, impulsa su desarrollo, ofrece alternativas para su instalación y cohesiona socialmente, pero los municipios se encuentran con dudas en diversos aspectos respecto a la implementación de las herramientas para hacer efectivo ese papel, incluso sin pasar a ser otro autoconsumidor de la energía que se genere por las Comunidades.

En este sentido, el marco normativo de las comunidades energéticas debe proporcionar a los ayuntamientos las herramientas legales, fiscales y patrimoniales, que ayude al desarrollo, a la gestión, a la facilitación de espacios para estos proyectos, así como a su participación como autoconsumidores. A tal efecto, recomendaríamos la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local y la normativa de patrimonio al objeto de facilitar su participación, fomentar el uso eficiente de los recursos locales, aprovechando terrenos, edificios y bienes municipales infrautilizados.

Adicionalmente, la declaración de las Comunidades como entidades de interés público desde su propia constitución puede facilitar los trámites con las autoridades locales ya sea para que sean miembros o de que estas establezcan acuerdos o convenios con las comunidades para cesión de espacios o instalaciones.

✓ **Medidas para incentivar el acceso y conexión de las CE;** La Comisión Europea, en su Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión de 13 de mayo de 2024 relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas, ha incluido que *"Los Estados miembros deben aplicar procedimientos simplificados de concesión de autorizaciones y requisitos de concesión de autorizaciones proporcionados para las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables, así como para la conexión a la red de centrales de propiedad comunitaria, y reducir al mínimo los procedimientos y requisitos de concesión de licencias de producción y los permisos o certificaciones de operación similares, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento del Derecho de la UE"*, lo que responde a las dificultades que encuentran las Comunidades al efecto, y por tanto, es necesario desarrollar propuestas concretas que impulsen el marco facilitador y superen el marco actual de la Ley del Sector Eléctrico cuando se limita a afirmar que las administraciones públicas deberán garantizar que se eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos que sean injustificados para que las CER y las CCE puedan participar en igualdad de condiciones con los actores tradicionales, siguiendo lo también establecido por las Directivas Europeas.

124

Para reducir el tiempo de legalización se podría tomar como referencia el derogado Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico

✓ **Figura de almacenamiento distribuido;** a partir del proyecto piloto que en este momento se está desarrollando en Cataluña para acelerar la innovación y flexibilización del sistema eléctrico español, consistente en el despliegue de recursos energéticos distribuidos de almacenamiento compartido a nivel local a través de baterías y gestionado por una comunidad energética, se pueda trasladar al ordenamiento jurídico con celeridad de forma que se consiga una diversificación de las opciones reales de que las Comunidades dispondrán para el desarrollo de su finalidad propia, mejorando así el rango de interesados en participar, y la viabilidad económica de la CE.

✓ **Gestión operativa de las Comunidades energéticas:**

Definición de la figura de gestor de autoconsumo: regular una figura que asuma la representación de los consumidores en los trámites relacionados con el autoconsumo colectivo ante el Operador del Sistema, los gestores de red, las compañías comercializadoras, la Administración Pública o cualquier otro agente involucrado en los procesos de autorización, legalización o explotación. Esta figura actuará como punto de contacto con las Administraciones competentes en todos los aspectos relacionados con

el autoconsumo y con las distribuidoras para todas las gestiones, así como punto de contacto para las empresas contratadas que ofrecen servicios. Además, debe permitirse que este gestor envíe la documentación tanto a Administraciones como a las empresas distribuidoras con los acuerdos de reparto y el resto de documentación a entregar, y que no tenga que ser cada consumidor.

Digitalización de consumos: la digitalización de los consumos es clave para mejorar la gestión, facilitar la toma de decisiones y reforzar la participación de las personas y entidades que forman parte del proyecto de Comunidad, de forma que las herramientas ayuden a monitorizar la generación y el consumo energético, a optimizar el reparto de la energía generada frente a la consumida, a aumentar la transparencia en la gestión y a simplificar los procesos operativos del día a día.

Modificación coeficientes cada mes, de forma que las personas socias puedan ajustar su proporción de consumo compartido mes a mes, lo cual flexibiliza el esquema comunitario ante cambios en el número de usuarios o sus demandas, como por ejemplo, cierres temporales de instalaciones o periodos vacacionales.

2.2. Medidas de apoyo económico

Las Comunidades energéticas encuentran uno de sus principales problemas para la constitución y desarrollo en el acceso a la financiación, por lo que resulta fundamental que, más allá de programas de ayudas puntuales, se desarrollen mecanismos económicos que estimulen su creación con suficiente estabilidad y recurrencia; deducciones fiscales en tributos locales (bonificaciones y/o exenciones), financiación y ayudas regulares y estables, línea de CAE's específica y sencilla de gestionar, desgravaciones por inversiones en economía verde, etc.

125

2.3. Impulso de redes de calor y frío

El IDAE considera que el despliegue de redes de suministro de calor y frío a partir de energías renovables forma parte de la solución para alcanzar la neutralidad climática en 2050, ya que contribuyen a la vertebración del territorio y al desarrollo de zonas rurales y reducen las importaciones de gas natural y otros combustibles fósiles. Este tipo de proyectos ayudan a alcanzar los objetivos planteados en políticas transversales del Gobierno de España, como el desarrollo de la economía circular, el Reto Demográfico y la Transición Energética Justa e Inclusiva, pero para que las Comunidades de energía puedan ser sujetos activos en su implantación, y dada su condición de entidades de carácter privado, se debe de reconocer la utilidad pública de las iniciativas a los efectos

de aplicar las ventajas correspondientes a este tipo de proyectos en aspectos tales como su tramitación, incluso la condición de beneficiario en proyectos expropiatorios, o, dada la ausencia de ánimo de lucro y su carácter abierto y democrático, la ocupación del dominio público y patrimonial de las Administraciones y el reconocimiento de un régimen especialmente favorecido a nivel fiscal en lo que a impuestos y tasas que pudieran gravar la ejecución de obras, ocupación de espacios, etc.

2.4. Marcos estables de asesoramiento

Establecer un marco estable que mitigue el desconocimiento generalizado sobre la eficiencia energética, el funcionamiento del mercado eléctrico, las nuevas opciones de autoconsumo y la gestión de la demanda, lo que frena la adopción de tecnologías limpias, implementando para ello marcos estables de asesoramiento en los términos en que se ha hecho hasta la fecha por medio de las OTC, empleando además este instrumento para reforzar las relaciones entre posibles agentes intervinientes en las Comunidades, y principalmente entre personas físicas y Administraciones locales, sin olvidar el papel de las PYMES.

3. CONCLUSIONES. PRINCIPALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

126

A la vista del contenido de este informe, cabe concluir que, si bien el desarrollo de un marco regulatorio que proporcione un entorno favorable para el crecimiento de las Comunidades de energía es necesario, de forma que facilite la participación de los entes locales, así como las propias características que definirán a las CE, ello no obsta para que aquellos ayuntamientos interesados en colaborar y/o participar en Comunidades energéticas cuenten con estructuras jurídicas idóneas para la constitución, el impulso y la gestión de las mismas.

Los Entes locales pueden involucrarse activamente en estas iniciativas a través de diferentes instrumentos jurídicos y modalidades de colaboración, en función del objetivo y la naturaleza específica del proyecto, desde el apoyo técnico e institucional por medio de la suscripción de convenios administrativos, a la cesión de bienes de titularidad pública por medio de autorizaciones, concesiones, derechos de superficie o convenios patrimoniales. Resulta imprescindible garantizar el estricto cumplimiento del principio de legalidad, aplicando rigurosamente los instrumentos jurídicos adecuados en función del tipo de cooperación adoptada.

En cualquier caso, no tratándose de la gestión, directa ni indirecta, de una competencia de carácter municipal, nos encontramos, desde la perspectiva de la Administración local, ante un ejercicio de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, lo cual requiere de entrada garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias, así como posteriormente el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida en el que ha de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Los desafíos ante los que se enfrentan las Comunidades energéticas son principalmente la movilización social para su participación e integración en estos modelos participativos que requieren de la gestión de los socios, así como la alta dependencia de profesionales externos para el asesoramiento técnico y legal. Igualmente la dificultad de acceso a la financiación de los proyectos, los periodos de retorno de la inversión y la alta dependencia de las subvenciones y financiación pública.

Paralelamente, son igualmente desafíos que superar las barreras burocráticas y administrativas con que topan, la falta de un marco normativo detallado y la complejidad en la gestión operativa de las mismas.

Como oportunidades destaca el desarrollo tecnológico, no solo relativo a la generación de energía, sino incluso relacionado con otras actividades que las Comunidades pueden asumir, como el almacenamiento distribuido de energía, con iniciativas específicas que sirven de enseñanza para la posterior modificación del marco normativo que pueda viabilizar su expansión, que junto a la tramitación de iniciativas legislativas por las que se modifican determinados aspectos relativos al autoconsumo de energía eléctrica y de impulso al almacenamiento distribuido, permitan facilitar el despliegue del autoconsumo, reforzar la participación ciudadana y promover la integración del almacenamiento energético como elemento clave de flexibilidad del sistema eléctrico, con medidas como la ampliación a 5.000 metros la distancia del autoconsumo para instalaciones de $P \leq 5\text{MWn}$, la creación de la modalidad de "autoconsumo con excedentes compartido" por la que el consumidor principal pueda compartir sus excedentes con los consumidores asociados, permitir que un consumidor pueda estar asociado de forma simultánea a dos modalidades: (i) autoconsumo individual sin excedentes y; (ii) autoconsumo a través de red.

Un desarrollo normativo sólido y decidido es la palanca más poderosa para el desarrollo de Comunidades Energéticas con todo su potencial, de forma que sean una pieza más del sistema energético. Mientras esto no se produzca, seguiremos utilizando las herramientas existentes, con las limitaciones mencionadas, trabajando la divulgación y la participación en entornos colaborativos que son los cimientos de una Comunidad.