

LA COOPERATIVA DE PERSONAS CONSUMIDORAS DE
ENERGÍA COMO FORMA JURÍDICA
MÁS APROPIADA DE COMUNIDAD ENERGÉTICA

INFORME

LA COOPERATIVA DE PERSONAS CONSUMIDORAS DE ENERGÍA COMO FORMA JURÍDICA MÁS APROPIADA DE COMUNIDAD ENERGÉTICA

Isabel-Gemma Fajardo García

El objeto de este Informe solicitado por la Unión de Renovables es demostrar que la cooperativa de consumidores de energía es la forma jurídica más apropiada de comunidad energética.

La metodología que vamos a emplear es el análisis de documentos procedentes de instituciones nacionales e internacionales, preferentemente de la Unión Europea y de Naciones Unidas; de la legislación dictada sobre la generación descentralizada de energía renovable, principalmente, de forma colectiva, y revisión de la literatura nacional y extranjera sobre el particular, así como de información digitalizada disponible en páginas web de instituciones y empresas del sector.

Para alcanzar el objetivo planteado estructuramos el informe en cuatro capítulos:

- I. Centrado en analizar qué es y qué características se atribuyen a las comunidades energéticas.
- II. Centrado en la cooperativa y, en particular, la cooperativa de consumidores y todas las variantes que pueden darse, conforme al derecho español.
- III. Otras formas jurídicas posibles de organización de una comunidad energética.
- IV. Conclusiones, donde demostraremos porqué la cooperativa de consumidores de energía renovable es la forma jurídica óptima en derecho español para organizar una comunidad energética.

INDICE

I.	Las comunidades energéticas y sus características esenciales.....	4
1.	La comunidad energética. Origen y finalidad.....	4
2.	Concepto y características de las comunidades energéticas en la normativa de la Unión Europea.....	9
2.1.	Concepto y régimen jurídico aplicable a las comunidades energéticas.....	9
2.2.	Características de las comunidades energéticas.....	16
3.	La falta de concreción, en las directivas europeas, sobre la forma jurídica de la comunidad energética.....	18
4.	Distinción del autoconsumo conjunto.....	20
5.	La regulación de las comunidades energéticas en España.....	22
5.1.	En la legislación española	22
5.2.	En la legislación de las Comunidades Autónomas	34
II.	Las cooperativas y las cooperativas de consumidores de energía	52
6.	Las cooperativas y sus rasgos de identidad.....	58
7.	Clases de cooperativas	62
8.	Las cooperativas de consumidores de energía. Principales características.....	65
III.	Otras formas jurídicas de organizar una comunidad energética. problemática	70
IV.	La cooperativa de personas consumidoras de energía como forma jurídica óptima de comunidad energética en derecho español.	90

I. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y SUS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES.

1. La comunidad energética. Origen y finalidad.

Las denominadas “comunidades energéticas”, en sus diversas acepciones **surgen** durante el proceso de elaboración de las Directivas 2018/2001 de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DFER), y 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DMIE), con la finalidad de identificar determinadas iniciativas en el sector energético, impulsadas colectivamente por los ciudadanos, que contribuyen a la transición hacia una energía limpia y promueven la eficiencia energética dentro de las comunidades locales¹.

Estas directivas vienen a desarrollar los objetivos planteados en la Comunicación de la Comisión Europea *Energía limpia para todos los europeos*, aprobada el 30.11.2016, y que contempla varias propuestas legislativas sobre eficiencia energética, energías renovables, configuración del mercado de la electricidad, seguridad de su suministro y normas de gobernanza de la Unión de la Energía, con un triple objetivo: lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables, anteponer siempre la eficiencia energética y ofrecer a los consumidores un trato justo.

En relación con este tercer objetivo, la Comunicación expone: “Los cambios legislativos introducidos por el paquete actual y la transición de la producción convencional centralizada a unos mercados interconectados, inteligentes y descentralizados harán más fácil para los **consumidores** producir su propia energía, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla en el mercado, directamente o a través de cooperativas de energía”.

En este momento todavía no se ha generado el concepto de comunidad energética pero lo que se pretende es empoderar a los consumidores para que de forma

¹ https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-communities_en

individual o cooperativa produzcan la energía que necesiten principalmente para su consumo.

En esas fechas, ya había sido aprobada la **Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible***, de 21.10.2015, por la que los Estados miembros se comprometieron a alcanzar una serie de objetivos y metas orientados a erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar prosperidad para todos en 2030.

Entre esos objetivos el n.º 7 establece el compromiso de “*Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*”, lo que implica no sólo garantizar el acceso universal a los servicios energéticos, sino también “*aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas*”.

La **preocupación a nivel internacional** por el cambio climático y la necesidad de transitar hacia un desarrollo sostenible que equilibre los aspectos sociales, económicos y medioambientales, viene desde finales del siglo pasado y se hizo patente en varios foros internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, **1992** o la Convención Marco sobre el Cambio Climático, Nueva York, 1992).

Sin embargo, los avances no eran significativos. Por una parte, los objetivos de **reducción de emisiones de CO₂**, no consiguen comprometer a los Estados, y aunque en la cumbre de París (2015) se alcanzó un compromiso de limitar la subida de la temperatura a un máximo de 1,5 grados, no se prevé sancionar su incumplimiento.

Por otra parte, la **promoción de las energías renovables** por parte de los Estados tampoco daba los resultados esperados. La Unión Europea venía promoviendo la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, como contribución a la reducción de emisiones de gases de efectos invernadero comprometida. El objetivo de las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE era contribuir a aumentar la producción de energías renovables, pero con criterios indicativos y no vinculantes.

Con la Directiva 2009/28/CE se consiguió establecer objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía en el consumo final bruto y en el transporte que debe proceder de fuentes renovables, y se establecieron medidas para su **fomento**.

Pero estas medidas tampoco fueron suficientes y la inversión en energías renovables descendió entre 2011 y 2015 en un 60% debido a la inseguridad jurídica que generaba su marco regulatorio. Se hablaba de poca ambición de la Comisión y poco apoyo a las energías renovables en general. No debe olvidarse que, si bien desde el Tratado de Lisboa de 2008 la Unión Europea asumió competencias en materia de energía y en particular para promover las energías renovables, los Estados miembros conservan el derecho a determinar la estructura general de su abastecimiento energético y a elegir entre las diversas fuentes de energía (art. 194.2 TFUE); esto es, la Unión Europea puede establecer objetivos y medidas para promover la energía sostenible, pero no puede obligar a los Estados miembros a utilizar fuentes de energía específicas ni a modificar su sistema energético nacional.

Este es el contexto que había en **2016** cuando la Comisión Europea, con el objetivo de acelerar, transformar y consolidar la transición hacia una energía limpia, aprueba la Comunicación *Energía Limpia para todos los europeos*.

Esta comunicación incorpora diversas propuestas normativas orientadas a dar al **ciudadano** un papel relevante en el proceso de transición. Se pretende que el ciudadano no sea un mero consumidor de energía como hasta ahora, sino que tenga un papel más activo. Se dice que el ciudadano debe tener un papel más relevante en el nuevo sistema energético por varios motivos, porque puede contribuir a mejorar la eficiencia energética ahorrando energía; puede producir la energía renovable que vaya a consumir, evitando las pérdidas del transporte y distribución; y puede contribuir a mejorar el sistema si se le reconocen derechos de información, de negociación, de acceso directo al mercado energético, etc. Ante la inacción o poca voluntad de los Estados, la Comisión Europea quiere hacer partícipe a los ciudadanos o consumidores en la transición energética. Así se había puesto de manifiesto en los trabajos preparativos, como en la Comuni-

cación de la Comisión “*Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía*” (COM (2015) 339 final, de 15.7.2015), en la que se recuerda que el Marco estratégico para la Unión de la Energía aspira a una Unión de la Energía “centrada en los ciudadanos, en la que éstos asuman la transición energética, aprovechen las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participen activamente en el mercado, y en la que se proteja a los consumidores vulnerables”. En definitiva, se busca una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, que promueva consumidores activos y proteja a los consumidores vulnerables.

Este objetivo sigue patente en las dos directivas 2018/2001 (DFER) y 2019/944 (DMIE)², y para que el ciudadano sea protagonista en el proceso de transición energética se diseñan dos instrumentos, inicialmente pensados según que actúen directamente o a través de “cooperativas de energía”. La DFER les denomina “auto consumidores” y “comunidades de energía renovable”, y la DMIE “clientes activos” y “comunidades ciudadanas de energía”.

Más adelante veremos qué son los auto consumidores y los clientes activos, pero, de momento nos interesa centrar la atención en las comunidades energéticas, sea de energía renovable (CER) o sea ciudadana de energía (CCE).

² Durante la tramitación de las directivas se puso de manifiesto la distinta perspectiva de los dos colegisladores. Como nos recuerda Isabel Gallego el texto final de la DFER elude la expresión “*situar a los ciudadanos en el centro de la transición energética*”, contenida en las enmiendas del Parlamento, y en la estrategia de la Unión de la Energía. La DMIE que es posterior, insiste en cambio en que el ciudadano se sitúa en el centro del mercado (Gallego Córcoles, 2021:82).

Las denominadas “comunidades energéticas” surgen durante el proceso de elaboración de las Directivas 2018/2001 y 2019/944, con la finalidad de identificar determinadas iniciativas en el sector energético, impulsadas colectivamente por los ciudadanos, que contribuyen a una energía más limpia y promueven la eficiencia energética.

Estas directivas vienen a desarrollar los objetivos planteado en la Comunicación de la Comisión Europea “*Energía limpia para todos los europeos*” (2016), entre otros hacer más fácil a los consumidores producir su propia energía, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla en el mercado, directamente o a través de cooperativas de energía.

Para conseguir estos objetivos se diseñan dos instrumentos: la comunidad de energía renovable y la comunidad ciudadana de energía.

2. Concepto y características de las comunidades energéticas en la normativa de la Unión Europea.

A pesar de la proximidad existente entre la CER y la CCE las directivas ofrecen conceptos distintos para cada una, así como un régimen jurídico diferenciado.

2.1. Concepto y régimen jurídico aplicable a las comunidades energéticas.

En cuanto a la **Comunidad de Energías Renovables**, la Directiva 2018/2001 destaca su importancia porque, como dice, “la participación de los ciudadanos y autoridades locales en los proyectos de energías renovables a través de comunidades de energías renovables ha generado un valor añadido significativo en lo que se refiere a la aceptación local de las energías renovables y al acceso a capital privado adicional, lo que se ha traducido en inversiones locales, una mayor elección para los consumidores y una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética. Esa participación local es todavía más importante en el contexto de una mayor capacidad de energía renovable”.

La comunidad de energías renovables **se define** en el artículo 2 (16) de la DFER como “*una entidad jurídica*:

- a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado;
- b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios;
- c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”.

En cuanto a la **Comunidad Ciudadana de Energía** la Directiva 2019/944 reconoce que gracias a las tecnologías de distribución de energía y a la capacitación

de los consumidores, “la energía comunitaria” es un modo eficaz y rentable de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos con respecto a las fuentes de energía, los servicios y la participación local. Las iniciativas de energía comunitaria, según dice, se centran principalmente, en proporcionar a sus miembros o socios energía asequible de un determinado tipo, como las energías renovables, en vez de dar prioridad a la obtención de beneficios como una empresa eléctrica tradicional. Además, continua, la energía comunitaria puede impulsar, la eficiencia energética a nivel doméstico y ayudar a combatir la pobreza energética a través de la reducción del consumo y de tarifas de suministro más bajas.

Por ello, la DMIE pretende reconocer determinadas categorías de iniciativas ciudadanas de energía como «comunidades ciudadanas de energía», a fin de proporcionarles un entorno favorable, un trato justo, unas condiciones de igualdad y una lista de derechos y obligaciones bien definida.

La comunidad ciudadana de energía se define en el artículo 2 (11) de la Directiva 2019/944 como *“una entidad jurídica que:*

- a) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas,
- b) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y
- c) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios”.

Además de ofrecernos una definición de CER y de CCE, las Directivas 2018/2001 y 2019/944 contienen una **regulación mínima de las comunidades energéticas** en sus artículos 22 y 16, respectivamente.

El régimen jurídico previsto tiene como objeto principal asegurar que los Estados garanticen ciertos derechos a las comunidades energéticas y que establezcan un marco jurídico favorable para ellas, de lo que deberán dar cuenta a través de la actualización de los Planes Nacionales Integrales de Energía y Clima (PNIEC).

El régimen jurídico aplicable distingue según se trate de una CER o una CCE.

En el caso de las Comunidades de Energías Renovables:

1.º Los Estados deben garantizar que los **consumidores finales** y en particular los consumidores domésticos, tengan derecho a participar en una comunidad de energías renovables a la vez que mantienen sus derechos u obligaciones como consumidores finales, sin estar sujetos a condiciones injustificadas o discriminatorias, o a procedimientos que les impidan participar en una comunidad de energías renovables, siempre que, en el caso de las empresas privadas, su participación no constituya su principal actividad comercial o profesional.

2.º Los Estados deben garantizar que las **comunidades de energías renovables** tengan derecho a:

a) producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, incluso mediante contratos de compra de electricidad renovable;

b) compartir, en el seno de la comunidad de energías renovables, la energía renovable que produzcan las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a condición de cumplir los otros requisitos establecidos en el presente artículo y a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en tanto que consumidores;

c) acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria.

Para hacer posible lo anterior, los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación previa de los obstáculos existentes y del potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables en sus territorios

3.º Los Estados miembros proporcionarán un **marco facilitador** que permita fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables. Dicho marco facilitador garantizará, entre otras cosas, que:

- a) se **eliminen los obstáculos** reglamentarios y administrativos injustificados a las comunidades de energías renovables;
- b) las comunidades de energías renovables que suministren energía o proporcionen servicios de agregación u otros servicios energéticos comerciales estén sujetas a las **disposiciones aplicables a tales actividades**;
- c) el **gestor de la red** de distribución correspondiente **coopere** con las comunidades de energías renovables para facilitar, en el seno de las comunidades de energías renovables, las transferencias de energía;
- d) las comunidades de energías renovables estén sujetas a **procedimientos justos, proporcionados y transparentes**, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias, y a tarifas de la red que reflejen los costes, así como a los pertinentes cargos, gravámenes e impuestos, garantizando que contribuyen, de forma adecuada, justa y equilibrada, al reparto del coste global del sistema de acuerdo con un análisis coste-beneficio transparente de los recursos energéticos distribuidos, elaborado por las autoridades nacionales competentes;
- e) las comunidades de energías renovables **no reciban un trato discriminatorio** en lo que atañe a sus actividades, derechos y obligaciones en tanto que clientes finales, productores, gestores de redes de distribución, suministradores, o en tanto que otros participantes en el mercado;
- f) la participación en las comunidades de energías renovables sea accesible a **todos los consumidores**, incluidos los de hogares con ingresos bajos o **vulnerables**;

g) estén disponibles instrumentos para facilitar el **acceso a la financiación y la información**;

h) se proporcione apoyo reglamentario y de refuerzo de capacidades a las **entidades públicas** para propiciar y crear comunidades de energías renovables, así como para ayudar a las autoridades a participar directamente;

i) estén en vigor normas destinadas a garantizar el trato equitativo y no discriminatorio de los **consumidores** que participen en la comunidad de energías renovables.

4.º Los Estados miembros podrán establecer que las comunidades de energías renovables estén abiertas a la participación **transfronteriza**. Ello puede hacerse a través de relaciones contractuales; pero si se optase por la constitución conjunta de una entidad transfronteriza tendría que ser utilizando alguno de los instrumentos jurídicos creados para este fin: Agrupación Europea de Interés Económico; Sociedad Anónima Europea o Sociedad Cooperativa Europea.

5ª Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del TFUE que regulan las **Ayudas de Estado** y obligan a los Estados a notificar dichas ayudas, los Estados miembros tendrán en cuenta las particularidades de las comunidades de energías renovables al crear sistemas de apoyo, a fin de que estas puedan competir por el apoyo en pie de igualdad con otros participantes en el mercado.

En el caso de las Comunidades Ciudadanas de Energía:

1.º Los Estados miembros **ofrecerán** un **marco jurídico favorable** para las comunidades ciudadanas de energías que garantice que:

a) la participación en una comunidad ciudadana de energía sea **abierta y voluntaria**;

b) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía tengan **derecho a abandonar** la comunidad;

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU

c) los socios o miembros de una comunidad ciudadana de energía no pierdan sus derechos y obligaciones como clientes domésticos o **clientes activos**;

d) el gestor de la red de distribución correspondiente coopere, a cambio de una compensación justa evaluada por la autoridad reguladora, con las comunidades ciudadanas de energía para facilitar transferencias de electricidad entre estas;

e) las comunidades ciudadanas de energía estén sujetas a **procedimientos y tasas**, incluidos el registro y la concesión de licencias, **equitativos, proporcionales y transparentes**, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes y que garanticen que contribuyan de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema.

2.º Los Estados miembros **podrán disponer, en el marco jurídico favorable**, que las comunidades ciudadanas de energía:

a) estén abiertas a la participación **transfronteriza**;

b) tengan derecho a poseer, establecer, adquirir o arrendar redes de **distribución** y gestionarlas autónomamente con arreglo a las condiciones establecidas en el apartado 4 del presente artículo;

c) sean objeto de **las exenciones** prevista.

3.º Los Estados miembros **garantizarán** que las comunidades ciudadanas de energía:

a) puedan **acceder a todos los mercados** organizados directamente o a través de la agregación de forma no discriminatoria;

b) se beneficien de un **trato no discriminatorio y proporcionado** en lo que atañe a sus actividades, derechos y obligaciones como clientes finales, generadores, suministradores, gestores de redes de distribución o participantes en el mercado que presten servicios de agregación;

c) sean **responsables económicamente** de los desvíos que causen en el sistema eléctrico; a estos efectos, serán sujetos de liquidación responsables del balance o

delegarán su responsabilidad en materia de balance con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2019/943;

d) respecto al consumo de **electricidad autogenerada**, las comunidades de energía **sean tratadas como clientes activos** de conformidad con el artículo 15, apartado 2, letra e);

e) tengan **derecho** a organizar dentro de la comunidad ciudadana de energía un **reparto de la electricidad producida** por las unidades de producción que pertenezcan a la comunidad, cumpliendo otros requisitos establecidos en el presente artículo, y a conservar los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad como clientes finales.

4.º Los Estados miembros podrán decidir la concesión a las comunidades ciudadanas de energía del derecho a gestionar redes de **distribución en su zona de operaciones** y definir los procedimientos correspondientes. **De concederse tal derecho**, los Estados miembros velarán por que las comunidades ciudadanas de energía:

a) tengan derecho a celebrar un **acuerdo** sobre la gestión de su red con el **gestor de la red** de distribución o el gestor de la red de transporte correspondiente al que esté conectada su red;

b) estén sujetas a **tarifas de acceso** a la red **adecuadas** en los puntos de conexión entre su red y la red de distribución externa a la comunidad ciudadana de energía; y a que en esas tarifas de acceso a la red se contabilicen **por separado** la electricidad introducida en la red de distribución y la electricidad consumida procedente de la red de distribución fuera de la comunidad ciudadana de energía;

c) **no discriminen ni perjudiquen** a los clientes que sigan conectados a la red de distribución.

2.2. Características de las comunidades energéticas

A partir de las definiciones y régimen jurídico que ofrecen ambas directivas puede decirse que las comunidades energéticas (CCEE en lo sucesivo) presentan las siguientes **características comunes**:

- a) Son **entidades jurídicas** con personalidad jurídica propia y diferenciada de la de sus miembros (o socios, si se trata de una sociedad³).
- b) La CE es la **propietaria de las unidades de producción** con las que desarrolla la actividad económica en el sector energético en interés de sus miembros o socios.
- c) Los miembros o socios de la CE tienen la condición de **consumidores (o clientes finales)** de la energía producida o adquirida por la CE, sin perjuicio de que puedan también almacenarla e incluso venderla.
- d) **Adhesión voluntaria y abierta**. Todo consumidor o cliente final interesado en la actividad que desarrolla la CE debe poder acceder a la condición de miembro (o socio), mantener esta condición mientras quiera, y beneficiarse de su actividad; este derecho alcanza también a los consumidores de ingresos bajos o vulnerables.
- e) No obstante, también pueden ser miembros o socios de la CE personas públicas o privadas que colaboran con la CE, aunque no sean consumidores, como **entidades públicas locales o inversores**. De hecho, como vimos, se considera que la colaboración de las “autoridades locales” en los proyectos de energías renovables a través de CCEE ha generado un valor añadido significativo en lo que se refiere a la aceptación local de las energías renovables y al acceso al capital privado adicional, por ello se pide a los Estados que proporcionen un marco facilitador que proporcione apoyo a las autoridades públicas para

³ El término utilizado originalmente en inglés es “*shareholders*” equivalente a accionistas o más propiamente en este contexto, titulares de partes sociales, como es el caso en nuestro derecho de los socios de sociedades civiles y mercantiles.

propiciar y crear CER, así como para “ayudar a las autoridades a participar directamente”.

- f) **Actividad económica.** Las CCEE pueden desarrollar diversas actividades económicas relacionadas con la energía, y lo hacen en nombre propio y en interés de sus miembros o socios; sin embargo, como veremos seguidamente la CCE tiene mayor ámbito de actuación, no sólo en cuanto al tipo de actividades sino también porque no tiene que limitarse a la energía renovable.
- g) La **finalidad de ambas CCEE** es ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros (o socios), y a la localidad en la que desarrollan su actividad, más que generar una rentabilidad financiera. Estos beneficios pueden ser directos o indirectos. Directos como precios más reducidos por la energía consumida (ahorro en la factura); generación de ingresos por la energía excedente comercializada, reducción de la pobreza energética; mejora de la eficiencia energética; generación de empleo local; incremento de la inversión en el territorio; independencia y seguridad energética; aprovechamiento de los recursos energéticos locales; empoderamiento ciudadano o cohesión social. Indirectos como la democratización de la energía; la lucha contra el cambio climático o el fomento de una transición hacia un sistema energético más sostenible.

Las principales **diferencias** entre las CER y las CCE consisten en:

- a) La CER sólo puede estar integrada por **socios o miembros** que sean personas físicas, pymes o entidades locales, y debe estar **efectivamente controlada** por los socios o miembros que estén situados en las proximidades de los proyectos. La CCE en cambio ha de estar abierta a todo tipo de entidades, pero, el control efectivo lo ejercerán los socios o miembros que sean personas físicas, entidades locales o pequeñas empresas. Como dice la DMIE en su considerando n.º 44 *“deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no*

participen en actividades económicas a gran escala y para aquellos que el sector energético no constituya un ámbito de actividad económica principal”⁴.

- b) La **autonomía** respecto de los socios o miembros, o de otros colaboradores, sólo se exige de la CER, por lo que la CEE podría estar controlada por o varias entidades locales, pymes o personas físicas.
- c) El **ámbito de actuación** de la CCE es más amplio que el de la CER. La actividad de ésta puede consistir en producir, consumir, almacenar, adquirir (directa o mediante agregación) y vender, energía renovable, así como compartir en el seno de la comunidad la energía producida por las unidades de producción de la comunidad. La CCE puede realizar las mismas actividades, en relación con la electricidad (incluida la procedente de fuentes renovables) pero, además, puede dedicarse a la distribución, suministro, servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos y otros servicios energéticos a sus socios (o miembros).

3. La falta de concreción, en las directivas europeas, sobre la forma jurídica de la comunidad energética.

Si bien la Comunicación de la Comisión Europea: “*Energía limpia para todos los europeos*” de 30.11.2016, impulsora del nuevo sistema energético europeo, contemplaba la necesidad de promover que los consumidores pudieran “*producir su propia energía, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla en el mercado, directamente o a través de cooperativas de energía*”, las directivas que desarrollaron este objetivo (la Directiva 2018/2001 y la Directiva 2019/944) han optado por no establecer ninguna forma jurídica en particular para estas iniciativas comunitarias que denominan respectivamente comunidad de energía renovable y comunidad ciudadana de energía, dejando libertad a los Estados miembros a su

⁴ En su versión original en inglés: “However, the decision-making powers within a citizen energy community should be limited to those members or shareholders that are not engaged in large-scale commercial activity and for which the energy sector does not constitute a primary area of economic activity”.

concreción, pero estableciendo ciertos requisitos que necesariamente las comunidades energéticas deben cumplir.

Como dice la Directiva 2018/2001 en su considerando n.º 71, características particulares de las comunidades de energía como el tamaño, la estructura de propiedad y el número de proyectos, pueden obstaculizar su competitividad en igualdad de condiciones frente a actores a gran escala (competidores que cuenten con proyectos o carteras de mayor envergadura), por ello los Estados deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio.

Esta reflexión parece referirse a uno de los problemas que se plantean cuando la iniciativa de los proyectos generadores de energía renovable surge de la ciudadanía: la **financiación**. Para hacer frente a este problema se ha recurrido normalmente al capital propio (aportaciones de socios) y financiación externa, en muchos casos a través de entidades bancarias afines como las cooperativas de crédito. Pero también se ha apuntado la posible colaboración público-privada, o la inversión de capital por terceros, y en esos casos las comunidades energéticas pueden necesitar integrar a representantes público o a inversores en sus órganos de control y decisión.

Además de esto, hay que tener en cuenta que el marco jurídico de los Estados miembros es muy dispar en cuanto a las formas jurídicas disponibles, pues, en el marco de la Unión Europea, sólo se ha intentado armonizar la regulación de las sociedades anónimas y, además, mediante directivas, lo que no ha permitido un suficiente grado de armonización por el margen de discrecionalidad que las directivas ofrecen a los Estados a la hora de incorporarlas a sus ordenamientos. Así cabe señalar que no todos los Estados reconocen las mismas formas jurídicas, les dotan de personalidad jurídica o comparten los mismos caracteres, y es razonable que sean los Estados los que determinen qué formas de organización jurídica son las más adecuadas para dar vida a una comunidad energética en su jurisdicción.

Lo que si parece necesario por razones de seguridad jurídica es concretar qué formas jurídicas son adecuadas para actuar como comunidades energéticas, y

adoptar las reformas legales necesarias para asegurar que pueden llevar a cabo los objetivos planteados y controlar que efectivamente los llevan a cabo. Como decían Colombo y Casati *“Si bien el derecho de la UE no prescribe una preferencia por modelos organizativos, esta “no elección” genera una considerable incertidumbre operativa”* y por supuesto, retrasa su adopción por los interesados⁵.

4. Distinción del autoconsumo conjunto.

Como vimos, para que el ciudadano fuera protagonista en el proceso de transición energética se diseñaron dos instrumentos, uno orientado a que el consumidor actúe directamente en la actividad energética, y otro, para que lo haga a través de una entidad jurídica que se ha dado en llamar “comunidad energética”.

La Directiva 2018/2001 denomina a estos ciudadanos “autoconsumidores” y la Directiva 2019/944 “clientes activos”. Y en ambos casos se permite que actúen individualmente o conjuntamente con otros.

El **autoconsumidor de energías renovables** se define como “un consumidor final que actúa en sus instalaciones, ubicadas dentro de unos límites definidos, o, cuando lo permita el Estado miembro, en otras instalaciones, 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” (art. 2,14 DFER). El autoconsumidor de energía renovable puede actuar de forma individual o de forma conjunta, esto es, en coordinación con otros autoconsumidores que se encuentren en el mismo edificio o bloque de apartamentos (art. 2.15 DFER).

El **cliente activo** es un cliente final (adquiere la electricidad para su consumo), o un grupo de clientes finales que actúan conjuntamente, que consumen

⁵ Maria Cristina Colombo&Matti Casati, “Comunità Energetiche tra forma giuridica e regolazione dei rapporti interni”, 19 septiembre 2024. <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/comunita-energetiche-forma-giuridica-e-regolazione-rapporti-interni-AFphqi0D>

o almacenan electricidad generada en sus instalaciones situadas dentro de límites confinados, o electricidad autogenerada o compartida en otras instalaciones, o que venden electricidad autogenerada o participan en planes de flexibilidad o de eficiencia energética, siempre que esas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional (art. 2.8 DMIE).

Tanto el autoconsumidor como el cliente activo, actúen de forma individual, o conjuntamente con otros, son personas físicas o jurídicas que generan electricidad para su propio consumo, y pueden almacenar o vender el excedente generado. En todo caso, actúan en nombre y por cuenta propia, aunque también pueden delegar en algún representante la gestión o el mantenimiento de las instalaciones.

La comunidad energética puede también generar energía como los autoconsumidores y clientes activos, pero no lo hace para su propio consumo, sino principalmente para el consumo de sus miembros o socios. Las instalaciones energéticas que han de ser propiedad de la comunidad, en el caso de autoconsumidores y clientes activos, pueden ser de ellos o de terceros, y en todo caso, la comunidad energética actúa en nombre propio pero su actividad económica en el sector energético se realiza en interés de sus miembros o socios.

La comunidad energética puede realizar muchas más actividades de las reconocidas a los autoconsumidores y clientes activos, puesto que además de la generación de energía, puede comercializar con terceros la energía producida, llevar a cabo planes para mejorar la eficiencia energética de sus miembros y terceros, a través de la formación o de actuaciones concretas en edificios, así como cualquier otra actividad que ayude a la sostenibilidad social, económica o medioambiental de su entorno.

La **Directiva (UE) 2023/1791** relativa a la **eficiencia energética** reconoce la importancia de las iniciativas de ahorro de energía de las CCEE (Considerando 64) y su capacidad para impulsar la eficiencia energética a nivel local o doméstico, así como en edificios públicos, en colaboración con las autoridades locales (Considerando 117). Según reconoce la Directiva, las CCEE:

- a) pueden empoderar e implicar a los consumidores y permitir que determinados grupos de clientes domésticos, en particular en **zonas rurales y alejadas**, participen en proyectos e intervenciones en materia de eficiencia energética, que pueden combinar acciones con inversiones en energías renovables;
- b) pueden tener un importante papel que desempeñar en la **educación de los ciudadanos** y en ampliar su conocimiento sobre las medidas destinadas a obtener un ahorro de energía. Como dice más tarde la Directiva, a través de la **capacitación de la ciudadanía**, se pueden cambiar los comportamientos a largo plazo en el consumo de energía y las CCEE pueden contribuir a generar un ahorro de energía a largo plazo sobre todo en los hogares, y a la vez un incremento de las inversiones sostenibles procedentes de la ciudadanía y las pequeñas empresas (considerando 118);
- c) y pueden, con el apoyo adecuado de los Estados miembros, ayudar a combatir la **pobreza energética** promoviendo proyectos de eficiencia energética, la reducción del consumo de energía y la reducción de las tarifas de suministro.

Por todo ello, y ante la obligación que se establece de obtener un ahorro en el uso final de la energía, se ordena a los Estados miembros que consideren y promuevan, el papel de las CER y CCE, a efectos de diseñar las medidas a adoptar, dada su contribución en la aplicación (art. 8.3).

5. La regulación de las comunidades energéticas en España.

La regulación contenida en la Directiva 2018/2001 y Directiva 2019/944 se tenía que trasponer al ordenamiento jurídico español antes del 31 de diciembre de 2020 y 30 de junio de 2021, respectivamente.

5.1. En la legislación española

La legislación básica española en materia de energía se encuentra en la **Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE)**. Se ha destacado que en su redacción originaria reflejaba la escasa preocupación por la transición energética en nuestro país, a diferencia incluso de su predecesora, la Ley 54/1997 (Revuelta Pérez, 2024:24). No obstante, cabe señalar que con anterioridad a la incorporación de las

directivas europeas y dada la política de fomento de las energías renovables en nuestro país, se incorporó en 2018 una norma de fomento de las comunidades energéticas. En particular se trata del apartado 6º de la **Disposición final tercera de la LSE**, aprobada por la **Ley General de Presupuestos del Estado 6/2018**, según la cual: *“6. Se habilita al Gobierno al objeto de que todas aquellas instalaciones de generación cuya titularidad sea de comunidades energéticas, entendiendo estas como organizaciones sin ánimo de lucro, personas físicas, o pequeñas y medianas empresas cuyos accionistas o miembros mayoritarios sean personas físicas, entes locales o provinciales, o igualmente otras pequeñas y medianas empresas, puedan tener un especial tratamiento retributivo como vehículo imprescindible para su necesaria permanencia en el mercado de generación”*

Por lo que hace a la trasposición de la DFER y DMIE, se realizó parcialmente, y finalizado el plazo de trasposición de ambas, incluso, se inició un procedimiento de infracción al Reino de España por ese incumplimiento.

El **Real Decreto-ley 23/2020** por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, incorporó en el art. 6 LSE, entre los sujetos que pueden desarrollar actividades destinadas al suministro eléctrico,⁶ las “comunidades de energías renovables” (j) definidas tal y como vimos en la DFER, y añadiendo en su exposición de motivos que esta figura, *“tiene como fin la participación de los ciudadanos y autoridades locales en los proyectos de energías renovables, lo que permitirá una mayor aceptación local de estas energías y una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética”*.

⁶ 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 (art. 1.2 LSE)

El **Real Decreto-ley 5/2023** continuó transponiendo al derecho español la DFER y la DMIE, en particular incorporó al citado art. 6 LSE un nuevo sujeto: “las comunidades ciudadanas de energía” (k), definidas en los mismos términos que vimos en la DMIE; y añadió dos nuevos artículos, el 12 bis dedicado a la CER y 12 ter a la CCE, a los que haremos referencia a continuación.

Según la exposición de motivos de dicho RD-ley, con ello se incorpora al ordenamiento jurídico español “los **principios reguladores de las comunidades energéticas**”. Se destaca que mediante la participación de las comunidades de energía en los proyectos de energías renovables “*se moviliza capital privado adicional, revirtiendo asimismo los beneficios directamente en ellos, lo que incrementa la necesaria aceptación local de dichas fuentes de energía*”. En cuanto a las denominadas comunidades ciudadanas de energía, añade que, se conciben como “*un vehículo de participación ciudadana a través del cual los participantes pueden ver satisfechos todos sus derechos y libertades como consumidores finales de energía eléctrica, en aspectos relativos al acceso a la red en condiciones de no discriminación, y de participación en los mercados de electricidad gestionando los activos de generación que puedan tener asociadas*”.

Los nuevos artículos 12 bis y 12 ter vendrían a incorporar al ordenamiento jurídico español “los **principios reguladores de las comunidades energéticas**” según dice la exposición de motivos, pero realmente su contenido refleja el propio de los artículos 22 de la DFER y 16 DMIE, respectivamente, aunque con diferencias notables, sobre todo en relación con la CCE, al no incorporar buena parte de las normas de obligado cumplimiento para los Estados, y que constituyen garantías para los administrados, en este caso las comunidades ciudadanas de energía.

Así, por ejemplo, el art. 12 bis dedicado a las **Comunidades de energías renovables**, en su apartado 4º, al describir el marco que va a permitir fomentar y facilitar el desarrollo de éstas, reproduce el contenido del art. 22.4 DFER, pero sólo incorpora parcialmente el apartado d).

En el art. 12 ter dedicado a incorporar las normas de la DMIE encontramos normas incorporadas parcialmente y otras que no han sido incorporadas. Por ejemplo:

- a) el apartado e, ordena a los Estados que garanticen un trato no discriminatorio y proporcionado a las CCE en relación con, el ejercicio de las actividades, derechos y obligaciones como clientes finales, generadores, suministradores o participantes en el mercado que presten servicios de agregación, pero omite que también tiene que garantizarles un trato no discriminatorio en sus actividades como **“gestores de redes de distribución”**, de conformidad con el art. 16. 3. b, DMIE;
- b) el artículo 12 ter no recoge la obligación del Estado de garantizar que **“el gestor de la red de distribución correspondiente coopere** con las CCE para facilitar transferencias de electricidad entre estas, a cambio de una compensación justa evaluada por la autoridad reguladora, como exige la DMIE (art. 16.1, d);
- c) la LSE no ha incorporado los demás derechos previstos en la DMIE (art. 16. 3, c, d, y e) y que el Estado debe garantizar a las CCE, ni las demás medidas previstas en la DMIE (art. 2 y 4). **Cabe decir por tanto que la DMIE sigue pendiente de incorporación al derecho español.**

La Ley incorpora en cambio, una nueva competencia a las CCE no prevista en ninguna de las directivas: actuar como **representante de los consumidores para la realización del autoconsumo colectivo**, siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones. Esta nueva competencia está relacionada con los problemas que planteó el fomento de la generación de energías renovables antes de que se aprobaran las directivas de la Unión Europea y que llevo a que se fomentaran las comunidades energéticas como la vía para el autoconsumo colectivo de energía renovable.

Por último, el citado artículo 12 ter concluye anunciando que **reglamentariamente** se establecerán los requisitos aplicables a las comunidades ciudadanas de energía que permitan el acceso a la actividad, sus derechos y obligaciones, así como los derechos y obligaciones de sus socios o miembros. En relación con este punto cabe decir que los derechos y garantías que la DMIE recoge en favor de las CCE **deben trasponerse en una norma de rango legal no en un reglamento**. Como dice el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la directiva es vinculante para los Estados miembros, en cuanto al resultado que debe alcanzarse, pero deja al mismo tiempo a la discreción de las

autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos para conseguirlo. Cuando un país no transpone una directiva en plazo, como ocurrió con la Directiva 2018/2001, la Comisión Europea puede incoar un procedimiento de infracción e instruir un procedimiento contra el país ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sancionar al Estado en cuestión. Pero el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también viene atribuyendo **efectos jurídicos a las directivas no traspuestas** cuando: la transposición a la legislación nacional no se haya producido o se haya producido incorrectamente; los términos de la directiva sean incondicionales y suficientemente claros y precisos, y los términos de la directiva atribuyan derechos a los particulares. Cuando se cumplen estas condiciones, los particulares pueden invocar la directiva frente a un Estado miembro en los tribunales nacionales (Sentencia del asunto C-41/74 Yvonne van Duyn contra Home Office). También se ha reconocido por el TJUE la posibilidad de obtener una compensación económica por la transposición insuficiente o con retraso de una directiva (Sentencia del asunto C-6/90 Francovich).

En cuanto al citado **Reglamento**, el 20 de abril de 2023, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico hizo público un Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollaban las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía. El objeto de la norma era el desarrollo reglamentario de la CER y CCE reguladas por las citadas directivas. Este documento, tras recibir numerosas alegaciones no continuó su tramitación, por lo que no va a ser objeto de análisis en este momento, sin perjuicio de que puedan hacerse menciones puntuales al mismo.

De momento cabe insistir en que la trasposición de las directivas, especialmente de la DMIE no se ha realizado debidamente en España y un Reglamento no puede suplir esa omisión.

El **Autoconsumo de energía eléctrica** se regula en el **artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico 24/2013**. Este artículo definía el autoconsumo de energía eléctrica como el consumo de energía proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de la red de un consumidor. El autoconsumo se concebía como una **actividad individual**, lo que reforzaba su Reglamento (RD 900/2015)

la prohibir que un generador pudiera conectarse a la red interior de varios consumidores (art. 4.3). Pero esta norma fue considerada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de mayo de 2017. En consecuencia, el concepto de autoconsumo del art. 9 LSE se modificó por el RD Ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética, para incorporar que autoconsumo es: *“el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”*.

El citado art. 9 LSE distingue las modalidades de autoconsumo (según sea con o sin excedentes); remite al desarrollo reglamentario del concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo⁷; establece disposiciones sobre los registros administrativos de instalaciones de producción y de autoconsumo; declara la exención de todo tipo de cargos y peajes para la energía autoconsumida de origen renovable, y delega en el Gobierno la determinación de ciertos aspectos técnicos y administrativos.

Esta delegación se concretó en el **Real Decreto 244/2019**, de 5 de abril que regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, y que vino a derogar en su práctica totalidad el anterior RD 900/2015. El Real Decreto 244/2019 regula las diversas modalidades de autoconsumo; define conceptos como los de instalación de producción e instalación de producción próxima; regula los requisitos de acceso y conexión a la red, así como, los contratos de acceso y suministro; establece los requisitos de medida y gestión de la energía y los posibles peajes de acceso a las redes y los cargos, entre otros temas. Pero no puede decirse que regule propiamente el autoconsumo, lo que exigiría establecer con mayor claridad el derecho a ser autoconsumidor, y los derechos, obligaciones y responsabilidades de los

⁷ Según el art. 9.2: Reglamentariamente se desarrollará el concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo. En todo caso se entenderán como tales las que estén conectadas en la red interior de los consumidores asociados, estén unidas a estos a través de líneas directas o estén conectadas a la red de baja tensión derivada del mismo centro de transformación

autoconsumidores, tanto individuales como colectivos, en coherencia con su condición de “consumidor”.

En cuanto a las **modalidades de autoconsumo** distingue además de con o sin excedentes, dentro de la modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes, según esté o no acogida a compensación. Además, también distingue entre autoconsumo individual o colectivo, según se trate de uno o varios los consumidores asociados a las instalaciones de generación⁸. En el caso de autoconsumo colectivo, todos los consumidores participantes que se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo y deberán comunicar de forma individual a la empresa distribuidora como encargada de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto (art. 9.3). El **autoconsumidor**, actúe de forma individual o conjunta, lleva a cabo al menos **dos actividades en nombre propio**: generar energía para su consumo y consumir la energía autogenerada, pudiendo además realizar otras actividades como almacenarla o vender la energía excedentaria.

El RD Ley 18/2022 de medidas de refuerzo de protección del consumidor de energías, incorporó un nuevo apartado al citado artículo 4 del RD 944/2019 según el cual “7. ***Para la realización del autoconsumo colectivo podrá constituirse una comunidad de energías renovables siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para las mismas. Esta comunidad podrá actuar como representante de los consumidores a los efectos previstos en este real decreto siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones***”. Esta posibilidad se incorpora porque como dice el RD Ley 18/2022 “*gran parte de las actuaciones que hoy día*

⁸ Puede generar confusión identificar al autoconsumidor con consumidor asociado, porque en este contexto son conceptos distintos. El RD 244/2019 define el “consumidor asociado” como un consumidor en un punto de suministro que tiene asociadas instalaciones próximas de red interior o instalaciones próximas a través de la red. El Tribunal Supremo se pronunció en sentencia 679/2018, de 25 de abril sobre la distinción entre autoconsumidor y consumidor asociado y determinó entre otras cosas, que autoconsumidor y consumidor asociado no son términos equivalentes porque, el consumidor asociado, aunque sea titular de una instalación de generación de energía, consume la electricidad de la red directamente; mientras que, el autoconsumidor consume la electricidad procedente de la instalación de generación.

se publicitan como comunidades renovables están realizando actuaciones que, en realidad, regulatoriamente, se corresponden con el autoconsumo colectivo. Con el fin de dar una mayor visibilidad a esta figura, mediante una modificación normativa se permite a estas comunidades actuar como representantes de todos los consumidores (medida 30 del Plan +SE). Asimismo, este cambio favorecerá y agilizará la tramitación de gran cantidad de actuaciones, así como la profesionalización de las mismas”.

En efecto, muchas de las CCEE existentes se han creado al amparo de las ayudas a comunidades energéticas para proyectos de autoconsumo colectivo. Para acceder a las ayudas a las instalaciones de autoconsumo los interesados debían constituirse bajo una entidad jurídica que sería la solicitante de las ayudas.

En cuanto a la otra cuestión pendiente de desarrollo y que es objeto de especial atención es la **determinación de qué se entiende por instalación de producción próxima a la de consumo.**

El art. 9 LSE, como vimos, incluye en la definición de autoconsumo de energía renovable, el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica “proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”. La determinación de ese concepto se dejó a su desarrollo reglamentario (art. 9.2 LSE), pero en todo caso, dice dicho artículo que se entenderán como tales: a) las que estén conectadas en la red interior de los “consumidores asociados”, y b) las que estén unidas a éstos a través de líneas directas o estén conectadas a la red de baja tensión derivada del mismo centro de transformación.

No ha sido fácil concretar esa distancia, y el art 3 g) del RD 244/2019 que contiene su determinación, se ha modificado posteriormente en cinco ocasiones (RDL 29/2021; RDL 18/2022; RDL 20/2022; RDL 7/2025 y la última, por Resolución de 22 de julio de 2025 dejando sin efecto la última modificación).

El vigente art. 3 g) entiende por instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas: “Instalación de producción o generación destinada a generar energía eléctrica para suministrar a uno o más consumidores

acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo en las que se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- i. Estén conectadas a la red interior de los consumidores asociados o estén unidas a éstos a través de líneas directas.
- ii. Estén conectadas a cualquiera de las redes de baja tensión derivada del mismo centro de transformación.
- iii. Se encuentren conectados a una distancia inferior a **500 metros** de los consumidores asociados. A tal efecto se tomará la distancia entre los equipos de medida en su proyección ortogonal en planta.

También tendrá la consideración de instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a través de la red, aquella planta de generación que empleando exclusivamente tecnología fotovoltaica ubicada en su totalidad en la cubierta de una o varias edificaciones, en suelo industrial o en estructuras artificiales existentes o futuras cuyo objetivo principal no sea la generación de electricidad, esta se conecte al consumidor o consumidores a través de las líneas de transporte o distribución y siempre que estas se encuentren a una distancia inferior a **2.000 metros** de los consumidores asociados. A tal efecto se tomará la distancia entre los equipos de medida en su proyección ortogonal en planta.

- iv. Estén ubicados, tanto la generación como los consumos, en una misma referencia catastral según sus primeros 14 dígitos o, en su caso, según lo dispuesto en la disposición adicional vigésima del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

Aquellas instalaciones próximas y asociadas que cumplan la condición i de esta definición se denominarán instalaciones próximas de red interior. Aquellas instalaciones próximas y asociadas que cumplan las condiciones ii, iii o iv de esta definición se denominarán instalaciones próximas a través de la red.

Esta definición parece exceder del concepto de autoconsumidores que comparten actividades de generación, consumo, almacenaje, venta o intercambio de la ener-

gía producida en sus propios emplazamientos, que es lo que define al autoconsumo conjunto en la DFER.

En cuanto al **fomento del autoconsumo y de las comunidades energéticas** cabe hacer referencia a la **Orden TED/766/2020**, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable, y hace expresas referencias a estas figuras.

Pero, sobre todo, hay que hacer referencia al **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)**. Este Plan, hecho público por **Resolución de 25 de marzo de 2021** comprende Objetivos Generales y Específicos a alcanzar en 2030; Políticas y Medidas a adoptar y Análisis de Impacto de éstas. En la presentación del Plan se hace expresa referencia a las mejoras que se espera obtener mediante el autoconsumo y el fomento de las comunidades energéticas “locales”. Más adelante se explica que el término “**comunidades energéticas locales**” sirve para englobar las CER y las CCE. En cuanto a los objetivos a conseguir, el papel de las comunidades energéticas y los autoconsumidores se ve como prioritario para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito residencial y de servicios, y para la mejora de la eficiencia energética en el ámbito industrial.

Por último, en cuanto a las Políticas y Medidas previstas para alcanzar los objetivos del Plan se cita: el Desarrollo del autoconsumo con renovables (Medida 1.4) y las Comunidades energéticas locales (Medida 1.13).

En cuanto al Desarrollo del autoconsumo con renovables, señala que convertir al consumidor en productor permite ampliar las posibles fuentes de desarrollo de renovables, y contempla tres aplicaciones:

- a) “Autoconsumo colectivo y punto de partida para las comunidades energéticas locales”
- b) “Lucha contra la pobreza energética”
- c) “Autoconsumo como medida de competitividad”.

Nos interesa en particular la primera aplicación porque conecta el autoconsumo conjunto, o “colectivo” como le llama, con las comunidades energéticas. Dice en particular que *“El autoconsumo colectivo desarrollado en el Real Decreto 244/2019, permite que diversos consumidores de una misma comunidad (comunidad de propietarios, un barrio, un polígono industrial, etc.) puedan beneficiarse colectivamente de las mismas instalaciones de generación próximas, situadas en el entorno de la comunidad, lo cual conlleva un aprovechamiento de la capacidad de generación y, por tanto, de la inversión a realizar. Para aprovechar este potencial es necesario racionalizar las cargas económicas y administrativas, y en especial promover **programas de formación y capacitación de la ciudadanía y las comunidades susceptibles de aprovechar el autoconsumo colectivo** para que éstas puedan contar con los recursos humanos y técnicos que les permitan identificar, tramitar, ejecutar y gestionar los proyectos, así como movilizar las inversiones necesarias. Esto **puede conllevar su constitución en comunidades energéticas locales**, objetivo que se impulsa con la Medida 1.13 de este Plan”*.⁹

⁹ El IDAE en fechas próximas no parecía tener tan clara la distinción entre comunidad energética y autoconsumo colectivo. El 21 de junio de 2022 anunciando los resultados del Plan CE-IMPLEMENTA decía: *“Las comunidades energéticas se constituyen para impulsar y facilitar la participación activa de los consumidores en el sistema energético y mejorar la gestión de la energía mediante una gobernanza basada en la participación abierta y voluntaria de sus miembros, más que priorizar la rentabilidad financiera. Las personas que forman parte de ellas son productoras y consumidoras de su propia energía limpia, lo que redundará en una mayor democratización del sistema energético y un importante ahorro para el consumidor final. ... En cuanto a su constitución, pueden ser agrupaciones o cooperativas existentes, que entran en el ámbito energético, o nuevas creadas para ese fin. También proyectos colectivos, desde agrupaciones ciudadanas que promueven un pequeño parque solar o eólico a las afueras de un municipio a otros más integrales que combinen distintas tecnologías”*. <https://www.idae.es/noticias/el-miteco-apoya-45-proyectos-de-comunidades-energeticas-impulsados-por-mas-de-2600>. Las comunidades energéticas pueden ser cooperativas, pero no agrupaciones de personas, porque deben tener una entidad jurídica, y en cuanto a sus socios, posiblemente la mayoría sean consumidores, pero no productores de su propia energía, porque la condición de productor la tendrá normalmente la comunidad. Este sesgo lo ha ido corrigiendo el IDEA con el tiempo, en su Guía de autoconsumo colectivo (Julio 2024) sigue recogiendo como una modalidad de autoconsumo: **“Autoconsumo Colectivo en Comunidades Energéticas”**, pero añade que no es necesario formar una comunidad energética para poder realizar el autoconsumo colectivo y que en todo caso el autoconsumo colectivo únicamente puede acordarse su realización mediante un acuerdo entre los consumidores asociados en el que reflejen los coeficientes de reparto de la energía generada por la instalación, y que si se opta por constituir una comunidad energética para desarrollar autoconsumo colectivo, la comunidad energética podrá actuar como representante de los consumidores, siempre que éstos le otorguen las correspondientes autorizaciones (<https://www.idae.es/publicaciones/guia-de-autoconsumo-colectivo>). Medida que como vimos se incorporó en 2022 como art. 4.7 en el RD 244/2019 sobre autoconsumo de energía eléctrica.

En cuanto a las Comunidades energéticas locales (Medida 1.13), se describen la CER y la CCE, que engloba bajo el término de “comunidades energéticas locales” y señala como principal diferencia entre ambas figuras que, mientras el objetivo de la CER es la realización de proyectos de cualquier naturaleza (eléctrico, térmico o transporte) siempre y cuando el origen energético sea renovable, la CCE se ha pensado para abarcar cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, incluyendo la distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos u otros servicios energéticos a sus miembros. A continuación, señala una serie de Mecanismos de actuación a realizar dentro de dicho Plan, orientados a facilitar la participación de ciudadanos pymes y entidades locales en la transición energética.

Los objetivos, políticas y medidas establecidas en este Plan se han visto reforzadas con el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España**¹⁰ financiado por los Fondos Next Generation, y que incluye entre sus líneas de acción el Despliegue e integración de las energías renovables (n.º 7) y entre sus objetivos, el impulso del autoconsumo con fuentes de energía renovable o el desarrollo de los sistemas de almacenamiento vinculados a instalaciones de energías renovables. Esta confluencia ha permitido la convocatoria de diferentes ayudas para el fomento tanto del autoconsumo como de las comunidades energéticas.

Entre las medidas de fomento de las comunidades energéticas merece destacarse el Programa CE IMPLEMENTA gestionado por el IDAE y regulado por la Orden TED/1446/2021, que otorga incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas, incorporando en sus ámbitos de actuación las energías renovables eléctricas, térmica, eficiencia energética, movilidad sostenible y

¹⁰ Plan financiado por el Reglamento (UE) 2021/241, para hacer frente a los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 y otros impactos económicos asociados

gestión de la demanda. Define la comunidad energética reiterando el concepto incorporado a la LSE, sin pronunciarse por la forma jurídica que debe tener.

5.2. En la legislación de las Comunidades Autónomas

Precisamente una de las primeras normas aprobadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia fue el **Real Decreto 477/2021, de 29 de junio**, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, lo que ha favorecido la difusión del fomento de iniciativas ciudadanas de autoconsumo de energías renovables en todo el Estado.

Las **Comunidades Autónomas**, en mayor o menor medida han adoptado medidas de reconocimiento y fomento tanto del autoconsumo como de las CCEE. Entre ellas queremos destacar:

— Comunidad Valenciana.

Aprobó la **Ley 6/2022** de cambio climático y transición ecológica de la Comunitat Valenciana, ampliamente derogada posteriormente por el Decreto Ley 17/2024, de 23 de diciembre y Ley 5/2025, de 30 de mayo.

Entre sus normas vigentes pueden destacarse las siguientes:

Artículo 51. “*Participación local en instalaciones de generación renovable*”, establece la obligación de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana de incentivar la participación local en instalaciones de energía renovable y promover la capacitación de la ciudadanía, las comunidades de energía renovables, las comunidades ciudadanas de energía y otras entidades de la sociedad civil para fomentar la participación en el desarrollo y la gestión de los sistemas de energía renovable.

Artículo 52 “*Establecimiento del derecho de superficie*”. Se contempla la posibilidad de que las administraciones públicas puedan constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas, comunidades

de energía renovable o comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético.

Artículo 54. “*Autoconsumo*”, establece que las administraciones públicas fomentarán el autoconsumo de energías renovables. Regula también la creación del Registro Administrativo de Autoconsumo, y por último en su apartado 3º establece: “*Las instalaciones de generación para autoconsumo energético podrán ser para el uso de un único consumidor o compartidas entre varios consumidores, de acuerdo con la normativa básica estatal de aplicación. En este sentido, las administraciones públicas valencianas fomentarán preferentemente las comunidades energéticas de autoconsumo de energía renovable*”.

Puede sorprender que esta norma priorice estas comunidades sobre las CER y CCE establecidas por las Directivas DFER y DMIE e incorporadas al Derecho español en la LSE. La razón puede estar en que la Generalitat Valenciana viene desde 2021 concediendo ayudas que llevan por título: “*Ayudas destinadas al fomento de instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica en régimen de comunidades de energías renovables*”¹¹.

Se trata de ayudas para inversiones en equipos, montajes, sistemas, obra civil, instalaciones, y para trámites administrativos y costes de constitución de la comunidad. En cuanto a quienes se pueden acoger a estas ayudas, el ámbito se ha ido ampliando con el tiempo, en 2021 eran las comunidades de energías renovables, la “comunidad energética”, los ayuntamientos y las comunidades de propietarios; en 2022 se amplió a las cooperativas eléctricas y cooperativas agrarias, y en 2024, a las asociaciones vecinales, comunidades de regantes y entidades de gestión y modernización de las áreas industriales¹².

¹¹ Entre otras convocatorias: Resoluciones de 14 octubre 2021; 14 marzo 2022, 8 mayo 2024.

¹² Se considera entidad de gestión y modernización de las áreas industriales, a los efectos de la presente convocatoria de ayudas, a las agrupaciones sin ánimo de lucro, de base privada, pero, con finalidad pública. de personas titulares de alguno de los derechos reales previstos en el artículo 2 de la Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana.

Se considera **comunidad energética renovable**, a los efectos de la convocatoria de estas ayudas, la entidad jurídica que cumpla las siguientes condiciones:

– “Entidad que se base en una participación abierta y voluntaria, autónoma y efectivamente controlada por sus miembros, situados en las proximidades de los proyectos propiedad de la agrupación, que sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios, y que desarrolle proyectos de energías renovables, eficiencia energética y/o movilidad sostenible”. La citada condición va siguiendo la definición de la CER del art. 6 j LSE, pero, en lugar de decir que los proyectos de energías renovables son “propiedad de dichas entidades jurídicas” es decir, de las comunidades, dice que lo son de la “agrupación” que, según el Diccionario de la Lengua Española, es “un conjunto de personas” y no una entidad, lo que genera contradicción en la propia norma, al margen de falta de adecuación a la Directiva 2018/2001.

– “La finalidad de la actividad de la agrupación ha de ser proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras. Y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios”. Así mismo, la norma tergiversa el tenor de la LSE y de la Directiva 2018/2001 y en lugar de referirse de la finalidad de la CER, lo hace a la finalidad de la actividad de la agrupación.

Como puede verse, a diferencia de la comunidad energética que es la titular de la actividad energética y de los proyectos, en esta modalidad, ambos son detentados por una agrupación de personas, como es propio de los supuestos de autoconsumo conjunto, pero a diferencia de éste, se exige que sea una “entidad”, a la que denomina “comunidad energética” o “comunidad de energía renovable”. La Comunidad Valencia, como puede verse, entiende la comunidad energética como un modelo de autoconsumo colectivo y por ello se genera en su regulación tantas contradicciones. Todo ello provoca inseguridad jurídica en el administrado. Habría que interpretar, como recoge el PNIEC y el RD 244/2019 (art. 4.7) que la llamada comunidad energética es la representante de los autoconsumidores, que actúa en nombre y por cuenta de éstos, de acuerdo con los poderes conferidos y

las normas del derecho civil, pero no bajo la regulación de las comunidades energéticas, porque ésta no le es aplicable.

— Islas Baleares

La **Ley 10/2019** de cambio climático y transición energética, incorpora un Artículo 50 según el cual: Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético.

Por otra parte, se conceden diversas líneas de subvenciones:

- Subvenciones para el fomento de instalaciones de **autoconsumo colectivo** con o sin almacenamiento eléctrico con fuentes de energía renovable, de instalaciones de renovables térmicas y de actuaciones para la movilidad cero emisiones, ubicadas en polígonos industriales.
- Subvenciones para el fomento de **comunidades energéticas**, comunidades de propietarios, asociaciones empresariales y entidades sin ánimo de lucro.
- Subvenciones para el fomento de instalaciones de **autoconsumo** con o sin almacenamiento eléctrico con fuentes de energía renovable promovidas para el sector público, comunidades energéticas, asociaciones empresariales, cooperativas y entidades sin ánimo de lucro.
- Subvenciones para el fomento de la creación de **comunidades de energías renovables locales para autoconsumo** promovidas por las administraciones locales, sus entidades públicas dependientes y las asociaciones empresariales privadas, que serán objeto de cofinanciación dentro del Programa Operativo FEDER 2021-2027.

— Cataluña

Es destacable el **Decreto ley 16/2019** de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables en Cataluña, especialmente tras su modificación por Decreto Ley 24/2021 que incorpora el art. 9 bis “Medidas de mejora de la aceptación social de los proyectos de energías renovables”.

Según este precepto: En los proyectos de parques eólicos de potencia superior a 10 MW y plantas solares fotovoltaicas de potencia superior a 5 MW, situados en tierra y en suelo no urbanizable, el promotor debe acreditar, con anterioridad al trámite de información pública, que ha presentado una **oferta de participación local** y la disponibilidad o el compromiso de disponibilidad de más del 50% de los terrenos agrícolas privados sobre los que se proyecta la instalación solar o sobre los que se proyecta la cimentación de los aerogeneradores, incluidas las subestaciones eléctricas, y excluidos los accesos y las líneas de evacuación.

La oferta de participación local consiste en ofrecer la posibilidad de participar, al menos en un **20% de la propiedad del proyecto** o de su financiación, a las personas físicas (directamente o a través de una sociedad vehículo que las agrupe) y jurídicas, públicas o privadas, radicadas en el municipio en el que se pretende situar la instalación, o en los municipios limítrofes a este municipio o los que pertenezcan a la misma comarca. 9 bis 2. En el caso de las personas físicas, deben estar empadronadas en dichos municipios con una antigüedad mínima de 2 años. En el caso de las personas jurídicas, deben cumplir alguno de los siguientes requisitos: a) Tener el domicilio social en los municipios mencionados con una antigüedad mínima de 2 años. b) Tener la consideración de **comunidades ciudadanas de energía** según la normativa europea y las disposiciones que la desarrollen, siempre que, un mínimo de 50 de sus socios, cumplan el requisito de estar empadronados con una antigüedad mínima de 2 años. *“Tienen esta consideración las **cooperativas de consumidores y usuarios de energías renovables** que cumplan los requisitos previstos en la citada normativa”*.

En caso de que el proyecto se vehicule a través de una sociedad mercantil, el 20% de la propiedad del proyecto debe entenderse como el **20% de la sociedad vehicular**. En el supuesto de que un mismo proyecto estuviera vehiculado en

varias sociedades, la apertura a la participación local no podrá ser inferior al 20% del total del valor nominal del conjunto de las acciones o participaciones de las sociedades vehiculares que integran el proyecto (9 bis 4). Las personas físicas o jurídicas a las que se ofrezca participar en el 20% de la propiedad o financiación del proyecto de acuerdo con este artículo no podrán tener una participación mayor al 10% (9 bis 5).

Quedan exentas de presentar la oferta de participación local (9 bis 7) entre otras:

- a) Las entidades consideradas **comunidades de energía renovable** según la normativa europea y las disposiciones que la desarrollen.
- b) Las entidades consideradas **comunidades ciudadanas de energía** según la normativa europea y las disposiciones que la desarrollen, siempre que, un mínimo de 50 de sus socios, cumplan el requisito sobre empadronamiento previo. Tienen esta consideración las **cooperativas de consumidores y usuarios de energías renovables** que cumplan los requisitos previstos en la citada normativa.
- c) Los proyectos de potencia igual o inferior a 10 MW promovidos por entidades con domicilio en el municipio donde se desarrolla la instalación con una antigüedad mínima de 2 años.
- d) Los proyectos asociados a un contrato de adquisición del 100% de la energía producida a un mínimo de 7 años desde la puesta en servicio entre el promotor y un consumidor. No se aplicará esta exención cuando se trate de contratos bilaterales intragrupo de aquellos grupos energéticos integrados verticalmente que tengan la consideración de operadores dominantes en los sectores energéticos en, como mínimo, una de sus actividades.

Además, cabe señalar las Ayudas del Instituto Catalán de Energía (ICAEN) para el **apoyo a cooperativas y/o asociaciones de autoorganización ciudadana** que incluyan el desarrollo de modelos de gestión y funcionamiento de comunidades energéticas (SOLARCOOP).

— Canarias

En la **Ley 6/2022** de cambio climático y transición energética de Canarias, puede destacarse:

Artículo 41.1. Autoconsumo de energía eléctrica. Según esta norma, las administraciones públicas de Canarias y su sector público institucional fomentarán todas las figuras jurídicas que promuevan el autoconsumo energético, agregadores de demanda, **comunidades energéticas** y **comunidades de renovables**, de acuerdo con la normativa europea y española, así como los nuevos agentes que puedan crearse en el futuro.

Artículo 64. Participación local en proyectos de generación renovable. Las Administraciones públicas de Canarias impulsarán e incentivarán la participación local en el desarrollo de proyectos de energía renovable, y promoverán la capacitación de la ciudadanía, las **comunidades de energía renovable locales** y otras entidades de la sociedad civil para fomentar su participación en el desarrollo y la gestión de los sistemas de energía renovable. A los efectos de esta ley, se considerarán **proyectos de generación renovable con participación local** aquellos en los que el promotor acredite que se ha ofrecido fehacientemente la posibilidad de participar, en al menos el 20 % de la propiedad del proyecto, a aquellas personas físicas o jurídicas, radicadas en el municipio en el que se pretende situar la instalación o, en su caso, en los municipios limítrofes al mismo o en cualquiera de los municipios de la isla. También se considerarán proyectos de generación renovable con participación local los **promovidos por entidades que tengan la consideración de comunidades ciudadanas de energía o comunidades de energías renovables** de acuerdo con la normativa estatal y de la Unión Europea. La oferta de participación local será obligatoria siempre que el proyecto de generación renovable esté ubicado en el suelo y tenga una potencia superior a 2 MW. Si no llega al 20 % el número de personas físicas o jurídicas interesadas, se ampliará la oferta a las personas físicas o jurídicas, radicadas en los municipios limítrofes. En caso de seguir sin agotarse el 20 %, se extenderá la oferta a las personas físicas o jurídicas públicas, radicadas en cualquiera de los municipios de la isla en la que se pretende situar la instalación.

El Gobierno de Canaria convoca también:

– Subvenciones para el fomento del autoconsumo compartido y el desarrollo de las **comunidades energéticas** en diferentes sectores productivos (excepto el industrial).

Y el Cabildo Insular de la Palma:

– Subvenciones para instalaciones de **autoconsumo** mediante sistemas fotovoltaicos para empresas y entidades sin ánimo de lucro.

— Aragón

Aragón aprobó el **Decreto ley 1/2023** de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía, una extensa ley donde, entre otros temas, se regulaba el autoconsumo, las comunidades energéticas y los consumidores vulnerables, y en sus disposiciones finales contemplaba una próxima ley de energía y la reforma del texto refundido de la ley de cooperativas de Aragón (Decreto legislativo 2/2014) para regular las **cooperativas de energía** como una clase específica de cooperativa, atendiendo a sus peculiaridades y a su posible y voluntaria configuración como comunidades de energía (disposición final quinta).

Pero esta ley fue declarada inconstitucional y anulada por sentencia 113/2024 de 10 de septiembre del Tribunal Constitucional, por considerar que no quedaban suficientemente justificadas las razones de extraordinaria y urgente necesidad que han de habilitar el uso de este instrumento normativo (decreto ley).

Como consecuencia, se promulgó una nueva **Ley 5/2024** que bajo el título de **Medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón** reproduce en su mayor parte el citado Decreto Ley con alguna otra corrección sugerida por el Tribunal Constitucional.

Son fines fundamentales de esta Ley (art. 2):

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU

- 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.
- Mejorar la competitividad del 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.

Otras disposiciones que cabe destacar de esta Ley son:

- La incorporación entre los tipos de comunidades energéticas, además de la CER y CCE una nueva denominación como “**comunidades de energía locales**” cuando en las anteriores participen entidades locales (art. 14.3).
- La regulación de las **Mancomunidades de energía** (art. 17), que son entidades de segundo grado, formadas por comunidades de energías renovables y, en su caso, otras personas o entidades con las cuales compartan objetivos e intereses y puedan alcanzar acuerdos que permitan el mejor cumplimiento de los fines de las comunidades de energía mancomunadas¹³.
- En cuanto a la **forma jurídica de las CCEE**, el art. 18.1 establece que: “podrán adoptar cualquiera de las formas jurídicas previstas en el

¹³ Las mancomunidades de energía podrán desarrollar las mismas actividades que las comunidades de energía que las integren en relación con los socios de las comunidades mancomunadas. Además, conforme a la normativa básica de conexión a redes, autoconsumo, técnica y de seguridad, podrán conectar los sistemas de autoconsumo que gestionen sus miembros, entre sí, o con plantas de generación que puedan suministrarles energía para sus sistemas de autoconsumo.

ordenamiento jurídico, siempre y cuando se garantice que son compatibles con los requisitos de voluntariedad, apertura, autonomía y control efectivo que las define”. La ley señala además cual debe ser el contenido de sus estatutos¹⁴, y exige su inscripción mediante declaración responsable en el **Registro Público de Comunidades de Energía** de Aragón.

- El art. 19 establece los **requisitos** que deben cumplirse para ser considerada comunidad de energía y explica en qué consiste cada uno de ellos: a) Participación abierta; b) Participación voluntaria; c) Autonomía; d) Control efectivo; y e) Beneficios medioambientales, económicos y sociales. Esto último implica que “las comunidades de energía destinarán, principalmente, que no exclusivamente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus personas socias o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad”.
- En los preceptos siguientes se regula: la actividad propia de la CER y CCE; los derechos y obligaciones de sus miembros, así como de las comunidades energéticas.
- En relación con las facultades de las CCEE, el art. 24 contempla que **designen una persona como representante legal** con facultades suficientes para actuar en su nombre en la realización de cualquier trámite ante las administraciones y, que esas facultades de representación se podrán extender a la realización, en nombre de cada uno de sus miembros, de las comunicaciones que, en materia de autoconsumo, estos deban efectuar a la comercializadora de la zona y/o su

¹⁴ Los estatutos de la comunidad de energía tendrán el siguiente contenido: a) Objeto social, coherente con la definición de CE. b) Previsión, en su caso, de aportaciones dinerarias, no dinerarias y/o cuotas que las personas socias deban realizar en favor de la comunidad. c) Órganos de la comunidad, tales como la asamblea de los y las socias y el órgano de administración, así como las reglas de voto, composición, forma de celebración de las reuniones y adopción de los acuerdos de dichos órganos, garantizando en todo momento una gobernanza democrática y transparente, todo ello conforme a la forma jurídica que pudiera adoptar la comunidad de que se trate.

distribuidora. Es absurdo exigir a todas las CCEE la designación de un representante legal cuando, siendo entidades jurídicas tienen sus propios órganos legales de representación, cuyas competencias y responsabilidades regulan sus propias normas de funcionamiento. Otra cosa es recordar aquí que las CCEE podrán actuar como representantes de las agrupaciones de personas que llevan a cabo autoconsumo conjunto, pero tampoco en este caso es necesario designar a nadie en particular porque la propia CE ya tiene sus propios órganos de representación. La designación de un representante tiene sentido para determinar ante un grupo de personas quien actuará en representación de todas ellas, pero si decimos que el representante de ese grupo de personas es la CE, no es necesario que la CE designe a otro representante, puesto que será ella misma la representante.

- También se reconoce la posibilidad de que las administraciones públicas y entes del sector público puedan constituir un **derecho de superficie** sobre patrimonio de su titularidad a favor de comunidades de energía legalmente constituidas, para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético u otras iniciativas que busquen el objeto descrito en la definición de estas comunidades (art. 25).
- En relación con los **consumidores vulnerables**, se dice que “Se velará por la integración en las comunidades de energía de aquellas personas que tengan la condición de consumidoras y consumidores vulnerables”, y se podrá prever un régimen excepcional de incorporación que contemple “tanto la exención o reducción de sus aportaciones a la inversión como tarifas del suministro de energía reducidas, sin perjuicio de cualesquiera otras que cada comunidad de energía estime adecuadas”. En estos supuestos, se subvencionarán los menores ingresos que las comunidades de energía pudieran tener como consecuencia de la aplicación del régimen excepcional de incorporación de consumidores vulnerables.
- En 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.

- Dentro de las disposiciones adicionales resulta destacable 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.

Por último, cabe destacar que la nueva Ley no ha recogido el mandato al Gobierno para la regulación de las **cooperativas de energía**, ni se ha llevado a cabo, como estaba previsto.

Además de las medidas que incorpora esta ley, la Diputación Provincial de Zaragoza cuenta con un Plan de infraestructuras energéticas para **autoconsumo** y mejora de eficiencia de la Agenda 2030» publicada por la Diputación Provincial de Zaragoza.

— Navarra

La **Ley Foral 4/2022** de Cambio Climático y Transición Energética adelanta en su **exposición de motivos**, que “establece obligaciones para promover la generación de energía renovable minimizando el impacto ambiental, optimizando los emplazamientos actuales de las instalaciones de generación, aprovechando las superficies urbanizadas e impulsando la implicación de la ciudadanía, instituciones y agentes locales mediante **herramientas cooperativas como el autoconsumo compartido** y los proyectos energéticos que se realicen a nivel municipal o comarcal a través del desarrollo de **comunidades energéticas** (comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía o comunidades energéticas locales), ya que estos proyectos aportan beneficios sociales, económicos y medioambientales”. Así mismo, “quiere promocionar las **cooperativas energéticas** incluyéndolas en las **comunidades energéticas locales**. El objetivo principal será ofrecer beneficios energéticos, de los que deriven también los medioambientales, económicos o sociales, a sus miembros o

a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera”.

Estos objetivos se ven reflejados más tarde en el texto legal, principalmente, en los arts. 27 y 28, dentro del capítulo dedicado al Impulso de las energías renovables.

El artículo 27. “**Fomento de cooperativas o grupos de consumo y productores de proximidad**”, establece que, “las administraciones públicas de Navarra deberán facilitar las condiciones para impulsar la actividad económica en forma de cooperativas o grupos de consumo y de productores de proximidad”, al objeto de potenciar una economía baja en carbono y un consumo de kilómetro cero, con especial atención en aquellas comarcas que sufran un mayor despoblamiento, a los efectos de la aplicación de los principios de cohesión social y territorial.

El artículo 28. Califica como **inversiones de interés foral** determinados proyectos de inversión en energías renovables en aras de su especial relevancia para el desarrollo económico, social o territorial de Navarra, entre ellos los proyectos de inversión de: comunidades de energías renovables, comunidades ciudadanas de energía y los proyectos de generación renovable con participación local, proyectos de pequeñas empresas o cooperativas para el aprovechamiento de la biomasa forestal y de subproductos agrícolas para usos térmicos; proyectos de comunidades energéticas locales y comunidades ciudadanas de energía, o proyectos de pequeñas empresas o cooperativas para el aprovechamiento de la biomasa forestal y de subproductos agrícolas para usos térmicos. Las inversiones declaradas de interés foral tendrán en sus distintos trámites un impulso preferente y urgente por todas las Administraciones Públicas de Navarra.

Entre sus disposiciones finales se prevé la modificación de la Ley Foral 14/2006 de Cooperativas de Navarra, en particular el art. 69 sobre Cooperativas de consumidores y usuarios; y por último, en el anexo de la Ley se recogen algunas definiciones como la de “Autoconsumo compartido” y “Comunidad ciudadana de energía”.

Poco después se aprobó la **Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre**, por la que se establecen medidas de fomento de las comunidades de energía en Navarra. Entre otras normas merecen destacarse las siguientes:

- El artículo 3 ofrece un concepto de comunidad energética genérico; diferencia los modelos de CER y CCE y añade que “Cuando el ámbito de la comunidad de energía sea el del Municipio y la misma esté integrada por una entidad local, tendrá la consideración de **comunidad energética local**” (art. 3.3). En este caso, a diferencia de Aragón, no es suficiente con la participación de una entidad local sino que es necesario además que el ámbito de la comunidad sea el municipio.
- Los artículos 4 y 5 nos recuerdan que son las CER y las CCE y se añade que “Se fomentará que las comunidades ciudadanas de energía garanticen en su actividad el aprovechamiento de fuentes de energía de carácter renovable”.
- El artículo 6 se centra en la **Forma jurídica de las comunidades de energía**. Dice en particular, que las comunidades de energía podrán adoptar cualquiera de las formas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando se garantice que son compatibles con los requisitos de voluntariedad, apertura, autonomía y control efectivo que las define.
- Las CCEE se constituirán de conformidad con las formalidades legales que en cada caso pueda exigir la legislación aplicable en función de la forma jurídica elegida, y sus **estatutos** deberán contener el mínimo exigido por la normativa de aplicación en función de la forma jurídica elegida, pero deberán añadir: a) como objeto social el propio de las comunidades energéticas; b) podrán regular las aportaciones dinerarias, no dinerarias y/o cuotas que las personas socias deban realizar en favor de la comunidad, así como los órganos de la comunidad, tales como la asamblea de los y las socias y el órgano de administración, así como las reglas de voto, composición, forma de celebración de las reuniones y adopción de los acuerdos de dichos órganos, garantizando en todo momento una **gobernanza democrática** y transparente. Realmente, la única exigencia que impone es que defina su objeto social de conformidad con la finalidad propia de las comunidades energéticas.

- Al margen de la insuficiencia de las normas dedicadas a la constitución de las CCEE, esta Orden parece olvidarse de lo previsto en la Ley Foral sobre la promoción de las cooperativas energéticas.

- En los preceptos siguientes se regulan los requisitos de las CCEE; la actividad propia de las mismas distinguiendo según se trate de CER y CCE y en ambas: compartir entre sus miembros la energía renovable que produzcan las unidades de producción de su propiedad “*o aquellas cuya explotación y uso tenga reconocido*”; los derechos y obligaciones de los miembros de las CCEE y de éstas; se recoge también aquí y en los mismos términos, que las CCEE designen una persona como representante legal, cuyas facultades podrán extenderse en caso de autoconsumo, por lo que podemos trasladar la crítica hecha a la norma. No sólo es contraria a derecho, sino que además establece cargas administrativas innecesarias. A continuación, se prevé la posibilidad de beneficiarse de derechos de superficie constituidos por entidades públicas; de la calificación de las instalaciones de aprovechamiento de fuentes de energía renovable promovidas por CCEE como instalaciones de interés social y las inversiones que proyectos de inversión en energías renovables que realicen tendrán el carácter de inversiones de interés foral. La Orden continua con referencias a los consumidores vulnerables y su participación en CCEE; la creación de la oficina de apoyo a las CCEE y las ayudas a las mismas.

La Comunidad Foral de Navarra también cuenta con Ayudas periódicas para la transición energética, tanto en favor de las entidades locales como de las comunidades Energéticas, y **Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la transición energética** (Resolución 379E/2024, de 11 de noviembre). Estas últimas están destinadas a:

- Entidades sin ánimo de lucro de Navarra registradas según el Real Decreto 949/2015.

- **Cooperativas** de Navarra que han sido calificadas como de iniciativa social por el Registro de Cooperativas de Navarra según el artículo 78 de la Ley Foral 14/2006.

- Entidades titulares de los **Centros Especiales de Empleo** cuando tengan personalidad jurídica propia, figuren inscritos como tales en el Libro de Registro de Centros Especiales de Empleo de Navarra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 2273/1985, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, carezcan de ánimo de lucro y lleven al menos 2 años funcionando desde su calificación en Navarra.

— País Vasco

La **Ley 1/2024**, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático reconoce desde un primer momento que es prioritario “generalizar el autoconsumo, tanto individual como colectivo, tanto de particulares como de empresas, así como propagar las comunidades energéticas” (exposición de motivos). En su art. 2 d, recoge la definición de “Comunidades energéticas”.

La transición energética hacia la neutralidad climática se llevará a cabo de acuerdo con los objetivos y principios que se establecen en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y se deriven de la Unión Europea, y de conformidad con las directrices generales y específicas que marcan los arts. 20 y 24. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- Se fomentará que el conjunto de la sociedad tenga un papel activo en la transición energética, a través del autoconsumo, de comunidades energéticas, o participando en las instalaciones de energía renovable y/o de almacenamiento (art. 20 f).
- Las administraciones públicas vascas prestarán especial atención a aquellas zonas que presenten riesgo de despoblamiento, teniendo en consideración los principios de cohesión social y territorial. Para ello impulsarán, entre otras acciones, las cooperativas o grupos de consumo y de productores de proximidad,

con el objetivo de potenciar una economía baja en carbono con consumo de proximidad (art. 20 g).

- Las administraciones públicas vascas promoverán el desarrollo de las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables para acercar la generación a los puntos de consumo y para conseguir una mayor democratización del sistema energético con especial atención a las zonas más vulnerables y fomentar la participación de la ciudadanía en proyectos de tecnologías renovables (art. 22.6)
- Las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, impulsarán el autoconsumo, el desarrollo e implantación de sistemas de almacenamiento de energía eléctrica y térmica renovable, y el uso del vehículo eléctrico (art. 24.7).

En cuanto a las **medidas de promoción y fomento** podemos destacar las siguientes:

- Las administraciones públicas vascas podrán otorgar **concesiones sobre bienes demaniales**, o constituir **derechos de superficie** sobre bienes patrimoniales de su titularidad a favor de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético u otras iniciativas que busquen el objeto descrito en la definición de estas comunidades. Tanto las concesiones demaniales como el derecho de superficie, para esta finalidad se podrán conceder mediante “concurso público reservado para este tipo de entidades” o mediante “cesión gratuita y directa”. Para ello, se indica a continuación qué aspectos deberán incorporarse en las bases (art. 26.1 y 2).
- Las administraciones públicas vascas deberán promover y facilitar el desarrollo de proyectos de energías renovables, fomentando con ello la participación ciudadana en ese tipo de actividades. Se dará un tratamiento especial a aquellas zonas geográficas con menor nivel de desarrollo económico o reducción de población, a fin de cohesionar Euskadi tanto a nivel territorial como social. A tal fin, se fomentará especialmente la participación ciudadana local en proyectos que

se promuevan desde las **comunidades ciudadanas de energía**, las **comunidades de energías renovables** u otros esquemas participativos, tal y como se recojan en el ordenamiento jurídico (art. 27.1 y 2).

- Tendrán el carácter de **inversiones prioritarias y urgentes** a efectos de planificación, tramitación administrativa y asignación de ayudas públicas, determinadas actuaciones previstas en el art. 64, cuando sean declaradas como tales por el departamento competente en materia de energía del Gobierno Vasco. Entre dichas actuaciones se encuentran: los proyectos de comunidades de energías renovables, comunidades ciudadanas de energía, y los proyectos de generación renovable con participación local (art. 64 f); los proyectos de pequeñas empresas o cooperativas para el aprovechamiento de la biomasa forestal y de subproductos agrícolas para usos térmicos (art. 64.h) y los proyectos de comunidades energéticas locales y comunidades ciudadanas de energía (art. 64 i). También nos recuerda que las entidades locales podrán obtener financiación blanda del Fondo de Sostenibilidad Energética para sus proyectos de energías renovables.

Al margen de la anterior ley, las Diputaciones Forales también contribuyen al fomento de las comunidades energéticas:

- Diputación Foral de Bizkaia – Subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades para actuaciones en materia de cambio climático y transición energética.
- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián – Subvenciones a la creación de comunidades de energías renovables e inversión en instalaciones fotovoltaicas (2023 y 2024).
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz – Subvenciones para impulsar la constitución y gestión de comunidades energéticas y la inversión en instalaciones de energía solar fotovoltaica en régimen de autoconsumo colectivo (2024).

II. LAS COOPERATIVAS Y LAS COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES DE ENERGÍA

6. La cooperativa de energía renovable en la génesis de la comunidad energética.

Como vimos al inicio de este Informe, la idea que impulsó la Comunicación de la Comisión “*Energía limpia para todos los europeos*” y su desarrollo en las directivas 2018/2001 y 2019/944 analizadas, fue promover que los ciudadanos tuvieran un papel más activo en el nuevo sistema energético, con la finalidad de que contribuyeran a mejorar la eficiencia energética ahorrando energía; produciendo la energía renovable que vayan a consumir y evitando pérdidas en su transporte y distribución, y mejorando el sistema al disponer de derechos de información, negociación y acceso al mercado energético.

Y esta conclusión fue resultado de los escasos avances de los Estados a la hora de afrontar objetivos como la reducción de emisiones de CO₂ o la inversión en energías renovables, con un panorama en retroceso y una legislación que no favorecía estos nuevos desarrollos.

Pero la decisión de dar protagonismo al **consumidor** no se justificó sólo por el tibio papel desarrollado por los Estados hasta el momento, sino también por la exitosa **experiencia** de las **cooperativas de consumidores** de energía renovable en Europa. La Comunicación de la Comisión “*Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía*” de 2015 a la que hicimos referencia anteriormente, reconocía que un número creciente de consumidores participaban en la autogeneración colectiva y en sistemas cooperativos para gestionar mejor su consumo de energía.

En efecto, dejando a un lado las experiencias de generación descentralizada de energía renovable en lugares remotos e islas, las primeras comunidades energéticas en Europa fueron cooperativas de usuarios de energía renovable, principalmente eólica, y se desarrollaron a finales del siglo pasado en países como Dinamarca, Alemania, Países Bajos o Reino Unido.

Según cuentan Anna Schreuer y Daniela Weismeier-Sammer¹⁵, el desarrollo de la energía eólica en **Dinamarca** tiene lugar a partir de los años ochenta por impulso del movimiento antinuclear y de apoyo a las energías alternativas, organizados en cooperativas de agricultores y de consumidores. Este movimiento se desarrolla principalmente tras el desastre nuclear de Chernóbil en 1986. Así mismo, en el caso de **Alemania**, relatan como se inician los parques eólicos en 1992 en la localidad de Friedrich-Wilhelm- Lübke-Koog, promovidos por agricultores que se asocian para instalar turbinas eólicas en sus propios campos, abriendo el proyecto posteriormente a otros ciudadanos interesados del pueblo. Más tarde comienzan a desarrollarse las comunidades solares, cuyo número se incrementa notablemente tras la aprobación de la Ley sobre Energía Renovable de 29 de marzo de 2000, pasando de cuatro cooperativas de energía fotovoltaica en 2007, a 484 en 2014. En los **Países Bajos** las primeras comunidades energéticas se registraron a finales de la década de los ochenta. Normalmente constituidas al amparo de la Ley de Electricidad de 1989 y con la finalidad de poseer una o más turbinas eólicas. Las deducciones por la energía renovable producida en proyectos colectivos podían ser solicitadas por cooperativas o particulares¹⁶. En el caso del **Reino Unido** suele citarse la iniciativa pionera de Baywind Energy Co-operative en 1997, que consiguió recaudar 2 millones de libras mediante ofertas de acciones para la compra de cinco aerogeneradores, creando así el primer parque eólico comunitario del Reino Unido, seguido tiempo después por la Highewind Community Energy Co-operative. Más tarde, Baywind Co-operative centró su actividad en la instalación de sistemas solares, destinando las ganancias a nuevos proyectos y a actividades educativas sobre energía en la zona. Se dice que esta idea de propiedad compartida se inspiró en modelos cooperativos similares en Dinamarca y sentó las bases del movimiento de energía comunitaria en el país, revelando que la gente común podía poseer y beneficiarse de proyectos de energía

¹⁵ Schreuer, Anna and Weismeier-Sammer, Daniela (2010) *Energy cooperatives and local ownership in the field of renewable energy technologies: a literature review*. Research Reports / RICC, 4. WUVienna University of Economics and Business, Vienna, [accessed Aug 21 2025].

¹⁶ Erikson Berggren, Sebastian et alii, *Nordic Energy Research, Energy Communities*, (<https://pub.norden.org/nordicenergyresearch2023-03/netherlands.html>)

renovable.¹⁷ Por último, también en **España** se habían comenzado a desarrollar comunidades energéticas centradas en la comercialización de energías cien por cien renovables y a promover la soberanía energética ciudadana. El 26 de febrero de 1984 se instaló la primera turbina eólica promovida por la cooperativa catalana de ingenieros Ecotècnia y más tarde, impulsadas por los Planes de Fomento de las Energías Renovables (2000-2010 y 2005-2010) comenzaron a constituirse cooperativas de consumidores de energía renovable de origen fotovoltaico como Som Energía (2010); GoiEner (2013); Nosa Enerxia (2014); Energética Coop (2015) o Zencer Coop (2017); y las tradicionales cooperativas de consumidores de energía eléctrica también comenzaron a comercializar energía con certifica de origen renovable, siendo la primera la Cooperativa Eléctrica San Francisco de Asís de Crevillente (Grupo Enercoop). En 2015, Carmen Romero Rubio en su Tesis Doctoral *Barreras y oportunidades para el desarrollo de Comunidades Energéticas Sostenibles en España. Estudio comparativo con Estados Unidos y Alemania*, distinguía en España dos tipos de comunidades energéticas: a) las comunidades comercializadoras de energía eléctrica, que son cooperativas que se dedican principalmente a comercializar la energía renovable producida por terceros; y b) las comunidades de productores de energía eléctrica, que son cooperativas agroganaderas que implantan medidas de eficiencia energética en sus procesos de producción y tienen plantas de cogeneración de gas natural y biogás, como es el caso de COVAP, FEIRACO o el grupo COREN.

Un estudio realizado en 2013 por la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas (OIT), analizaba los distintos tipos de cooperativas energéticas, las experiencias de cooperativas de electrificación y de producción y las medidas (directas e indirectas) de promoción de las cooperativas energéticas en distintos países del mundo. Destacaba que una de la razones de por qué estas iniciativas empresariales de autoconsumo energético optaban por el modelo cooperativo era porque cada vez se demandaba más la **democratización de la energía**, y la cooperativa propiciaba el **empoderamiento** de las personas y su **participación**

¹⁷ Corley, Ewan. *Power to the People: The History of Community Energy*. Younity blog, Feb 2025 (<https://www.younity.coop/blogs/blog/the-history-of-community-energy>)

en la gestión en igualdad de condiciones; pero también por el creciente interés público en encontrar **soluciones energéticas comunitarias** y de propiedad local, lo que propiciaba que se dictasen nuevas regulaciones energéticas y medidas de apoyo para la energía renovable y la concienciación sobre cuestiones ecológicas y cambio climático. El estudio concluía con diversas recomendaciones, pero principalmente demandaba un marco legislativo adecuado para el desarrollo de estas iniciativas cooperativas que incluyeran medidas de apoyo, tanto técnicas como financieras¹⁸.

Esta misma organización poco después (15.09.2014) aprobaba un Informe de política titulado *Las cooperativas y los objetivos de desarrollo sostenible. Debate sobre el desarrollo después de 2015*. En el punto correspondiente al objetivo n.º 7 propuesto, sobre La Energía Sostenible, señalaba que “*Las cooperativas de energía están contribuyendo a la obtención de las tres metas vinculadas al objetivo de las energías sostenibles: el acceso a la energía, la eficiencia energética y la reducción de emisiones. El aporte de las cooperativas en la facilitación del acceso a energía sostenible es evidente, pues desempeñan un importante papel en la generación de electricidad y en su distribución a los consumidores. En muchas partes del mundo están en la vanguardia de la adopción de fuentes de energías nuevas y renovables, como la solar y la eólica. (...) Las cooperativas también se han ocupado de la generación de energías renovables. (...) Entre 2008 y 2012 en el Reino Unido se inscribieron más de 30 cooperativas de energía renovable, entre ellas cooperativas de energía solar en Londres y Bristol. Según la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), 158 de las 250 nuevas cooperativas creadas en el sector energético en 2011 trabajan con energías renovables y entre 2006 y 2011 se crearon 430 nuevas cooperativas de energía. Cooperatives Europe ha creado un grupo de trabajo sobre energía y medio ambiente para promover el papel de las cooperativas en el sector de las energías renovables*”; y concluía que, “*Un grave problema de las*

¹⁸ ILO. International Labour Office Cooperatives Unit (2013) Providing clean energy and energy access through cooperatives (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_233199.pdf).

*cooperativas de energía es el **elevado desembolso de capital** que necesitan, por lo que es menester explorar la posibilidad de establecer asociaciones entre el sector público y el privado”.*

Más tarde, en octubre de 2016 el Observatorio Crítico de la Energía, publicaba un artículo titulado *Un autoconsumo que democratice el sistema eléctrico. Lecciones aprendidas de la experiencia internacional* (Ramiro, I; González, A, Victoria, M y Manuel Castillo), en el que se analizaba el autoconsumo en Alemania, California (USA) y Chipre, y destacaba que uno de los principales factores que habían permitido el éxito de la transición energética en Alemania había sido la participación ciudadana. Recordaba que, de toda la potencia renovable instalada en Alemania en 2012, el 47% estaba en manos de ciudadanos y cooperativas, lo que permitió la evolución desde un sistema marcadamente oligopolístico, hacia **otro más democrático**. También se pone de manifiesto que uno de los aspectos que ha favorecido la participación de ciudadanos, granjeros y cooperativas de consumidores es la existencia de un sistema de retribución de la energía generada sencillo y estable.

En esta misma línea, el Comité Económico y Social Europeo, en un Dictamen sobre “*Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía: oportunidades y retos en los países de la UE*” (2017/C034/07), destacaba los beneficios económicos de la energía de los prosumidores (la reducción de los costes de transporte de energía, una mejor utilización de las fuentes de energía locales o la activación profesional de la comunidad local), y proponía que una de las posibilidades para intensificar el desarrollo de los prosumidores era la creación de agrupaciones de productores-consumidores, que asumieran la forma de cooperativas de energía u otras formas jurídicas. De esta forma, al funcionar en grupo los prosumidores obtienen mejores precios, son más eficaces y participan directamente en la mejora de la seguridad energética local. Este Dictamen analizaba las características de las cooperativas energéticas, tomando como referencia las existentes en Alemania, y señalaba que el objetivo de las cooperativas no es maximizar los beneficios sino principalmente, prestar ayuda económica y apoyo a sus miembros. En cuanto a su financiación, los ejemplos analizados ponían de manifiesto que una de cada cuatro cooperativas energéticas

se financiaba exclusivamente con las aportaciones de sus miembros, mientras que otras combinan la financiación de los miembros y la financiación procedente de cooperativas de crédito. Otra característica destacable de estas cooperativas era la presencia de los municipios como socios y no sólo por facilitar las cubiertas de edificios municipales para la instalación de paneles solares, sino porque muchas veces son los alcaldes los que toman la iniciativa para la creación de cooperativas de energía e intentan convencer a la población local de la idea. Y concluía señalando que una de las razones que motiva a constituir cooperativas energéticas es la oportunidad de obtener la energía a un precio inferior.

Hasta el Papa Francisco, en la Carta Encíclica Laudato Si' sobre el cuidado de la casa común (24.05.2015), se hizo eco del papel que las cooperativas de energías renovables estaban llevando a cabo para facilitar el autoabastecimiento de la población¹⁹.

En definitiva, el modelo de organización que se quería promocionar bajo la denominada “comunidad energética” en las Directivas 2018/2001 y 2019/944, era el de una cooperativa de consumidores de energía renovable, que era el referente en Europa en ese momento. Además, la cooperativa es un modelo de organización reconocido mundialmente, caracterizado por unas reglas de funcionamiento más que centenarias y que está presente en las leyes de buena parte de los Estados en todos los continentes. Existe una organización internacional, que vela por el mantenimiento y difusión de dicho modelo (Alianza Cooperativa Internacional)

¹⁹ Según cita la Encíclica en el apartado 179 “En algunos lugares, se están desarrollando cooperativas para la explotación de energías renovables que permiten el autoabastecimiento local e incluso la venta de excedentes. Este sencillo ejemplo indica que, mientras el orden mundial existente se muestra impotente para asumir responsabilidades, la instancia local puede hacer una diferencia. Pues allí se puede generar una mayor responsabilidad, un fuerte sentido comunitario, una especial capacidad de cuidado y una creatividad más generosa, un entrañable amor a la propia tierra, así como se piensa en lo que se deja a los hijos y a los nietos. Estos valores tienen un arraigo muy hondo en las poblaciones aborígenes. Dado que el derecho a veces se muestra insuficiente debido a la corrupción, se requiere una decisión política presionada por la población. La sociedad, a través de organismos no gubernamentales y asociaciones intermedias, debe obligar a los gobiernos a desarrollar normativas, procedimientos y controles más rigurosos. Si los ciudadanos no controlan al poder político –nacional, regional y municipal–, tampoco es posible un control de los daños ambientales. Por otra parte, las legislaciones de los municipios pueden ser más eficaces si hay acuerdos entre poblaciones vecinas para sostener las mismas políticas ambientales”.

y, en el caso de Europa además, una federación de cooperativas de energías renovables (REScoop), que agrupa tanto a cooperativas individuales como a federaciones de cooperativas, y que ofrece asistencia para promover cooperativas de este tipo (<https://www.rescoop.eu/starters>).

Sin embargo, como hemos visto, si bien en la Comunicación de 2016 se hablaba de consumidores que pueden actuar en el mercado eléctrico directamente “o a través de cooperativas de energía”, las directivas DFER y DMIE no determinan qué forma jurídica deben tener las CCEE, dejando esa decisión a los Estados, para que se pronuncien en función de los modelos jurídicos disponibles.

7. Las cooperativas y sus rasgos de identidad

La cooperativa es un modelo de organización y de gestión empresarial con más de 180 años de historia y presente en prácticamente todos los países del mundo. Son empresas creadas para prestar servicios a sus propios socios (productores o consumidores), las cooperativas empoderan a las personas para que logren sus aspiraciones económicas colectivamente, al mismo tiempo que refuerzan su capital social y humano y desarrollan sus comunidades.

Según datos ofrecidos por la Alianza Cooperativa Internacional²⁰: más del 12 % de la población mundial es miembro de alguna cooperativa y las cooperativas proporcionan empleo al 10 % de la población empleada.²¹ La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización internacional creada en Manchester, en 1895, con el fin de salvaguardar y difundir las señas de identidad de las cooperativas (los valores y principios cooperativos). Actualmente

²⁰ La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización internacional creada en Manchester, en 1895, con el fin de salvaguardar y difundir las señas de identidad de las cooperativas (los valores y principios cooperativos). Actualmente representa a más de 1000 millones de miembros cooperativos de los 3 millones de cooperativas que asocia en el mundo.

²¹ <https://ica.coop/es/cooperativas/datos-y-cifras>

representa a más de 1000 millones de miembros cooperativos de los 3 millones de cooperativas que asocia en el mundo.

En 1995, la ACI adoptó la **Declaración sobre la Identidad Cooperativa**, que comprende el concepto, los valores y los principios característicos de las cooperativas, tal y como han sido consensuados y actualizados por los representantes de las cooperativas a nivel internacional. Cabe señalar que tanto Naciones Unidas como, la Comisión Europea recomiendan la incorporación de esta definición de cooperativa en las legislaciones (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones sobre Fomento de las cooperativas en Europa Bruselas, 23.2.2004 COM (2004) 18 final). En España, tanto la Ley estatal como las legislaciones autonómicas que regulan las cooperativas, han incorporado esta Declaración a sus respectivos textos legales.

Definición de Cooperativa

Según esta Declaración una cooperativa es «una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta gestionada democráticamente».

Son elementos esenciales por tanto su carácter asociativo, su autonomía, la adhesión voluntaria y abierta de sus miembros, la finalidad de prestar servicios a sus miembros (que pueden ser productores o consumidores), el ser una empresa propiedad de éstos y el estar gestionada democráticamente.

Valores cooperativos

Las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, responsabilidad por los propios actos, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Conforme a la tradición de los fundadores, los miembros de las cooperativas creen en una serie de valores éticos, a saber, la honestidad, la apertura, la responsabilidad social y la preocupación por los demás.

Principios cooperativos

Los principios cooperativos son pautas de comportamiento a través de las cuales las cooperativas y sus socios ponen en práctica sus valores:

1. Adhesión voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias y abiertas a todas las personas que puedan hacer uso de sus servicios y estén dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser miembros, sin discriminación de género, condición social, racial, política o religiosa.

2. Control democrático de los miembros

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros que participan activamente en la definición de sus políticas y la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos como representantes son responsables ante los miembros. En las cooperativas primarias, los miembros tienen iguales derechos de voto (un miembro equivale a un voto) y las cooperativas de otros niveles están igualmente organizadas de manera democrática.

3. Participación económica de los miembros

Los miembros contribuyen equitativamente a la constitución del capital de su cooperativa y lo gestionan democráticamente. Generalmente, una parte al menos de dicho capital es propiedad común de la cooperativa. Los miembros suelen recibir una compensación limitada, cuando la hay, sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Los miembros destinan los excedentes a todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, eventualmente mediante la constitución de reservas, de las cuales una parte al menos debe ser indivisible, distribuir beneficios entre los miembros en proporción a las transacciones que éstos realicen con la cooperativa y brindar apoyo a otras actividades aprobadas por los miembros.

4. Autonomía e independencia

Las cooperativas son organizaciones autónomas, de autoayuda, gestionadas por sus miembros. Cuando celebran acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o aumentan su capital gracias a fuentes externas, lo hacen con arreglo a condiciones que permitan a sus miembros conservar el control de manera democrática y preservar su autonomía cooperativa.

5. Educación, capacitación e información

Las cooperativas ofrecen educación y capacitación a sus miembros, a sus representantes electos, administradores y empleados, de manera que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Ofrecen información al público en general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

6. Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven a sus miembros con mayor eficacia y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando unidas a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7. Interés por la comunidad

Las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades aplicando políticas adoptadas por sus miembros.

Después de conocer cómo las cooperativas de energías renovables que fueron implantándose en Europa, desde los años ochenta del siglo pasado, (primero para el desarrollo de proyectos de energía eólica y más tarde de energía fotovoltaica), inspiraron al legislador comunitario para definir y regular las comunidades energéticas, no sorprende que se hayan atribuido a estas las características que son propias de las cooperativas, y que les identifican y diferencian de otras formas jurídicas, tanto a nivel internacional como nacional.

En derecho español y tomando como referencia la ley estatal de cooperativas (Ley 27/1999), se define la cooperativa como una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley (art. 1.1).

8. Clases de cooperativas

Las cooperativas pueden ser de diversas clases:

- por la **condición de sus socios**, pueden ser de usuarios o consumidores, o de prestadores de bienes y servicios, como las cooperativas de trabajo asociado;
- por la **actividad** que desarrolla la cooperativa en interés de sus socios podemos distinguir cooperativas de enseñanza, sanitarias, de crédito, agroalimentarias, de detallistas, de transportes, de electricidad, de vivienda, etc. Realmente, la ley señala que cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada por una cooperativa (art. 1.2); no obstante, también se ha previsto que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, y previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, pueda crear nuevas clases de cooperativas, cuando sea preciso para el desarrollo de cualquier sector del cooperativismo (DF 2ª);
- las cooperativas también pueden ser de primero o de **segundo grado**, según que sus socios sean a su vez cooperativas o no;
- es posible diferenciar también entre cooperativas especializadas, cooperativas **multiactivas** y cooperativas **integrales**, según que, tengan un solo tipo de actividad (crédito) o varias (como una cooperativa agroalimentaria que puede prestar servicios diversos, de producción, suministro, crédito, transformación, telecomunicaciones, etc), o bien tengan un único tipo de socios (consumidores) o varios (consumidores y trabajadores).

- La adaptación de las cooperativas a las nuevas necesidades de sus socios ha dado lugar a nuevos tipos de cooperativas, en las que la mutualidad no es la principal finalidad, esto es, no es atender las necesidades o intereses de los socios la finalidad principal, sino que es posible dar más relevancia al interés social o comunitario. En estas cooperativas, el fin mutualista queda por detrás de otros fines de interés general, ello entraña importantes transformaciones en su naturaleza y en su régimen jurídico, por ejemplo, no tiene tanto sentido diferenciar la actividad con socios y con terceros, pero, por otra parte, debe demostrarse que los beneficios que se obtengan van a reinvertirse o a dedicarse a esos fines de interés colectivo. Estas cooperativas deben adaptar sus estatutos y ser calificadas como entidades sin ánimo de lucro. Esta posibilidad es compatible con la naturaleza cooperativa a la vista del principio de interés por la comunidad, y todas las leyes cooperativas contemplan las cooperativas calificadas como no lucrativas. Las leyes de cooperativas han previsto cooperativas de esta naturaleza, por ejemplo, en el caso de la Ley 27/1999 sería la **Cooperativa de iniciativa social**, prevista en el art. 106. Según este artículo: *“Serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado. Las entidades y organismos públicos podrán participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca. A las cooperativas de iniciativa social se les aplicarán las normas relativas a la clase de cooperativa a la que pertenezca. Las cooperativas de cualquier clase que cumplan con los requisitos expuestos en el apartado 1 del presente artículo expresarán además en su denominación, la indicación «Iniciativa Social»”*.

No obstante, cualquier otra cooperativa, que cumpla los requisitos exigidos por la ley podrá recibir la calificación de **cooperativa no lucrativa**, cualquiera que sea su actividad económica y condición de sus socios. La Ley 27/1999 de cooperativas, en su DA 1ª se regula cómo obtener la calificación como entidad sin ánimo de lucro. Según dice: *“Podrán ser calificadas como sociedades*

cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social y en sus Estatutos recojan expresamente: a) Que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus socios; b) Las aportaciones de los socios al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas; c) El carácter gratuito del desempeño de los cargos del Consejo Rector, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones; d) Las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150 por 100 de las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector”.

Centrando la atención de nuevo en las comunidades energéticas, la modalidad de cooperativa más próxima sería la **cooperativa de consumidores y usuarios**. Según el art. 88 de la Ley 27/1999, “Son cooperativas de consumidores y usuarios aquéllas que tienen por objeto el suministro de bienes y servicios adquiridos a terceros o producidos por sí mismas, para uso o consumo de los socios y de quienes con ellos conviven, así como la educación, formación y defensa de los derechos de sus socios en particular y de los consumidores y usuarios en general. Pueden ser socios de estas cooperativas, las personas físicas y las entidades u organizaciones que tengan el carácter de destinatarios finales. Las cooperativas de consumidores y usuarios podrán realizar operaciones cooperativizadas con terceros no socios, dentro de su ámbito territorial, si así lo prevén sus Estatutos”.

9. Las cooperativas de consumidores de energía. Principales características.

La cooperativa de consumidores y usuarios es un modelo genérico de cooperativa aplicable cuando **los socios tienen la condición de consumidores o usuarios**, y constituyen la cooperativa para que ésta les preste los bienes o servicios que necesitan, bien los produzca la cooperativa o los adquiera de terceros.

Esta actividad que presta la cooperativa a sus socios consumidores es la que determina que podamos hablar de cooperativa de consumidores, con independencia del volumen que pueda suponer esta actividad en el conjunto, y de otros fines de interés general que pueda desarrollar la cooperativa. La finalidad de una cooperativa de consumidores y usuarios es prestar bienes y servicios a sus socios en las mejores condiciones de precio y calidad. Pero la cooperativa también puede atender intereses comunitarios, como dice el séptimo principio cooperativo las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades aplicando políticas adoptadas por sus miembros. El nivel de dedicación que va a tener la cooperativa en favor de sus socios o de la comunidad lo decidirán sus socios.

Esos consumidores pueden ser personas físicas o personas jurídicas, tanto públicas como privadas, lo relevante es que sean los **destinatarios finales** de los bienes y servicios que presta la cooperativa, y con independencia de si el destino final es doméstico, empresarial o profesional, a diferencia del concepto de consumidor en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios²².

La Ley 27/1999 admite como socio de una cooperativa las **comunidades de bienes** (art. 12 L27/99). Esto es especialmente interesante porque los grupos de autoconsumo colectivo, en la medida en que tendrán en común bienes o derechos, podrían incorporarse como socios de la cooperativa, aunque no tengan personalidad jurídica. Esta además sería una vía fácil de poder integrar

²² Según la LGDCU (RD Legislativo 1/2007), art. 3.1, “A efectos de esta ley, y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”.

autoconsumidores a la condición de socios consumidores de la comunidad energética cooperativa.

Además de los socios consumidores que son la mayoría en una cooperativa de esta naturaleza, son posibles otras clases de socios: **socios de trabajo**, que aportan su trabajo a la cooperativa y **socios colaboradores**, que podrían apoyar de diversas formas a los consumidores: cediéndoles espacios para la instalación de sistemas de generación de energía, invirtiendo capital, o como voluntarios. Las entidades públicas también pueden participar en las cooperativas como socios usuarios y como socios colaboradores, según asuman el papel de consumidor de energía o colabore de otra forma.

Las cooperativas se rigen por el principio de adhesión voluntaria y abierta o principio de puertas abiertas, eso significa que los socios solicitan su adhesión a la cooperativa y causan baja cuando quieren, para facilitar esta movilidad la cooperativa cuenta con capital variable y una serie de normas y que evitan la descapitalización de la cooperativa y garantizan su solvencia frente a terceros.

El objeto social de la cooperativa de consumidores variará según sea la naturaleza de las prestaciones que realice la cooperativa, y ello deberá concretarse en los estatutos seleccionando las actividades económicas correspondientes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas. Si la cooperativa de consumidores va a dedicarse a actividades relacionadas con la producción o el suministro de energía será el grupo 35. Los estatutos indicarán las actividades que va a desarrollar la cooperativa para atender las necesidades energéticas de sus socios. Esas actividades serán desarrolladas por la cooperativa con sus propios medios. Cuando se habla del autoconsumo colectivo las actividades de generación, almacenaje, consumo, venta, no las realiza la comunidad energética sino el autoconsumidor. El papel de la CE en estos casos, como hemos visto, es la de mero representante legal frente a la administración. Esta actividad también podría hacerla la cooperativa, tanto si los autoconsumidores son socios, recuérdese que la comunidad de bienes puede ser socio de una cooperativa, como si no lo son.

No existe una subclasificación dentro de las cooperativas de consumidores para las que prestan servicios energéticos. Históricamente, la legislación cooperativa

contemplaba una categoría dentro de las cooperativas de consumidores llamada **cooperativa de suministros**, para servicios como la electricidad, el agua, etc., pero desapareció.

Esta falta de reconocimiento expreso no les resta legitimidad, pero sí visibilidad, tal vez por ello, alguna Comunidad Autónoma se ha planteado crear una modalidad específica de cooperativa, como vimos en el caso de Aragón con la “**cooperativa energética**”. En estos casos en que la denominación de la cooperativa hace referencia a la actividad hay que precisar si va a ser una cooperativa de consumidores, o trabajadores, de productores o integral, porque todas son posible en relación con dicha actividad económica, aunque si pensamos en la forma jurídica de una comunidad energética sólo sería posible de consumidores. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la cooperativa viene recogida en la Ley del sector eléctrico como sujeto del mercado en condición de distribuidora o comercializadora de electricidad, pero estas actividades sólo pueden ser desarrolladas por cooperativas de consumidores y usuarios, no de otra naturaleza (art. 6 LSE).

Otras legislaciones lo que han hecho ha sido incorporar en la definición de cooperativa de consumidores, referencias expresas a la actividad energética. Este es el caso por ejemplo de las leyes de cooperativas de Navarra e Islas Baleares. La **Ley 14/2006 de Cooperativas de Navarra** ha incorporado un segundo párrafo al art. 69 (Cooperativas de consumidores y usuarios) que dice: “*Asimismo, podrán organizarse como cooperativas de consumidores y usuarios las entidades jurídicas que asocien a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, incluidas las pymes, los municipios y otras autoridades locales, que participen en la generación, distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, incluida la renovable, prestación de servicios de eficiencia energética o actividades similares o complementarias propias de una comunidad energética, cuyo objetivo principal consista en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o a la localidad o zona local o comarcal en la que desarrolla su actividad*”.

En términos similares, la **Ley 5/2023 de Cooperativas de Islas Baleares**, en su art. 124 sobre Cooperativas de consumidores y usuarios (Objeto y finalidad social) ha incorporado un segundo párrafo según el cual: *“Asimismo, podrán organizarse como cooperativas de personas consumidoras y usuarias las entidades jurídicas que asocien a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, incluidas las PYME, los municipios y otras autoridades locales, que participen en la generación, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenaje de energía, incluida la renovable, la prestación de servicios de eficiencia energética o actividades similares o complementarias propias de una comunidad energética local, cuyo objetivo principal consista en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus personas socias o en la localidad o zona local o isla en la que desarrolla su actividad”*.

Continuando con el objeto social, también dicen las leyes que la cooperativa de consumidores y usuarios tendrán como objeto la **educación, formación y defensa de los derechos de sus socios en particular y de los consumidores y usuarios en general**. La educación y formación de sus socios, trabajadores y directivos son tareas propias de todas las cooperativas y especialmente de las de esta clase, así se refleja en el 5º principio cooperativo, y se exige por la legislación española, obligando a las cooperativas a constituir un fondo destinado precisamente a estos fines. En este caso, las cooperativas cuidan también de la defensa de los derechos de sus socios como consumidores de energía. Esta tarea que deben realizar las cooperativas es de especial interés en las cooperativas energéticas para capacitar a los consumidores, contribuir a su empoderamiento y trabajar medidas de eficiencia energética con ellos.

Nos dice también la Ley 27/1999 que las cooperativas de consumidores y usuarios podrán realizar **operaciones cooperativizadas con terceros no socios**, dentro de su ámbito territorial, si así lo prevén sus Estatutos. Esto significa que, si se establece en los estatutos, la cooperativa podrá prestar los servicios energéticos a personas no socias sin límites, y sin necesidad de contabilizar separadamente los resultados de las operaciones con socios y con terceros, y sin tener que destinar los beneficios a reservas obligatorias. Además, tampoco alteraría su condición de cooperativa especialmente protegida a efectos fiscales, porque podría

compensarlo si tuviera un mínimo de 30 socios de trabajo y, al menos, 50 socios de consumo por cada socio de trabajo (art. 12 Ley 20/1990 de Régimen Fiscal de las Cooperativas).

Otra característica de las cooperativas es la autonomía, principalmente frente a las entidades públicas y frente a los inversores, esto significa que, aunque la cooperativa puede integrar a ambos entre sus socios (ordinarios o colaboradores), el control de la cooperativa siempre tiene que estar en manos de sus socios consumidores. La ley cuenta con varios mecanismos para garantizar esta autonomía, entre otras: para acceder a los cargos sociales hay que ser socio consumidor, y aunque puedan ocupar puestos los demás socios, siempre será en minoría. Lo mismo ocurre con el derecho de voto, la cooperativa es de gestión democrática, lo que se traduce según la ley en que cada socio tiene un derecho de voto, y aunque esta regla admite algunas excepciones previstas en la ley, ningún socio puede tener el control de la cooperativa.

Estas son algunas de las características de las cooperativas de consumidores y usuarios que ponen de manifiesto como éstas dispone de un estatuto jurídico perfectamente adecuado para dar vida a una comunidad energética y cumplir todas sus exigencias.

Conviene recordar en este punto que las cooperativas de consumidores y usuarios pueden ser calificadas como cooperativas de iniciativa social y cooperativas sin ánimo de lucro, como vimos en el apartado anterior.

III. OTRAS FORMAS JURÍDICAS DE ORGANIZAR UNA COMUNIDAD ENERGÉTICA. PROBLEMÁTICA

Como vimos en el apartado I. 3, a pesar de que la Comunicación “Energía limpia para todos los europeos” contempla que los consumidores pudieran desarrollar diversas funciones en el sector energético directamente o a través de cooperativas de energía, las directivas que la desarrollaron no establecieron ninguna forma jurídica en particular, y lo hicieron conscientemente, porque como dice la DFER, los Estados deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio.

En la práctica, si bien desde un inicio las comunidades energéticas se han venido constituyendo en Europa mayoritariamente en forma cooperativa (Informe Rescoop), con el tiempo se han adoptado otras formas jurídicas.

Un problema que se plantea es que si no se opta por la cooperativa, que es la forma jurídica que inspira a la comunidad energética y por ello cumple con todos los requisitos exigidos, el legislador tendrá que tomar medidas para hacer posible y garantizar que otras formas jurídicas puedan actuar como CCEE. Por ejemplo, **habrá que determinar;**

- cómo hacer posible que sean autónomas, (limitando el poder de control de sus socios) porque el control democrático sólo se da en cooperativas y asociaciones;
- que sus socios sean principalmente consumidores de energía, ya que esta exigencia sólo existe legalmente en las cooperativas de consumidores;
- cómo se llevará a cabo la adhesión voluntaria y abierta y el cese, porque puertas abiertas, sólo existe en las cooperativas y asociaciones,
- o cómo podrán incorporarse las entidades públicas a su base societaria y con qué derechos, etc.

Opciones en Europa:

En Europa la respuesta ha sido muy dispar. Encontramos países que todavía no se han decidido por incorporar las directivas (Suecia); otros optaron desde un primer momento exclusivamente por fórmulas cooperativas (Grecia) o fórmulas cooperativas y del Tercer Sector (Italia); otros han admitido diversas fórmulas pero sólo recomiendan o promueven algunas formas jurídicas determinadas, entre ellas la cooperativa (Reino Unido o Países Bajos); otros países han admitido además de cooperativas y asociaciones, sociedades de capital, pero estableciendo una detallada regulación para garantizar el cumplimiento de los fines que marcan las directivas (Francia). Por último, hay países como España, que todavía no ha definido qué formas jurídicas pueden adoptar las comunidades energéticas.

En **Grecia**, la única forma jurídica posible para organizar una comunidad energética es la cooperativa y en particular la cooperativa ciudadana o civil (Ley 4513/2018 de Comunidades Energéticas). A pesar de ello las entidades comerciales explotaron este marco para su propio beneficio (REScoop.eu) y una nueva Ley 5037/2023 introdujo definiciones más estrictas para las CCEE, limitando la distribución de beneficios al 20% para las comunidades que se benefician de acceso prioritario a la red o apoyo financiero, entre otras medidas, para evitar la captura corporativa (Cots, 2024).

Como criticamos en su momento al analizar la legislación griega: la no distinción de resultados del ejercicio (con socios y con terceros) y el posible reparto entre los miembros de los beneficios, incluso, en el momento de la liquidación de la comunidad, y en proporción al capital aportado por cada uno, era un régimen extraño para una cooperativa y poco adecuado para una comunidad energética. (Fajardo&Frantzeskaki, 2021:14)²³

²³ Fajardo García, G.; Frantzeskaki, M. (2021) Las comunidades energéticas en Grecia. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 137, e71866. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.71866>.

En **Italia**, el Decreto Legislativo 199/2021, de 8 de noviembre que incorpora la DFER contempla la constitución de CER bajo forma de asociación, entes del tercer sector, cooperativas, consorcios, organizaciones sin fines de lucro, etc. En este caso, se ha criticado la pluralidad de opciones y que no haya habido un debate doctrinal sobre la mejor forma jurídica para establecer una CER.

El Consejo Nacional del Notariado Italiano en un estudio publicado en 2024 que lleva por título “*Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*” (Studio n.38-2024/i) hace un análisis exhaustivo de las diversas formas jurídicas posibles de comunidad energética, y descarta las uniones temporales de empresas por carecer de personalidad jurídica; las colaboraciones público-privadas porque se sustentan en contratos y no crean una entidad jurídica; y las formas jurídicas exclusivamente lucrativas. El modelo asociativo prevalente sería en su opinión la cooperativa (con predominio mutualista) por ser la forma organizativa que garantiza la participación activa, pero también serían aceptables en su opinión: las cooperativas no prevalentemente mutualistas y las empresas clasificadas como empresa social.

En cuanto a la participación de las entidades públicas locales en comunidades energéticas, reconoce que es un tema que ha suscitado diversas opiniones, y cita como ejemplo: que el Tribunal de Cuentas de Friuli-Venecia Julia, reconoció la posibilidad de que una autoridad local estableciera una CER en forma de cooperativa (lo que en derecho español podría calificarse como cooperativa de servicio público), y el Tribunal de Cuentas de Campania consideró impracticable la creación de una CER con la participación de una entidad municipal, en forma de consorcio de responsabilidad limitada²⁴.

Se dice que en los **Países Bajos** es muy frecuente las comunidades energéticas con forma de asociación sin fines de lucro, pero esta forma (*Vereniging van Eigenaren*) se utiliza sobre todo para la asociación de los propietarios de las

²⁴ https://www.notariato.it/it/ufficio_studi/studio-n-38-2024-i-le-incentivate-comunita-energetiche-rinnovabili-e-il-loro-atto-costitutivo/

instalaciones de generación de energía (sin especificar si son autoconsumidores conjuntos o no).

Por el contrario, para la constitución de las comunidades energéticas suelen adoptarse sobre todo las formas de cooperativas o fundaciones, que además son las únicas que pueden beneficiarse de subvenciones (Erikson Berggren). En 2022 Hier nos daba cuenta de la existencia en Países Bajos de unas 700 cooperativas energéticas locales que integran más de 110.000 personas miembros.

En el **Reino Unido**, como dice la página web de Community Energy England²⁵, los proyectos de energía comunitaria suelen utilizar como formas jurídicas *Community Benefit Societies* (SBC) o Sociedades de Beneficio Comunitario, y *Community Interest Companies* (CIC) o Sociedades de Interés Comunitario. Las Sociedades Cooperativas también son una opción, aunque las nuevas cooperativas energéticas ya no se registran, y también se utilizan otras estructuras, como las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SLP) y las Organizaciones Benéficas Incorporadas (OIC).

La **Sociedad de Beneficio Comunitario** (SBC) es una estructura legal sin fines de lucro para organizaciones cuyo objetivo principal es beneficiar a la comunidad en general, en lugar de a sus miembros. Las SBC son propiedad de sus miembros y están controladas por ellos, quienes tienen un voto, independientemente de su número de acciones. Las ganancias se reinvierten en los objetivos comunitarios de la sociedad, no se distribuyen como dividendos a los miembros. Este modelo es popular para la propiedad comunitaria de activos, como pubs o clubes de fútbol, y se utiliza a menudo para recaudar fondos mediante la emisión de acciones comunitarias.

Son características clave de una Sociedad de Beneficio Comunitario

- Su enfoque comunitario: El propósito principal es beneficiar a la comunidad en general o a una comunidad definida, no sólo a sus miembros.

²⁵ <https://communityenergyengland.org/how-to-pages/starting-up-a-group-organisation-inc-structure-registration>

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU

- Un miembro, un voto: Los miembros tienen voz y voto en la gestión de la sociedad, lo que fomenta un sentido de propiedad colectiva.
- Reinversión de beneficios: Cualquier ganancia generada debe ser utilizada para el beneficio de la comunidad, no para obtener ganancias financieras de miembros individuales.

La SBC se encuentra regulada en la ley Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014, y comparte como hemos visto muchos rasgos con las cooperativas, con una diferencia fundamental y es que no se distribuyen retornos.

Las **Sociedades de Interés Comunitario (CIC)** son sociedades de responsabilidad limitada que operan para beneficiar a la comunidad a la que sirven. Su propósito principal es el beneficio comunitario y no el lucro privado.

Una CIC funciona de la misma manera que cualquier otra empresa. Posee todas las características de una sociedad limitada, pero tiene una personalidad jurídica independiente, lo que significa que seguirá existiendo a pesar de los cambios en la propiedad o la administración de la sociedad. Los administradores pueden ser remunerados o no y tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro administrador.

Una CIC debe demostrar al Regulador que una persona razonable podría considerar que sus actividades se realizan o se realizarán en beneficio de la comunidad. Esto se conoce como la "prueba de interés comunitario". La CIC deberá cumplir esta prueba a lo largo de su existencia. Una empresa no cumplirá la prueba si realiza ciertas actividades políticas o si una persona razonable podría considerar que sus actividades se realizan únicamente en beneficio de sus miembros o de sus empleados.

Todos los CIC tienen un bloqueo de activos obligatorio que no se puede eliminar, con el fin de garantizar que los activos de la CIC (incluidas las ganancias) se utilicen para el beneficio de la comunidad.

Los administradores de una CIC tienen que elaborar un Informe Anual de la CIC que se presentará junto con sus cuentas. El propósito de este Informe es demostrar

que la CIC sigue cumpliendo con el criterio de interés comunitario y que colabora adecuadamente con sus grupos de interés en la realización de actividades que benefician a la comunidad.

Una vez constituida y registrada una CIC las únicas “salidas” serán disolver la sociedad y dejar de existir por completo, o convertir la CIC en una organización benéfica, en ningún caso puede convertirse en una empresa ordinaria.

En Francia, es posible crear la CER y CCE con la forma jurídica de sociedad anónima, sociedad por acciones simplificada; sociedad cooperativa de interés colectivo y asociación (Código de la Energía, arts. L291-3 y L292-4, incorporados por la Ley 2023-175 de 10 de marzo). Francia es el Estado que ha elaborado una regulación más completa de las comunidades energéticas y merece por ello dedicarle más atención.

La **sociedad cooperativa de interés colectivo** (SCIC), una forma de cooperativa creada por Ley 2001-624, de 17 de julio, e incorporada al Estatuto de la Cooperación (Ley 47-1775 en sus arts. 19 quinquies y siguientes).

Se trata de sociedades cooperativas con forma de sociedades anónimas, sociedades por acciones simplificadas o sociedades de responsabilidad limitada de capital variable. Su finalidad es la producción o el suministro de bienes y servicios de interés colectivo y de utilidad social. Entre sus características destacan:

1. Cuentan con múltiples partes asociadas. Al menos 3 clases de socios. Necesariamente tiene que haber socios empleados o productores y socios beneficiarios (consumidores, proveedores, etc) pero también, es posible otros que quieran participar en su actividad, incluso voluntarios y autoridades públicas (su participación en capital se limita al 50% (20% antes de 2014). Los no socios pueden beneficiarse también de su actividad.

3. Cada socio tiene un voto en la asamblea o, en el colegio al que pertenezca. Cada colegio tendrá igual número de votos en la asamblea, a menos que los estatutos

digán otra cosa. Ningún colegio puede tener más del 50% ni menos del 10%. El capital no será en ningún caso criterio de ponderación

4. Estas cooperativas tienen presencia en todos los sectores de actividad y particularmente en los ámbitos de transición ecológica (energía forestal, alimentos orgánicos, energías renovables o movilidad sostenible).

5. Hay obligación de destinar a reservas irrepartibles para su reinversión en la actividad, una cantidad no inferior al 50% de las sumas disponibles tras la asignación correspondiente a la reserva legal. El resto podrá asignarse al pago de intereses sobre las acciones. Para el pago de beneficios e intereses no se tendrá en cuenta las subvenciones y ayudas abonadas por autoridades públicas.

La regulación de las CCEE en Francia se encuentra en el Código de la Energía, concretamente en su Título IX bajo el título de Comunidades Energéticas e Inversión Participativa, y consta de cuatro capítulos: I. Comunidades de Energías Renovables; II. Comunidades Ciudadanas de Energía; III. Disposiciones comunes; IV. Financiación de proyectos de producción de energías renovables por parte de los ciudadanos y las colectividades

La Comunidad de Energía Renovable se define como:

a) una entidad jurídica

b) autónoma, en el sentido del artículo 3 del Anexo de la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Según esta norma se entiende por empresa autónoma la que no puede calificarse ni como empresa asociada, ni como empresa vinculada.

- Son empresas asociadas las que poseen por sí o conjuntamente con una o más empresas el 25% o más del capital o de los derechos de voto de otra empresa. No obstante podrá ser calificarse una empresa como autónoma aunque se superen esos porcentajes por determinados inversores (sociedades públicas de participación, sociedades de capital riesgo, personas físicas o grupos de personas físicas que realicen una actividad regular de inversión en capital riesgo e inviertan

fondos propios en empresas sin cotización bursátil, siempre y cuando la inversión de dichos <<business angels>> en la misma empresa no supere 1250000 euros; universidades o centros de investigación sin fines lucrativos; inversores institucionales, incluidos los fondos de desarrollo regional; autoridades locales autónomas con un presupuesto anual de menos de 10 millones de euros y una población inferior a 5000 habitantes.

- Son empresas vinculadas, las empresas entre las cuales existe alguna de las relaciones siguientes: una empresa que posee la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios de otra empresa; una empresa que tiene derecho a nombrar o revocar a la mayoría de los miembros del órgano de administración, dirección o control de otra empresa; una empresa que tiene derecho a ejercer una influencia dominante sobre otra, en virtud de un contrato celebrado con ella o una cláusula estatutaria de la segunda empresa; una empresa, accionista o asociada a otra, que controla sola, en virtud de un acuerdo celebrado con otros accionistas o socios de la segunda empresa, la mayoría de los derechos de voto de sus accionistas. No obstante, se presume que no existe influencia dominante, cuando los inversores enunciados anteriormente, no tengan implicación directa o indirecta en la gestión de la empresa en cuestión, sin perjuicio de los derechos que les correspondan en su calidad de accionistas o de asociados. Se considerarán también empresas vinculadas las que mantengan alguna de dichas relaciones a través de una persona física o un grupo de personas físicas que actúen de común acuerdo, si dichas empresas ejercen su actividad o parte de la misma en el mismo mercado de referencia o en mercados contiguos.

c) que cumple los siguientes criterios acumulativos:

1º Se basa en la participación abierta y voluntaria;

2º Sus accionistas o miembros son personas físicas, pequeñas y medianas empresas que se ajusten a la definición dada en el punto 8 del artículo 2 de la DFER, siempre que sean entidades autónomas, autoridades locales o sus agrupaciones, sociedades anónimas (públicas) regidas por el Código General de Entidades Locales, fondos elegibles para la designación de emprendimiento social (artículo L. 214-153-1 del Código Monetario y Financiero) especializados en

inversiones de capital en energías renovables; empresas cuyo propósito es el desarrollo de energías renovables que se benefician de la aprobación de "empresa solidaria de utilidad social" y que cumplen la definición antes mencionada de pequeñas y medianas empresas o asociaciones. Las asociaciones autorizadas a participar en una comunidad de energías renovables son aquellas cuyos miembros son particulares, pequeñas y medianas empresas, entidades locales o sus grupos, o sociedades anónimas regidas por el Código General de Entidades Locales. Cuando una empresa privada participa en una comunidad de energías renovables, esta participación no puede constituir su principal actividad comercial o profesional.

Cuando una pequeña o mediana empresa miembro de una comunidad de energías renovables desee transferir su participación, deberá informar a la entidad local o al grupo de entidades locales con la mayor participación para que esta pueda ejercer su derecho de preferencia en el plazo de dos meses a partir de la notificación. De no existir tal derecho, la empresa transferirá libremente su participación.

3º Sea controlada efectivamente por accionistas o socios situados cerca de los proyectos de energías renovables en los que se haya suscrito y que haya desarrollado;

4º Su objetivo principal es proporcionar beneficios ambientales, económicos o sociales a sus accionistas o miembros o a las áreas locales donde opera, más que generar beneficios financieros.

Una comunidad de energía renovable puede:

1º Producir, consumir, almacenar y vender energía renovable, incluso mediante contratos de compra de energía renovable;

2º Compartir entre sí la energía renovable producida por las unidades de producción que posee, sin perjuicio del mantenimiento de los derechos y obligaciones de sus miembros como clientes finales;

3º Acceder a todos los mercados energéticos pertinentes, directamente o por agregación, de manera no discriminatoria.

Formas jurídicas que puede adoptar la CER

Una comunidad de energías renovables puede adoptar la forma de una sociedad anónima; de una sociedad por acciones simplificada; de una sociedad cooperativa de interés colectivo (SCIC) o de una asociación.

Salvo en el caso de participación directa de al menos veinte personas físicas, una comunidad de energías renovables incluye al menos dos de las categorías de personas enumeradas en el anterior apartado c) 2, entre las que deben incluirse aquellas que se benefician, gratuitamente o mediante pago, de las ventajas medioambientales, económicas o sociales que la comunidad de energías renovables se ha fijado.

Los estatutos determinan las condiciones de pertenencia a la comunidad y las condiciones de su gobierno. Se presume que una categoría de personas que cumpla las condiciones de proximidad ejerce el control efectivo cuando posee, directa o indirectamente, una fracción de los derechos de voto superior al 40% y ninguna otra categoría posee, directa o indirectamente, una fracción superior a la suya. Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando son veinte. Los estatutos garantizarán que la participación de las diferentes categorías respete el límite mencionado durante la vigencia de la comunidad.

En cuanto a la Comunidad ciudadana de energía

Se define como:

- a) Entidad jurídica.
- b) Autónoma, en el sentido del artículo 3 del Anexo de la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003 (vista anteriormente).

c) Que cumple los siguientes criterios acumulativos:

1º Se basa en la participación voluntaria y está abierta a cualquier tipo de socio o accionista;

2º Está efectivamente controlado por miembros o accionistas que son personas físicas, entidades locales o sus grupos, sociedades anónimas (públicas), o pequeñas empresas, siempre, que sean autónomas, fondos elegibles para la designación de emprendimiento social especializados en inversiones de capital que cumplen las misiones definidas en el artículo L. 292-2, empresas cuyo propósito es el desarrollo de estas misiones, beneficiándose de la aprobación de "empresa solidaria de utilidad social" y que cumplen la definición antes mencionada de pequeñas empresas o asociaciones. Las asociaciones autorizadas a participar en una comunidad de energía ciudadana son aquellas cuyos miembros son particulares, pequeñas empresas, autoridades locales o sus grupos, o sociedades anónimas regidas por el Título II del Libro V de la Parte I del Código General de Autoridades Locales. Cuando una empresa privada participa en una comunidad de energía ciudadana, esta participación no puede constituir su actividad comercial o profesional principal.

3º Su objetivo principal es proporcionar beneficios ambientales, económicos o sociales a sus miembros o accionistas o a las áreas locales donde opera, más que generar beneficios financieros.

Una comunidad energética ciudadana puede:

1º Participar en la producción, incluso a partir de fuentes renovables, en el suministro, consumo, agregación, almacenamiento y venta de electricidad;

2º Proporcionar servicios relacionados con la eficiencia energética, servicios de recarga de vehículos eléctricos u otros servicios energéticos a sus miembros o accionistas;

3º Compartir dentro de sí misma la electricidad producida por las unidades de producción que posee, sujeto al mantenimiento de los derechos y obligaciones de sus miembros como clientes finales;

4º Acceder a todos los mercados de la electricidad, ya sea directamente o por agregación, de manera no discriminatoria. Una comunidad energética ciudadana es financieramente responsable de los desequilibrios que genera en el sistema eléctrico. A este respecto, actúa como responsable del equilibrio o delega su responsabilidad de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2019/943.

Formas jurídicas que puede adoptar la CCE

Una comunidad ciudadana de energía puede adoptar la forma de una sociedad anónima; de una sociedad por acciones simplificada; de una sociedad cooperativa de interés colectivo o de una asociación.

Salvo en el caso de la participación directa de al menos veinte personas físicas, una comunidad ciudadana de energía incluye al menos dos de las categorías de personas enumeradas en el anterior apartado c) 2, entre las que deben incluirse aquellas que se benefician, gratuitamente o mediante pago, de las ventajas medioambientales, económicas o sociales que la comunidad ciudadana de energía se ha fijado como objetivo.

Los estatutos determinarán las condiciones de pertenencia a la comunidad y las condiciones de su gobierno. Se presume que una categoría de personas mencionada en el mismo apartado 2.º ejerce el control efectivo cuando posee, directa o indirectamente, una fracción de los derechos de voto superior al 40% y ninguna otra categoría posee, directa o indirectamente, una fracción superior a la suya. Se considera que las personas físicas constituyen una categoría cuando son veinte. Los estatutos garantizan que la participación de las diferentes categorías respete el límite mencionado durante la vigencia de la comunidad.

Alemania tiene una larga tradición de cooperativas de distribución de electricidad desde finales del siglo XIX. Fueron creadas para construir la infraestructura necesaria para la electrificación del país²⁶, y a partir de 2000, un entorno político

²⁶ Holstenkamp, Lars, *The Rise and Fall of Electricity Distribution Cooperatives in Germany* (September 1, 2015). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2727780>

favorable a las energías renovables propició la Ley de Fuentes de Energía Renovable (EEG) y diversos incentivos a la instalación de energías renovables, como la eólica y la solar. Esta tendencia se reforzó tras el accidente nuclear de Fukushima en 2011, momento en que el país optó por incrementar la inversión en fuentes de energía renovable. De esta época son las cooperativas ciudadanas de energía (*Bürgerenergiegenossenschaften*), que siguen siendo la forma jurídica más común en Alemania entre las comunidades energéticas, junto con las sociedades de responsabilidad limitada²⁷. Según Holstenkamp (2021) los cambios hacia instrumentos más basados en el mercado y proyectos más grandes pusieron en desventaja a las comunidades energéticas en los últimos años, lo que llevó al estancamiento del sector, aunque los ciudadanos siguen siendo los propietarios de una gran parte de las energías renovables instaladas.

Otra particularidad que debe tenerse en cuenta para entender el estancamiento en Alemania del desarrollo de las energías renovables por los ciudadanos es el particular sistema de distribución de la energía. Como recuerdan Frieden et alii²⁸, el suministro de energía en Alemania es complejo. A diferencia de Francia, España o Italia que cuentan con unas pocas y grandes empresas distribuidoras, en Alemania existen aproximadamente 1000 proveedores de energía, en su mayoría municipales y regionales, que han venido operando de manera sostenible en su región desde hace tiempo. La incorporación de las directivas, en la medida en que pueden contribuir a fragmentar más los mercados energéticos o incorporar situaciones competitivas, podría obstaculizar la transición energética que se necesita con urgencia, y por ello, se dice, el Gobierno alemán retrasó todo lo posible la incorporación de las directivas al ordenamiento alemán.

²⁷ Holstenkamp, L. (2021) Community energy in Germany: from technology pioneer to professionalisation under uncertainty. In: Coenen F. H., Hoppe T. *Renewable Energy Communities and the Low Carbon Energy Transition in Europe*, pp. 119-152.

²⁸ Frieden D., A. Tuerk, C. Neumann, S. d'Herbement, J. Roberts, 2020: Collective selfconsumption and energy communities: Trends and challenges in the transposition of the EU framework. Compile Working paper. (<https://energycommunitieshub.com/country/germany/>).

Finalmente, el 7 de julio de 2022 se aprobó una modificación de la Ley Alemana de Fuentes de Energía Renovable (EEG 2021) con la que se incorporan parcialmente las directivas europeas sobre CCEE (la nueva EEG 2023), junto con la Ley de Energía Eólica en el Mar (WindSeeG 2023), y que entraron en aplicación el 1 de enero de 2023. El Gobierno alemán ha calificado de interés público primordial la expansión de las energías renovables, dedicando 28.000 millones de euros a tal fin. La nueva regulación no concreta las formas jurídicas que pueden adoptar las comunidades energéticas, pero de las 1.700 comunidades energéticas que se contabilizan en Alemania, más de un millar son cooperativas energéticas, en su mayor parte constituidas a partir de 2010, también conocidas como comunidades cooperativas de energía.

La experiencia de Alemania nos muestra los riesgos que puede plantear el fomento de las comunidades energéticas, cuando no se concreta y se regula debidamente las formas jurídicas que pueden adoptar. En este sentido, se ha observado en Alemania, que grandes empresas e inversores han promovido cooperativas formales para cumplir con los requisitos de las CCEE y poder seguir controlando el mercado energético. También se recuerda cuando se intentó definir las “iniciativas ciudadanas de energía” y se hizo de forma tan vaga que fue aprovechado por los desarrolladores comerciales privados en su interés, y resultó ser un fracaso en cuanto a participación ciudadana²⁹.

Este fenómeno se conoce como “*Corporate Capture of Energy Communities*” o **Captura Corporativa de las Comunidades Energéticas**, y significa que las grandes empresas energéticas y los consumidores industriales están aprovechando las lagunas regulatorias y las definiciones ambiguas para controlar esas iniciativas comunitarias. Según estudios realizados, esta apropiación les permite obtener beneficios a expensas de las comunidades energéticas ciudadanas, eludir las regulaciones ambientales, frenar la competencia y obtener tarifas ventajosas.³⁰

²⁹ <https://energycommunitieshub.com/country/germany/>

³⁰ *Corporate Capture of Energy Communities. A threat for a citizens energy transition in Europe*. Informe elaborado por Francesc Cots, por encargo de Amigos de la Tierra Europa, y con el apoyo de la Unión Europea

Este fenómeno lamentablemente no se ha dado sólo en Alemania, sino que se extiende cuando las condiciones se lo permiten. Otro estudio, da cuenta de una importante empresa energética española, que gestiona indirectamente más del 30% de las subvenciones europeas para comunidades energéticas en España. En concreto, 24,3 millones de euros de los fondos Next Generation, destinados a apoyar comunidades energéticas impulsadas por la ciudadanía, se han asignado a proyectos en los que participan filiales de dicha gran empresa. De hecho, continúa, el 60% de las subvenciones concedidas en la última convocatoria de CE-Implementa (diciembre de 2023) se destinó a proyectos vinculados a esta gran empresa. Esto genera preocupación sobre la posible influencia corporativa en estas iniciativas supuestamente lideradas por la comunidad³¹.

España

El Estado español, como hemos visto, no ha optado por ninguna forma jurídica para la creación de comunidades energéticas, a diferencia de algunas **Comunidades Autónomas** que sí han mostrado algunas preferencias. por ejemplo, Cataluña ha equiparando las cooperativas energéticas existentes a comunidades ciudadanas de energía; Navarra en su Ley de Cambio Climático se manifestó a favor de promover las cooperativas energéticas, sin embargo, la Orden Foral que regula las comunidades energéticas admite cualquier forma jurídica para ellas y, en cambio, para ser beneficiario de ayudas se restringe a las entidades sin ánimo de lucro como, cita expresamente, las cooperativas de iniciativa social; también el País Vasco ha manifestado preferencia por la forma cooperativa, pero su interés

(febrero, 2025). El estudio, además de dar a conocer el fenómeno, da numerosas recomendaciones para evitarlo. <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2025/04/Report-Corporate-Capture-on-Energy-Communities.pdf>

³¹ Muñoz, A. & Marcos, J en *El negocio privado, a la caza de las subvenciones de la energía comunitaria* (24 abril 2024) <https://www.publico.es/sociedad/negocio-privado-caza-subvenciones-energia-comunitaria.html>; y (19 junio 2015) (<https://www.desmog.com/2025/06/19/pioneers-of-europes-citizen-led-solar-revolution-sound-alarm-over-corporate-capture/>)

parece orientado a la contribución que las cooperativas podrían realizar en favor del desarrollo rural, sobre todo en entornos de despoblación.

El **proyecto de Real Decreto de 20 de abril de 2023**, por el que se pretende desarrollar las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, y que no ha prosperado todavía (nos referimos al mismo en el apartado 5.1) hace expresa referencia a la forma jurídica que pueden adoptar estas figuras. Tanto el art. 3.2 en relación con la CER, como el art. 9.2 en relación con la CCE dicen que dichas comunidades *“podrán adoptar cualquiera de las formas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico que dispongan de personalidad jurídica propia, siempre y cuando se garantice que son compatibles con los requisitos que se establecen en este capítulo”*.

Como vemos, esta remisión genérica no es aceptable.

Por una parte, porque para que fuera posible, habría que modificar diversas leyes que regulan los estatutos de las diversas formas jurídicas para permitir que estas entidades puedan cumplir con los requisitos exigidos en las directivas. Estas modificaciones no pueden hacerse ni en los estatutos, ni en un reglamento como esté, porque se trata de modificar leyes y eso sólo es posible por ley. Hemos visto en Italia y en Francia los problemas jurídicos que plantea aceptar diversas formas jurídicas para configurar comunidades energéticas, sobre todo si no son cooperativas o próximas a éstas. Por ejemplo, no puede decirse como dice el art. 10.3 del proyectado Real Decreto, que la pertenencia a una comunidad ciudadana de energía será libre y voluntaria significa que: *“Cualquier miembro o socio podrá abandonar dicha comunidad en cualquier momento, de acuerdo con las reglas de altas y bajas y en los términos establecidos en sus estatutos y en la normativa de aplicación”*, por que si ese socio lo es de una sociedad anónima no cotizada o de una sociedad de responsabilidad limitada, no va a poder causar baja si no consigue vender todas sus acciones o participaciones, de igual forma que no podrá ser socio o accionista de una comunidad energética si no consigue comprar al menos una acción o participación, y salvo que la sociedad cotice en Bolsa, no puede pensarse que vaya a ser fácil. La facilidad con la que un socio accede y causa baja en la

asociación o en una cooperativa, no existen en las sociedades mercantiles, y eso no se resuelve incorporando las puertas abiertas en los estatutos, porque se trata de aspectos esenciales del tipo SA y SRL y por tanto no pueden modificarse estatutariamente, tiene que **modificarse por Ley**³².

Por otra parte, porque estaríamos facilitando la **captura corporativa de las comunidades energéticas**, a la que nos referimos en el apartado anterior. En relación con este tema y este proyecto se pronunciaba Fernando Pérez. Por una parte, se felicitaba porque según la propuesta se permite que una CER adopte la forma de una sociedad de capital *“permitiendo así la posibilidad de contratar seguros, levantar una ronda de financiación o limitar la responsabilidad de los socios”*, como si esto no fuera posible exactamente igual en una cooperativa por ejemplo; y por otra, preocupado porque *“la ausencia de una prohibición o, al menos, una limitación a la participación de grandes grupos empresariales, estaría distorsionando el principio de democratización y permitiendo la entrada de importantes conglomerados energéticos bajo la apariencia de comunidades”*³³.

A pesar, de las lagunas legales que tenemos, eso no ha impedido la constitución de comunidades energéticas. Según datos del II Informe del Observatorio de la Energía Común de ECODES (junio 2025) España cuenta en 2024 con 659 CCEE (44% más que en 2023).

³² Como dice el art. 28 de la Ley de Sociedades de Capital, bajo el título de Autonomía de la voluntad: “En la escritura y en los estatutos se podrán incluir, además, todos los pactos y condiciones que los socios fundadores juzguen conveniente establecer, siempre que no se opongan a las leyes ni contradigan los principios configuradores del tipo social elegido”.

³³ Pérez, F. “Regulación de comunidades energéticas en España: desafíos y oportunidades” (9 julio 2024) (<https://www.araozyrueda.com/luces-y-sombras-en-la-regulacion-de-las-comunidades-energeticas-que-vienen/>)

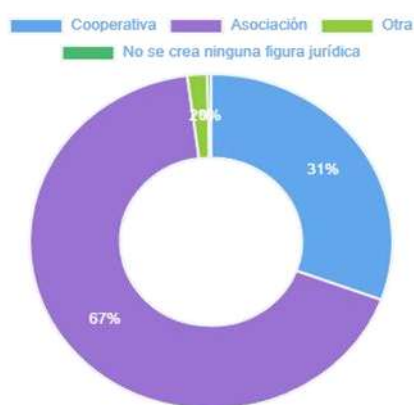


Según dice el informe el 8,10 por ciento de los municipios españoles cuentan ya con esta figura y las comunidades autónomas donde más se ha desarrollado son Cataluña, Comunitat Valenciana, País Vasco y Navarra. Este dato duplica el porcentaje de 2023 (4%) y evidencia su expansión territorial, al tiempo que refuerza su carácter social y comunitario.

En cuanto a los proyectos en funcionamiento, el 18% de las comunidades energéticas tienen una instalación de autoconsumo operativa siendo este el proyecto energético mayoritario, pero se está avanzando también en actividades de movilidad sostenible y de renovación energética de viviendas. En cambio, puntualiza, el autoconsumo colectivo no lleva la misma celeridad que la implicación de la ciudadanía en la creación de las comunidades energéticas.

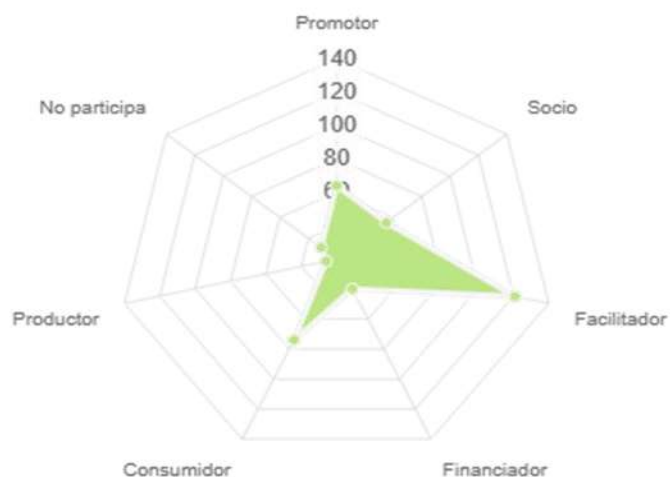
El informe reconoce que este crecimiento es una buena noticia, pero también recuerda lo que aún falta: “un marco normativo claro, financiación accesible, igualdad de género en los liderazgos y una mayor implantación en todos los territorios”. En la presentación del Informe también se destacó por el director general de ECODES que “La energía del futuro debe construirse con las personas en el centro, y las comunidades energéticas son un paso firme en esa dirección”.

El Observatorio de la Energía Común tiene como objetivo estudiar el avance de estas entidades y, su impacto social. Por ello, el estudio analiza indicadores enfocados en la equidad energética, la igualdad de género, la inclusión de colectivos vulnerables; el reto demográfico; los valores comunitarios y la capacitación de la comunidad, y en este sentido, la pobreza energética continúa siendo una problemática prioritaria para estas comunidades, ya que el 20% de ellas atienden activamente esta situación o tienen previsto hacerlo, mostrando su compromiso por garantizar el derecho a la energía. También se avanza en la participación femenina en los órganos de gobierno de estas entidades. En 2024, el 40% de las comunidades energéticas cuentan con al menos un 50% de mujeres en sus órganos de dirección, frente al 25% registrado en 2023.



En cuanto a la forma jurídica de las comunidades energéticas constituidas en España, según este informe el 31% son cooperativas y el 67% son asociaciones, pero no se diferencia según sea CER, CCE o comunidades de autoconsumidores. Estas últimas, suelen constituirse como asociación porque es más fácil y su único cometido es representar a los autoconsumidores ante la Administración. En todo caso, se observa, respecto de los datos del Informe de 2023 un incremento del porcentaje de las cooperativas (del 25 al 31%); una disminución de las asociaciones (del 75 al 67%) y la emergencia de otras formas jurídicas (2%) sin identificar.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU



Continuando con la información que ofrece el Informe, es muy interesante conocer el papel de los ayuntamientos en las comunidades energéticas. Según este gráfico en la mayor parte de los casos actúan como facilitadores, en segundo lugar, como consumidores de energía y por último, como promotores de las comunidades.

IV. LA COOPERATIVA DE PERSONAS CONSUMIDORAS DE ENERGÍA COMO FORMA JURÍDICA ÓPTIMA DE COMUNIDAD ENERGÉTICA EN DERECHO ESPAÑOL.

El estudio realizado nos ha permitido analizar las comunidades energéticas desde su origen, hemos tratado de conocer su finalidad, la motivación de su creación, y como se han regulado, tanto en la Unión Europea como en el derecho español.

Por otra parte, hemos repasado los rasgos de identidad de las cooperativas, sus clases y especialmente las cooperativas de consumidores y usuarios, por ser el modelo más próximo a las comunidades energéticas.

Por último, hemos revisado qué forma jurídica se ha previsto para las comunidades energéticas en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, e incluso en las pocas normas que tratan esta cuestión en nuestro derecho.

La conclusión que se obtiene es que la cooperativa y, especialmente la cooperativa de personas consumidoras (de energía), es la forma jurídica más adecuada para la constitución de comunidades energéticas.

Como recordamos, las normas creadas para hacer posible una energía limpia para todos los europeos, centran la atención en los consumidores, y el objetivo es que puedan producir su propia energía, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla, directamente o a través de comunidades energéticas. Por tanto, las comunidades energéticas deben estar integradas principalmente por personas consumidoras que quieran llevar a cabo esas actividades.

Las diversas formas jurídicas de nuestro ordenamiento están diseñadas para alcanzar ciertos fines y objetivos, desde fines de interés general como las asociaciones y fundaciones; fines lucrativos como las sociedades o fines mutualistas como las cooperativas. En la cooperativa se persigue satisfacer las necesidades de sus miembros, en este caso, consumidores de energía. A diferencia del autoconsumo colectivo, en la CE quien produce, almacena, vende, es la cooperativa, en cambio quienes consumen o comparten la energía son los socios,

consumen y comparten la energía producida por la comunidad. Esa es la actividad propia de una cooperativa de consumidores de energía.

Ahora bien, las personas consumidoras de energía pueden formar parte de una cooperativa de consumidores y usuarios, pero también de otras cooperativas que, por su condición de multiactivas, también presten este tipo de servicio a los socios, por ejemplo, una cooperativa agroalimentaria o una cooperativa de servicios empresariales o profesionales, u otros tipos. En definitiva, podría ser comunidad energética cualquier cooperativa que tuviera un conjunto de socios consumidores de energía.

También podría ser una comunidad energética una cooperativa integral, con diversos tipos de socios, siempre que uno de esos tipos fueran socios consumidores. En este sentido una cooperativa de iniciativa social podría ser también un buen modelo de comunidad energética

En todo caso, con independencia del tipo de cooperativa, todas ellas tienen los rasgos propios e identificativos de las cooperativas, y que, como hemos visto, se atribuyen también a las comunidades energéticas. Tanto las cooperativas de personas consumidoras como las CCEE:

- Son entidades jurídicas
- Son titulares de las instalaciones con las que prestan los servicios energéticos a sus socios.
- Sus socios son principalmente personas consumidoras.
- Son posibles otros socios, de trabajo, de capital, colaboradores e incluso voluntarios (si la entidad se calificase como entidad no lucrativa), etc. Y entre ellos, por supuesto, entidades locales. Estas pueden ser socias consumidoras o socias colaboradoras; aunque tampoco es necesario ser socia para promover, colaborar o financiarlas. En cuanto al poder de decisión de una entidad pública en la cooperativa, la ley permite atribuirle hasta un tercio de los votos totales de la cooperativa (art. 26.2 Ley 27/1999).

- Ambas se caracterizan por la adhesión voluntaria y abierta, lo que facilita el ingreso y baja de sus socios y, y hace posible que todo aquel interesado en los servicios que prestan pueda fácilmente integrarse como socio y poder beneficiarse de esos servicios.
- Pueden desarrollar diversas actividades económicas relacionadas con la energía. Las comunidades que sean cooperativas de consumidores podrán además ser comercializadoras o distribuidoras de electricidad, a diferencia de las asociaciones.
- Otras actividades que pueden y suelen desarrollar tienen que ver con la educación y la formación de sus socios, tanto en cuanto a sus derechos como consumidores como en materia de eficiencia energética (comprender la factura y ahorrar energía)
- Ambas comparten tanto fines mutualistas (priorizar el interés de sus socios consumidores) como fines de interés comunitario, por ello, preocuparse por la comunidad, ayudar a consumidores vulnerables a gestionar mejor sus recursos (eficiencia), o incluso, compartiendo energía con ellos, forma parte de la tradicional obra social que han desarrollado siempre las cooperativas y en particular las cooperativas eléctricas.
- La gestión democrática y participativa no se exige expresamente en las directivas, pero suele asimilarse como un comportamiento propio de la comunidad.
- Así mismo, la autonomía, que, aunque sólo se exige a la CER, como hemos visto en muchos ordenamientos se exige en ambos tipos de comunidades. Con ello lo que se quiere evitar es que la comunidad esté controlada por alguna persona o sociedad, esté dentro o fuera de la comunidad.

Todas esas similitudes entre cooperativas de consumidores y comunidades energéticas, tienen su explicación como vimos en que aquellas son las que inspiraron la creación de estas. La idea es que las comunidades energéticas tengan las características propias de las cooperativas de consumidores, aunque no sea

necesario ser una cooperativa, si se puede conseguir el mismo resultado con otra forma jurídica. Esto no es fácil pero tampoco imposible. Hemos visto cómo entre las formas admitidas para constituir comunidades energéticas se proponen junto a las cooperativas, las asociaciones y algunas formas jurídica híbridas denominadas empresas sociales.

La asociación podría ser una forma jurídica de organizar una comunidad energética pero siempre que su actividad económica no prevalezca sobre sus fines sociales. La asociación no es una forma jurídica recomendable para el desarrollo de actividades empresariales, porque su régimen jurídico no ofrece garantías suficientes de transparencia y solvencia. En cambio, sí puede:

- Desarrollar una función como representante de un grupo de autoconsumidores, en sus relaciones con la Administración o frente a otras personas o entidades. La mayor parte de las comunidades creadas por autoconsumidores han adoptado la forma de asociación.
- La asociación también es una forma adecuada para iniciar cualquier actividad económica como podría ser en el sector energético. A partir de ahí, si quisiera asumir nuevos retos sería conveniente su transformación preferiblemente en cooperativa³⁴. Y digo en cooperativa porque es la forma jurídica más afín a la asociación, ambas comparten características como el acceso voluntario y abierto, la gestión democrática y posiblemente la condición de personas consumidoras de sus asociados.

Si en España tuviéramos regulada alguna forma jurídica híbrida, por ejemplo, de base mercantil, pero con valores sociales y fines de interés comunitario, próximos a la cooperativa, también podría ser base para las comunidades energéticas. Tenemos alguna empresa social de esta naturaleza, pero orientadas a específicos fines sociales como: favorecer el acceso al empleo a personas con discapacidad (centros especiales de empleo) o con difícil empleabilidad (empresas de

³⁴ La Ley valenciana de cooperativas (Decreto Legislativo 2/2015) contempla en su Disposición adicional 7ª la Transformación de Asociaciones en Cooperativas.

inserción). No podemos olvidarnos de la denominada **Sociedad de Beneficio e Interés Común**, creada por la Ley 18/2022, 28 septiembre de creación y crecimiento de empresas. Esta Ley en su DA 10ª define la figura de las Sociedades de Beneficio e Interés Común, como sociedades de capital que, voluntariamente, decidan recoger en sus estatutos:

- Su compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medioambiental a través de su actividad.
- Su sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de los mencionados objetivos sociales y medioambientales, y la toma en consideración de los grupos de interés relevantes en sus decisiones.
- Mediante desarrollo reglamentario se contemplarán los criterios y la metodología de validación de esta nueva figura empresarial, que incluirá una verificación del desempeño de la sociedad, quedando sujetos tanto los criterios como la metodología a estándares de máxima exigencia.

Esta figura está todavía pendiente de su desarrollo reglamentario para poder empezar a funcionar. Tal vez en su momento también podría ser adecuada para dar forma a una comunidad energética.

Cualquiera otra forma jurídica ya establecida, como sociedad civil, anónima o limitada, que quiera utilizarse para la constitución de una comunidad energética necesitará de importantes reformas legislativas para su adecuación, si se quiere garantizar que la misma cumpla los fines previstos y respete las características que exigen las directivas. De lo contrario, corremos el riesgo de seguir permitiendo la captura corporativa de las comunidades energéticas, es decir que las ayudas dirigidas al empoderamiento de los consumidores asociados en comunidades energéticas acaben en manos de grandes empresas y fondos de inversión, que es lo que querían evitar las directivas.

Por último sólo cabe recordar que las cooperativas no sólo disponen de un régimen jurídico consolidado, moderno y flexible como hemos visto, sino que además, como ordena la Constitución Española (art. 129.2) deben ser promovidas

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU

por los poderes públicos, entre otras cosas con legislaciones adecuadas, lo que obliga al legislador a promover su constitución y desarrollo cuando los consumidores como en este caso, se unen para satisfacer sus necesidades relacionadas con la generación y consumo de energía, en común, y conforme con los principios cooperativos.