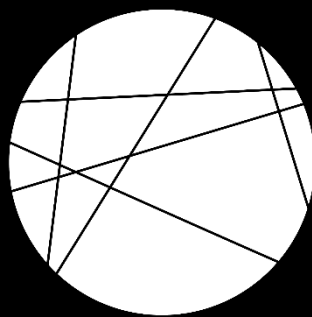




ENERGIAREN PUNTUA

Energia-komunitateen sustapen bulegoa
Oficina de Transformación Comunitaria(OTC)

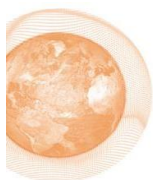
Análisis jurídico sobre la participación de las entidades locales como consumidoras en comunidades energéticas constituidas mediante fórmula de sociedad cooperativa



ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES COMO CONSUMIDORAS EN COMUNIDADES ENERGÉTICAS CONSTITUIDAS MEDIANTE FÓRMULA DE SOCIEDAD COOPERATIVA

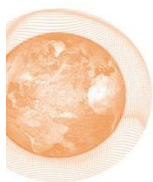
GIZABIDEA FUNDAZIOA

EN ARRASATE, A 26 DE MARZO DE 2024.



INDICE

	Página
1. INTRODUCCIÓN.	4
2. ANÁLISIS JURÍDICO.	6
2.1.- NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL EN EL ORDENAMIENTO ESTATAL	
2.2.- EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN LAS FIGURAS DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA, Y SU ESTADO DE TRAMITACIÓN A FECHA DE EMISIÓN DE ESTE INFORME	
2.3.- MARCO AUTONÓMICO Y LOCAL SOBRE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA EN EUSKADI. AUSENCIA DE UN MARCO DE COMPETENCIAS LOCALES.	
2.4.- LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS CON NATURALEZA JURÍDICA COOPERATIVA.	
2.5.- SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL RÉGIMEN DEL AUTOCONSUMO COLECTIVO. LA NO CONSIDERACIÓN COMO SUPUESTOS SUJETOS A DICHA NORMA.	
2.6.- LOS BIENES MUNICIPALES Y LA CESIÓN DE USO A ENTIDADES JURÍDICAS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN RESPECTO DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS.	
3. CONCLUSIONES.	56



1. INTRODUCCIÓN.

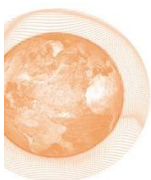
La Fundación Gizabidea (en adelante, indistintamente, “GIZABIDEA” o “la Fundación”) es una entidad comprometida en el impulso de un modelo de desarrollo sostenible en la comarca de Debagoiena, Gipuzkoa, con el objetivo de contar con una comarca inteligente, inclusiva y climáticamente neutra para el año 2050, y ello mediante una red abierta de colaboración en la que actúan de forma conjunta las instituciones públicas, los agentes económicos, los agentes de conocimiento y la sociedad civil.

En este contexto, la Fundación se encuentra involucrada en la iniciativa DEBAGOIENA 2030 (en adelante “D2030”), habiendo suscrito un convenio de colaboración con otras entidades del entorno, tanto del sector público como privadas, comprometidas en impulsar un movimiento de transformación que dé una respuesta propia a los retos globales del siglo XXI.

Paralelamente GIZABIDEA se ha constituido en Oficina de Transformación Comunitaria (en adelante “OTC”) habiendo recibido subvención por parte del IDAE para asistir en la creación de Comunidades Energéticas Locales (CEL), de forma que promocioe y dinamice las Comunidades Energéticas. La Orden TED/1021/2022, de 25 de octubre, regula en el art. 8.1 las actuaciones de las OTC:

- a) Difusión: establecimiento y oferta de cursos de formación, jornadas, seminarios o talleres para la constitución y funcionamiento de comunidades energéticas, dirigidos a la ciudadanía y otros agentes del tejido social potencialmente interesados en las mismas.
- b) Acompañamiento: prestación de asistencia técnica para la dinamización y empoderamiento de las comunidades energéticas, que consistirá, entre otros servicios, en el desarrollo de procesos participativos en determinados entornos para evaluar el potencial para desarrollar proyectos de constitución de aquellas, con participación ciudadana y de otros agentes del tejido social interesados, facilitando, en su caso, el establecimiento, en su ámbito, de procesos de información, debate, deliberación y decisión de sus potenciales partícipes.
- c) Asesoramiento: consultoría técnica, administrativa o jurídica ligada al impulso de proyectos concretos de constitución y funcionamiento de comunidades energéticas.

La Fundación entiende que la respuesta a estos retos sólo puede afrontarse a través de la cooperación entre las instituciones públicas, los agentes económicos, los agentes sociales y la sociedad civil, actuando conjuntamente sobre la base de un diagnóstico y una agenda compartidas, en un esfuerzo por buscar una solución a



los problemas complejos que tenemos, y entre los que se encuentran las iniciativas ciudadanas para la constitución de comunidades energéticas para el autoconsumo.

Paralelamente se pretende desde la Fundación, y en su nueva condición de OCT, dar respuesta a cuantas iniciativas de creación de CEL se le planteen en su entorno, asistiendo a las personas interesadas en el acompañamiento y el asesoramiento necesarios para cada iniciativa.

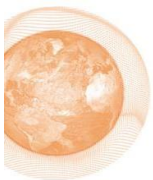
En este contexto de respuesta a los retos expuestos, y dentro de sus labores como OCT, desde la iniciativa D2030 se han impulsado comunidades energéticas en diversos municipios, en los que estas entidades públicas comparecen en principio como socias colaboradoras realizando aportaciones económicas de diferente cuantía.

Desde GIZABIDEA, en su función de OCT de Debagoiena, se nos requiere para la emisión de un dictamen debidamente fundado en Derecho que lleve a cabo el necesario análisis que abarque de manera integral de la participación pública, y concretamente del rol que juega la Administración local en las entidades constituidas para el consumo de energía compartido, sumando al papel de mero promotor el de socio consumidor. En este nuevo posible contexto se generan una serie de incógnitas que desde el punto de vista del Derecho Administrativo se centran, principalmente, en dos cuestiones:

- Llevar a cabo un análisis de los estatutos de las cooperativas-comunidades energéticas y, puesto en común con la normativa que rige la materia de sociedades cooperativas -como fórmula jurídica más extendida en la comarca de Debagoiena-, analizar la posibilidad de participación de la Administración pública, no solo como impulsora-socia de la iniciativa, sino como consumidora de la energía generada por la comunidad energética.

Esto genera una serie de incógnitas que se pueden resumir en las posibles colisiones con la Ley de Contratos del Sector Público, el régimen de cesiones de bienes para la implantación de las infraestructuras de generación de energía y la fórmula procedimental para la participación de la entidad pública en la iniciativa o actividad económica que supone una comunidad energética.

- Régimen de explotación de los bienes de que es titular la Administración y que pueden ser propicios para albergar infraestructuras para la generación de energía. Análisis de las fórmulas en las que la Administración puede ceder bienes (demaniales o patrimoniales), y la posible aportación de la participación de la Administración a la cooperativa compensada con el valor del arrendamiento o concesión del inmueble.



El análisis que a continuación procedemos a desarrollar trata de dar cumplida respuesta en términos jurídicos a las cuestiones planteadas, que pueden ser trasladables a los modelos de comunidades energéticas asimilables en cuanto a fórmula jurídica y de producción y consumo energético de cualquier comunidad.

2. ANÁLISIS JURÍDICO.

2.1.- NATURALEZA DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL EN EL ORDENAMIENTO ESTATAL.

2.1.1.- La regulación de las Comunidades Energéticas proviene de la normativa de la Unión Europea que, con un ánimo liberalizador del sector energético, así como por criterios de sostenibilidad ambiental, planteando una potenciación de estas entidades, y diferencia dos tipos de modelos:

- Comunidades Ciudadanas de Energía (Directiva UE 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, art. 16).
- Comunidades de Energías Renovables (Directiva UE 2018/2001, fomento uso de energía procedente de fuentes renovables, art. 22).

El artículo 16 de la Directiva UE 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad establece el marco de las comunidades ciudadanas de energía en los términos siguientes (nos limitamos al punto primero del artículo):

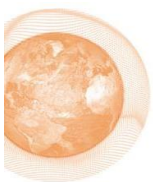
“1. Los Estados miembros ofrecerán un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energías que garantice que:

*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**; en tales casos se aplicará el artículo 12;*

*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;

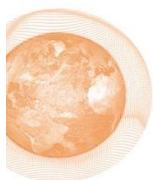
e) las comunidades ciudadanas de energía estén sujetas a procedimientos y tasas, incluidos el registro y la concesión de licencias, equitativos, proporcionales y transparentes, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2019/943, y que garanticen que contribuyan de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema.

(...)"

Por su parte el artículo 22 de la Directiva UE 2018/2001 incluye las Comunidades de Energías Renovables -entidades compuestas por personas físicas o jurídicas que se asocian para desarrollar proyectos de energías renovables en su proximidad, con el objetivo de obtener beneficios económicos, medioambientales o sociales- estableciendo el derecho de los ciudadanos a:

- a) producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular 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.

Destaca por tanto el apartado primero del artículo 16 de la Directiva UE 2019/944, en relación a las Comunidades Ciudadanas de Energía, que establece la obligación para los Estados miembro de generar un marco jurídico favorable para las comunidades ciudadanas de energía, con unas características muy determinadas, siendo relevante que el propio preámbulo de la Directiva, en su apartado 44, establece que ***“La pertenencia a las comunidades ciudadanas de energía debe estar abierta a todas las categorías de entidades. No obstante, deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal. Las comunidades ciudadanas de energía se consideran una categoría de cooperación ciudadana o de «agentes locales» que debe ser***



reconocida y protegida por el Derecho de la Unión. Las normas relativas a las comunidades ciudadanas de energía no excluyen la existencia de otras iniciativas ciudadanas, como las que derivan de acuerdos de Derecho privado. Por tanto, **los Estados miembros deben poder asignar cualquier tipo de entidad a las comunidades ciudadanas de energía, como por ejemplo, asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme, siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y esté sujeta a obligaciones en nombre propio.**"

El autoconsumo eléctrico se reguló por vez primera a nivel de la Unión Europea en el art. 21 de la Directiva 2018/2001, estableciendo la obligación de los Estados miembro de garantizar que los consumidores tengan derecho a convertirse en autoconsumidores, reconociéndoles derecho a:

a) Generar energía renovable, incluido para su propio consumo, almacenar y vender su excedente de producción de electricidad renovable, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable, acuerdos comerciales con proveedores de electricidad y entre pares, sin estar sujetos:

i) En relación con la electricidad que consumen de la red o vierten a la red, a procedimientos y cargos discriminatorios o desproporcionados y a tarifas de la red que no reflejen los costes;

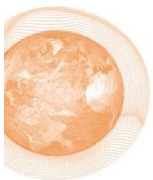
ii) En relación con la electricidad procedente de fuentes renovables autogenerada y que permanece dentro de sus locales, a procedimientos discriminatorios o desproporcionados y cualquier cargo o tasa;

b) Instalar y utilizar sistemas de almacenamiento de electricidad combinados con instalaciones que generen electricidad renovable para el autoconsumo sin estar sujetos a ningún tipo de doble carga, incluidas las tarifas de la red para la electricidad almacenada que permanece dentro de sus locales;

c) Preservar sus derechos y obligaciones como consumidores finales;

d) Recibir una remuneración, incluido, en su caso, a través de sistemas de apoyo, por la electricidad renovable autogenerada vertida a la red, que refleje su valor de mercado y pueda tener en cuenta su valor a largo plazo para la red, el medio ambiente y la sociedad.

Según la normativa europea sobre comunidades de energía, los Estados Miembros de la Unión pueden elegir cualquier forma jurídica para éstas, siempre que se trate de fórmulas jurídicas que respeten los principios dispuestos por la UE, de manera que en el Estado español podrían tener cabida, además de las sociedades cooperativas, las asociaciones, fundaciones, sociedades civiles, consorcios, comunidades de bienes, corporaciones de derecho público, parques tecnológicos, comunidades de vecinos, agrupaciones de interés económico, etc.



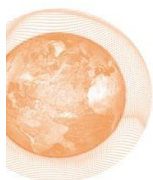
Si bien esta Directiva establece un plazo para la transposición completa de las directivas sobre energía, disponiendo hasta el 30 de junio de 2021, a día de hoy no se cuenta con la norma interna al efecto, con la consiguiente falta de contexto y seguridad jurídica, lo cual no impide que se desarrollen este tipo de iniciativas.

Es destacable que la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco incluye una definición de comunidades energéticas consideradas como *"aquellas entidades jurídicas de participación totalmente voluntaria y abierta, en materia energética, donde el control efectivo lo ejercen sus miembros que pueden ser personas físicas, pymes o autoridades locales."*. No define el papel que se reserva a esas autoridades locales en las comunidades, a salvo de que les permite directamente ser miembros de las mismas.

2.1.2.- El Estado español, como Estado Miembro de la Unión Europea, se encuentra obligado a transponer toda esta normativa a su propio ordenamiento jurídico, pero por el momento lo ha hecho de forma limitada o parcial, incorporando al derecho estatal las Comunidades de Energía Renovable (en adelante CER), introducidas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE) a través del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, que adoptó una serie de medidas para el impulso de nuevos modelos de negocio que tienen vocación de ser muy relevantes en la transición energética, incorporándose disposiciones relativas al almacenamiento, agregadores independientes, comunidades de energías renovables, hibridación, infraestructuras de recarga de alta capacidad (>250kW), autorización simplificada de proyectos de I+D+i, bancos de prueba regulatorios, autorización simplificada de instalaciones de red móviles, así como la optimización del uso de la capacidad de acceso concedida.

El preámbulo del Real Decreto-ley 23/2020, por lo que a las comunidades de energía se refiere, manifestó que *"También en relación a las nuevas figuras introducidas procedentes de las directivas europeas, se incorpora la definición de las comunidades de energías renovables, tal y como están previstas en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Esta figura, de acuerdo con dicha directiva, 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"*.

Tras aquella transposición mediante modificación de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, que afectó básicamente al artículo 6 para la inclusión de las Comunidades de Energías Renovables entre los sujetos afectados por la ordenación del suministro de energía, así como al 9 para regular el autoconsumo, las Comunidades de Energías Renovables se incorporan como un nuevo sujeto dentro de la actividad



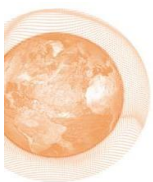
destinada al suministro eléctrico regulada en la Ley del Sector Eléctrico, reconociéndole la posibilidad de participar en los procedimientos de concurrencia competitiva para acceder a un régimen retributivo específico. Pero al limitarlo a las Comunidades de Energías Renovables, y parecen quedar fuera de tal posibilidad las Comunidades Ciudadanas de Energía.

A su vez, ambas figuras quedan recogidas en diferentes documentos estratégicos, que si bien son importantes de cara a fortalecer las comunidades de energía como nuevo actor dentro de las diferentes actividades que integran el suministro de energía eléctrica, carecen por el momento de la fuerza normativa necesaria.

La regulación existente a nivel estatal es claramente escasa y no da respuesta con garantía a los mandatos contenidos de las Directivas europeas, en el sentido de dotar de un marco jurídico favorable que garantice los derechos, facultades y obligaciones recogidas en la normativa europea, lo cual bloquea el desarrollo e implantación de iniciativas, y con ello la consecución de los objetivos de una producción descentralizada de electricidad procedente de fuentes renovables y hacia mercados descarbonizados.

La escasa iniciativa del Estado español a la hora de desarrollar una normativa reguladora de las comunidades de energía que implemente el marco europeo, e incluso lo desarrolle, condiciona también la iniciativa de las Comunidades Autónomas dentro de su haz de competencias reguladoras en materia de energía en general y de estas figuras en particular. En este sentido, el desarrollo de un marco normativo autonómico propio que impulse la constitución de las comunidades energéticas, ante la falta de desarrollo por parte de la administración estatal, tiene en su contra unas limitaciones claras derivadas de las competencias que la Constitución Española reserva al Estado de forma exclusiva; principalmente en el artículo 149.1, apartado 22; La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. Estas limitaciones se adivinan por la existencia de aspectos clave que requerirían, bien de una regulación específica previa a nivel estatal, bien de la modificación de la normativa estatal en vigor.

2.1.3.- Por lo que a este informe respecta, en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, mediante la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, se definen las Comunidades de Energías Renovables en su artículo 6.1, apartado j) como *“entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas*



y que estas hayan desarrollado, **cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.**".

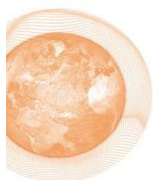
Y en este mismo sentido la definición de comunidades energéticas incluida en el artículo 3 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático.

Por tanto, estas comunidades pueden basarse en instalaciones y servicios de cualquier vector energético, siempre y cuando sea renovable.

Por su parte el artículo 9 de la Ley 24/2013 regula el concepto de autoconsumo, estableciendo que se entiende como tal 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, y distinguiéndose las modalidades de:

- a) Suministro con autoconsumo sin excedentes; instalación que cuenta con dispositivos físicos instalados que impiden inyección alguna de energía excedentaria a la red de transporte o distribución. En este caso existe un único tipo de sujeto, que será el sujeto consumidor, definido en el artículo 6 de la Ley 24/2013 como *"las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo y para la prestación de servicios de recarga energética de vehículos"*.
- b) Suministro con autoconsumo y con excedentes, entendiéndose como las instalaciones de generación que, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte, en cuyo caso se trata de sujetos consumidores y productores, definiéndose este último como *"aquellas personas físicas o jurídicas que tienen la función de generar energía eléctrica, así como las de construir, operar y mantener las instalaciones de producción"*.

Esta previsión de la Ley se ha desarrollado en el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, el cual en el apartado 3 del artículo 4 desarrolla la clasificación de modalidades de autoconsumo, incluyendo el "autoconsumo colectivo", definido como tal por existir varios consumidores asociados a las instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a los mismos, pudiendo pertenecer a cualquiera de las modalidades de autoconsumo definidas en el artículo 4 del Real Decreto -que desarrolla el 9 de la Ley-, con o sin excedentes, cuando este se realice entre instalaciones próximas de red interior.



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 encargado de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un mismo acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto.

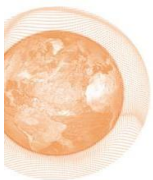
Las instalaciones de producción no superiores a 100 kW de potencia asociadas a modalidades de suministro con autoconsumo con excedentes estarán exentas de la obligación de inscripción en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica.

La energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos está exenta de todo tipo de cargos y peajes, y en el caso en que se produzca transferencia de energía a través de la red de distribución en instalaciones próximas a efectos de autoconsumo se podrán establecer las cantidades que resulten de aplicación por el uso de dicha red de distribución.

Los excedentes de las instalaciones de generación asociadas al autoconsumo estarán sometidos al mismo tratamiento que la energía producida por el resto de las instalaciones de producción, al igual que los déficits de energía que los autoconsumidores adquieran a través de la red de transporte o distribución estarán sometidos al mismo tratamiento que los del resto de consumidores.

La norma con mayor desarrollo a efectos de autoconsumo es la Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, con definiciones que a los efectos de este informe son de interés, como:

- Consumidor asociado: consumidor en un punto de suministro o instalación que comparte infraestructuras de conexión con la red de transporte o distribución con un productor o que está unido a éste por una línea directa o que tiene conectada en su red interior una instalación de producción inscrita en el Registro administrativo de instalaciones de producción, consume o no energía procedente de dicha instalación de producción.
- Línea directa: línea que tengan por objeto el enlace directo de una instalación de producción con un consumidor y que cumpla los requisitos establecidos en la normativa.
- Red interior: instalación eléctrica formada por los conductores, aparamenta y equipos necesarios para dar servicio a una instalación receptora que no pertenece a la red de distribución. Se entenderá en todo caso que las



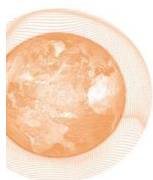
instalaciones de producción inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica están conectadas en el interior de la red del consumidor cuando este comparta infraestructuras de conexión con la red de transporte o distribución con el productor.

- Energía horaria consumida: energía horaria neta total consumida por el consumidor asociado a una instalación de producción.
- Energía horaria neta generada: energía bruta generada menos la consumida por los servicios auxiliares en un periodo horario.

En cualquier caso, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores supuso el primer paso para la revolución del autoconsumo, que se ha concretado a través del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica y el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

La normativa mencionada;

- a) Ha procedido a la simplificación de las modalidades de autoconsumo de electricidad previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), a dos tipologías, dependiendo del vertido o no de excedentes en la red, sin importar la potencia contratada. El RD Autoconsumo establece dos subcategorías para la modalidad con excedentes: modalidad con excedentes acogida a compensación y modalidad con excedentes no acogida a compensación. Además, se introduce, para todas las modalidades, la posibilidad de instalar sistemas de almacenamiento.
- b) El Real Decreto de Autoconsumo clasifica expresamente el autoconsumo en individual y, por primera vez, en colectivo. De acuerdo con el Real Decreto, un autoconsumo colectivo estará formado por una o varias instalaciones generadoras de energía eléctrica y varios consumidores que se asocian a ellas. Éste podrá pertenecer a cualquiera de las modalidades de autoconsumo definidas anteriormente, cuando se realice entre instalaciones próximas de red interior, o a cualquiera de las modalidades de autoconsumo con excedentes, cuando este se realice entre instalaciones próximas a través de la red.
- c) Se ha llevado a cabo una sustancial simplificación de los trámites administrativos, relativos a los registros administrativos del autoconsumo, así como a las condiciones administrativas y técnicas para el acceso y la



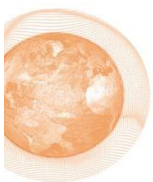
conexión a la red de las instalaciones de producción asociadas al autoconsumo.

- d) Se prevé la posibilidad de mecanismos de compensación simplificada entre déficits y el superávit de los autoconsumidores acogidos a autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW. De tal manera, los pequeños autoconsumidores pueden verter sus excedentes de producción eléctrica recibiendo a cambio una compensación. En cuanto a la energía excedentaria, el RD Autoconsumo establece dos regímenes retributivos (art. 13 y 14): la venta de energía a la red (obligatoria para los autoconsumidores no acogidos a compensación de excedentes) o la compensación simplificada de excedentes (para los autoconsumidores con excedentes acogidos a compensación). En este último caso, se procederá mensualmente a la compensación de excedentes, mediante la valoración de la energía horaria excedentaria, con la limitación que el importe a compensar no podrá exceder la valoración mensual de la energía horaria consumida.
- e) Se han introducido nuevas figuras de matriz europea como las comunidades de energía y los agregadores independientes.
- f) Finalmente, se eliminó el llamado “impuesto al sol”, es decir los peajes de respaldo al autoconsumo energético.

Este nuevo marco legislativo resulta más favorecedor para el desarrollo del autoconsumo fotovoltaico, y otorga además a los Ayuntamientos bases legales para que puedan impulsar de forma más decisiva el autoconsumo en sus términos municipales, si bien es cierto que falta el espaldarazo definitivo de una norma que transponga expresamente las Directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944.

2.2.- EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN LAS FIGURAS DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA, Y SU ESTADO DE TRAMITACIÓN A FECHA DE EMISIÓN DE ESTE INFORME.

Como se ha indicado en el apartado previo, en la actualidad el ordenamiento estatal se encuentra pendiente de la transposición de lo estipulado en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE.



Existe una iniciativa actualmente en tramitación que se concreta en un borrador de Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, fechado en abril de 2023, cuya fase de alegaciones finalizó el 17 de mayo de 2023, y cuya finalidad es transponer y desarrollar la Directiva (UE) 2018/2001 y la Directiva (UE) 2019/944. Es relevante considerar que la aprobación del proyecto de Real Decreto carece de fecha, por lo que no podemos aventurar el momento en que entrará en vigor, así como tampoco el texto con el que lo hará, dado que los Estados miembro de la UE tienen competencia para el desarrollo del marco de las Directivas.

El documento sometido a información pública contiene la regulación de las siguientes figuras:

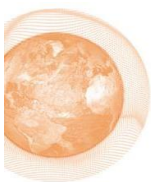
a) Las comunidades de energías renovables, reguladas en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Quedan definidas en el proyecto de real decreto como una *"entidad jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, autónoma y 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, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras"*.

b) Las comunidades ciudadanas de energía, previstas en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE.

Quedan definidas como *"una entidad jurídica basada en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera"*.

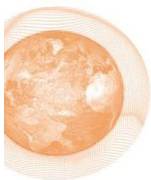
En cualquier caso, este Proyecto de Real Decreto, con todas las cautelas con que hay que tomarlo en consideración dada su falta de aprobación definitiva y los



presumibles cambios que se articularán sobre el mismo en base a los posteriores informes y alegaciones, contiene algunas cuestiones que apuntan a resultar relevantes a efectos de promover la participación de las Entidades Locales en las Comunidades Energéticas, de las que destacamos las siguientes:

A) Las **comunidades de energías renovables** deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) estará formada por un mínimo de cinco socios o miembros.
- b) Se entenderá que está basada en la participación abierta si puede pertenecer a ella cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que reúna los requisitos que resulten exigibles, no pudiendo imponerse límites o condiciones injustificadas o discriminatorias.
- c) La pertenencia a una comunidad de energía renovable será libre y voluntaria. 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.
- d) Conservarán su autonomía con relación a los miembros o socios y estarán efectivamente controladas por ellos. Se entenderá que se incumple este requisito cuando:
 - i) Un solo miembro o socio reúna más del 51% de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto.
 - ii) Un solo miembro o socio tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.
- e) Se considerará que los socios o miembros de una comunidad de energías renovables están situados en las proximidades de un proyecto energético de dicha comunidad:
 - i) cuando el proyecto sea desarrollado en municipios de hasta 5.000 habitantes, aquellas personas que sean las propietarias de bienes inmuebles, tengan su residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en el municipio donde se desarrolla el proyecto, así como los de municipios directamente colindantes con éste, siempre que la población de éstos considerados individualmente no sea superior a 50.000 habitantes y que la población del conjunto de los municipios, incluyendo aquel en el que se desarrolla el proyecto, no sea superior a 50.000 habitantes.



ii) cuando el proyecto sea desarrollado en municipios de entre 5.001 y 50.000 habitantes, aquellas personas que sean las propietarias de bienes inmuebles tengan su residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en el municipio donde se desarrolla el proyecto.

iii) cuando los proyectos sean desarrollados en municipios de más de 50.000 habitantes, aquellas personas que sean las propietarias de bienes inmuebles, tengan su residencia habitual o sean titulares de un punto de suministro en un radio de cinco kilómetros a la redonda del emplazamiento del primer proyecto finalizado de la comunidad de energías renovables.

f) Se entenderá que las comunidades de energías renovables proporcionan beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros y a las zonas locales donde operan cuando destinen, principalmente, que no exclusivamente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus socios o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad.

B) Las comunidades ciudadanas de energía deberán cumplir los siguientes requisitos iniciales:

a) Estará formada por un mínimo de cinco socios o miembros.

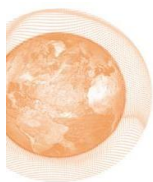
b) Se entenderá que una comunidad ciudadana de energía está basada en la participación abierta si puede pertenecer a ella cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que reúna los requisitos que resulten exigibles, no pudiendo imponerse límites o condiciones injustificadas o discriminatorias.

c) La pertenencia a una comunidad ciudadana de energía será libre y voluntaria.

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.

d) La comunidad ciudadana de energía conservará su autonomía con relación a los miembros o socios. Se entenderá que se incumple este requisito cuando:

i) Un solo miembro o socio reúna más del 51% de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto.

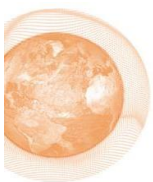


- ii) Un solo miembro o socio tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.
- e) La comunidad ciudadana de energía estará efectivamente controlada por personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios. Se entenderá que se incumple este requisito cuando:
- i) Los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, reúnan más del 51% de los votos, o cuando la configuración del régimen aplicable a la toma de decisiones que se adopte en los estatutos, o documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad, suponga atribuir una posición de dominio a los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, con respecto al resto.
 - ii) Los socios o miembros que no sean personas físicas, pequeñas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios tengan la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.
- f) Se entenderá que la comunidad ciudadana de energía proporciona beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros y a las zonas locales donde operan cuando destinen, principalmente, los beneficios económicos que pudieran obtener a la reducción de costes de energía de sus socios o miembros, al desarrollo de actuaciones relacionadas con su objeto social, a inversiones que supongan una mejora ambiental del entorno o al desarrollo social de la localidad o localidades donde desarrollan su actividad.

Reiteramos que por el momento nos encontramos ante un mero borrador de reglamento, pero apunta cuestiones relevantes con respecto a las fórmulas, las participaciones, el reparto de poderes, etc.

2.3.- MARCO AUTONÓMICO Y LOCAL SOBRE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA EN EUSKADI. AUSENCIA DE UN MARCO DE COMPETENCIAS LOCALES.

2.3.1.- En el marco de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca (BOPV n.º 42, de 28 de febrero de 2019), que resulta de aplicación a las Administraciones públicas vascas -incluyendo a las instituciones locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como se definen en la Ley 2/2016, de Instituciones Locales-, establece entre sus objetivos (i) el impulso de la eficiencia en el uso de la energía y la promoción del ahorro, en el marco de las normas y actuaciones de la Unión Europea en esta materia, (ii) la promoción e implantación de las energías



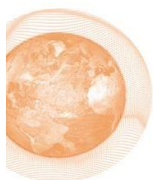
renovables, con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, (iii) la reducción de la factura energética de las administraciones públicas vascas, (iv) el impulso de acuerdos con otras administraciones y con los particulares, con el fin de lograr una mayor sostenibilidad y soberanía energética, (v) el impulso de una gestión más local y comunitaria de la energía, (vi) el fomento de la compra y contratación pública de servicios y productos cuyo objetivo sea el ahorro energético, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el fomento de las energías renovables o (vii) la promoción de políticas y normativas que favorezcan las actividades que apuesten por la reducción de emisiones de GEI y por la producción o el uso de energías renovables.

Esta normativa impone a las Administraciones públicas la implementación de medidas de fomento tales como que a partir de la entrada en vigor de la ley, en las licitaciones para la compra de energía eléctrica de las administraciones públicas vascas, se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea de origen renovable, debiendo garantizar la concurrencia de las pymes y cooperativas a dichas licitaciones, así como que en la valoración económica de dichos pliegos se tenga en cuenta el beneficio social de las empresas comercializadoras y la cercanía en la producción de la energía.

Esta previsión en materia de licitaciones puede cohererarse con la previsión de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 3 contempla la obligación de facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social, y en su artículo 202 sobre condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden. Concretamente el apartado segundo establece:

“2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

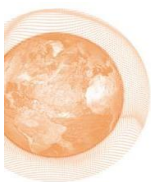
En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.



Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial."

Asimismo, y por aplicación de la Ley 4/2019 cada Administración pública vasca deberá lograr para el año 2030 que, en el conjunto de sus edificios, disponga de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficientes para abastecer el 32% del consumo de cada administración, incluyendo tanto sistemas de aprovechamiento térmico como de generación eléctrica.

Esta norma se desarrolla mediante el Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca (BOPV n.º 229, de 18 de noviembre de 2020), el cual en su artículo 6 exige a las Administraciones Públicas vascas cumplir un papel ejemplar en materia de ahorro, eficiencia energética y uso de las energías renovables en sus edificios y partes de los mismos, instalaciones y parque móvil, adoptando las medidas obligatorias establecidas tanto en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, como en el propio Decreto, para cumplir con los objetivos establecidos en los mismos. A estos efectos, el conjunto de las administraciones públicas vascas asume los siguientes principios de actuación:



- a) Ahorrar y utilizar la energía de la manera más eficiente posible en todas sus actividades.
- b) Evitar o, en su caso, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el ahorro de energía y la implantación de técnicas y tecnologías que logren una mejora de la eficiencia energética.
- c) Potenciar la utilización de las energías renovables en sus edificios, e instalaciones.
- d) Potenciar la sustitución de los combustibles derivados del petróleo.

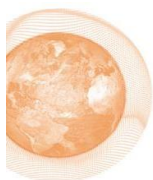
Por lo que respecta al sector privado, queda regulado en el Título III de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética, donde de entrada es de aplicación obligatoria a determinadas actividades industriales, a servicios privados y comercio, al sector residencial y al transporte privado, siendo destacable la implementación de energías renovables en el ámbito residencial e industrial.

A esto cabría añadir la obligación de toda entidad del Sector público, por aplicación de los principios previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de racionalización, responsabilidad por la gestión pública, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, o eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. A estos principios se añade la aplicación del principio de eficiencia en el gasto público, que se encuentra en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, donde podemos enmarcar la eficiencia energética y sostenibilidad ambiental que se busca en la normativa de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia ambiental en la Ley 4/2019.

2.3.2.- Especial mención merece la reciente promulgación de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático (BOPV n.º 38, de 21 de febrero de 2024) (en adelante "LTECC"), que en el marco de lo establecido por la legislación europea y estatal, tiene por objeto establecer el marco jurídico estable para alcanzar la neutralidad climática en Euskadi a más tardar en el año 2050 - adoptándose el compromiso de realizar los esfuerzos necesarios para alcanzar dicha neutralidad en el año 2045.

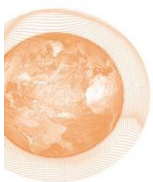
los objetivos se deben lograr mediante la descarbonización de la actividad socioproductiva, la transición a una economía circular y la adaptación al cambio climático, buscando la implantación de un modelo de desarrollo que genere empleo digno y reduzca las desigualdades.

Son finalidades de dicha ley las siguientes:



- a) Contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la implantación de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.
- b) Focalizar el proceso de transición energética desde la perspectiva del ahorro y la eficiencia energética, el aprovechamiento de las energías renovables y el uso de energías que permitan la descarbonización del modelo actual, garantizando la seguridad y competitividad del abastecimiento.
- c) Impulsar el proceso de descarbonización utilizando la transición energética en todos los sectores socioeconómicos vascos, reforzando el desarrollo económico, la calidad del empleo y el bienestar de la sociedad, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.
- d) Aumentar la capacidad de adaptación del territorio para fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.
- e) Aprovechar las oportunidades del proceso de transición energética para impulsar la competitividad de la industria vasca basada en el desarrollo tecnológico e industrial.
- f) Fomentar la innovación social, institucional y empresarial en áreas relacionadas con la transición energética y la mitigación y adaptación al cambio climático y la consecución de una economía más circular.
- g) Fomentar el cambio impulsando la digitalización y la adopción de soluciones tecnológicas innovadoras, recurriendo, si fuera necesario, a las energías de transición y colocando a las personas consumidoras como actores principales dentro del sistema energético.
- h) Impulsar la capacitación de la sociedad y la armonización en ámbitos como la financiación, la fiscalidad o la investigación, para garantizar la justicia social y una transición justa.
- i) Fomentar la democratización de la energía, favoreciendo el acceso de la ciudadanía a ella y el derecho a la información.
- j) Impulsar la educación, la investigación y la difusión de la información en relación con el objeto de esta ley.

La LTECC cita en su preámbulo a las Comunidades Energéticas dentro de una política de priorización del autoconsumo en el contexto de un sistema energético basado en el aprovechamiento de recursos energéticos distribuidos, en el que las fuentes de energía renovable de carácter intermitente se deberán complementar con suficiente almacenamiento de energía, con el desarrollo de redes energéticas



inteligentes y con un papel activo en la gestión de la demanda, fomentando un papel activo de toda la sociedad en la transición, tanto desde el punto de vista de la reducción de los consumos como en la generación, y todo ello con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática concierne a todos los agentes institucionales, sociales y económicos.

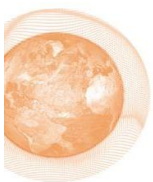
El papel que la LTECC reserva a las entidades locales -junto con las regiones- no es el de la asignación de competencias específicas en la materia, sino el de un agente que adopta más del 70 % de las medidas de mitigación del cambio climático y hasta el 90 % de las medidas de adaptación, y aplican el 70 % de toda la legislación de la UE, lo que representa un tercio del gasto público y dos tercios de la inversión pública. Por otra parte, la ley es consciente del papel facilitador de las entidades locales para dotar de apoyo en políticas dirigidas a que la ciudadanía y las empresas, junto con todos los sectores económicos, incluido el sector primario, modifiquen sus comportamientos para que sea posible alcanzar lo antes posible los objetivos de neutralidad climática fijados.

Como asignación expresa de funciones a las entidades locales destacan los planes de clima y energía, que deberán integrar actuaciones relacionadas con la energía y la mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación sectorial y territorial de su competencia, para lo que tendrán en cuenta la caracterización de su consumo energético, las emisiones de gases de efecto invernadero, los sumideros de carbono y, asimismo, los riesgos del cambio climático que les afecten.

Los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco de más de 5.000 habitantes deberán aprobar antes del 21 de febrero de 2026, en el marco de sus competencias, planes de clima y energía que incorporen lo dispuesto en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca, y la integración de la variable climática desde la perspectiva de la mitigación y la adaptación al cambio climático. Para los municipios menores de 5.000 habitantes se trata de una cuestión potestativa.

Estos planes tendrán el siguiente contenido mínimo:

- a) El análisis y la evaluación de emisiones de gases de efecto invernadero.
- b) La identificación y la caracterización de los elementos vulnerables.
- c) Los objetivos y las estrategias para la mitigación y la adaptación al cambio climático, que incluya las posibles modificaciones adecuadas del planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales.
- d) Las acciones de sensibilización y formación.



e) Las reglas para la evaluación y seguimiento del plan. En el caso de los ayuntamientos de municipios de población superior a 5.000 habitantes deben elaborar y aprobar, cada dos años, un informe sobre el grado de cumplimiento de sus planes.

f) Cuando sea obligatoria la formulación de un plan de movilidad, de acuerdo con la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, movilidad sostenible de Euskadi, este plan se coordinará con los planes locales.

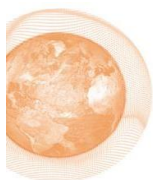
En cualquier caso, la LTECC sí que reserva a los municipios un papel en la promoción de energías renovables, otorgando la condición de inversiones prioritarias y urgentes a efectos de planificación, tramitación administrativa y asignación de ayudas públicas, entre otras, las actuaciones de:

- a) De generación ejecutados en propiedad pública que cuenten con la participación económica de al menos un 20 % de las entidades locales afectadas, de entidades sin ánimo de lucro, o de personas residentes en el municipio en el que se pretende situar su instalación, o de los municipios limítrofes.
- b) De comunidades de energías renovables, comunidades ciudadanas de energía, y los proyectos de generación renovable con participación local, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.6 de la LTECC.
- c) Proyectos de comunidades energéticas locales y comunidades ciudadanas de energía. Las entidades locales podrán obtener financiación blanda del Fondo de Sostenibilidad Energética para sus proyectos de energías renovables.

Especialmente relevante es la regulación que el artículo 26 de la LTECC hace respecto del otorgamiento de concesiones o derechos de superficie sobre bienes demaniales, o la constitución de 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.

Por su parte el artículo 27 de la LTECC regula específicamente la promoción de la participación local en proyectos de energías renovables:

"1.- 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.

2.– De acuerdo con el apartado anterior, 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.

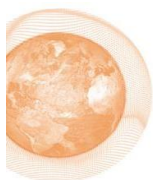
3.– A partir de la entrada en vigor de la presente ley, y para aquellos proyectos de energía renovables que no sean promovidos por comunidades energéticas y no hayan iniciado el procedimiento para la obtención de la autorización administrativa que habilite para su desarrollo, independientemente de por quién hayan sido promovidos, se deberá ofrecer, como mínimo, un 20 % de la potencia total del proyecto a la ciudadanía y a las industrias y comercios, prioritariamente en el municipio donde se ubique la planta de aprovechamiento renovable o en los municipios limítrofes o comarca a la que pertenezcan.

La reserva establecida en el párrafo anterior se aplicará exclusivamente a los proyectos de energía solar fotovoltaica y energía eólica que de manera individual o conjunta tengan una potencia total por emplazamiento superior a los 5 MW.

El sistema de acreditación de la oferta se desarrollará reglamentariamente en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley".

Por tanto, se otorga a las administraciones públicas vascas en su conjunto el deber de promover y facilitar el desarrollo de proyectos de energías renovables, fomentando con ello la participación ciudadana en ese tipo de actividades, fomentando 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.

Especialmente relevante respecto al carácter participativo de los proyectos de generación de energías renovables es el hecho de que a partir de la entrada en vigor de la LTECC, y para aquellos proyectos de energía renovables que no sean promovidos por comunidades energéticas y no hayan iniciado el procedimiento para la obtención de la autorización administrativa que habilite para su desarrollo, independientemente de por quién hayan sido promovidos, se establece la obligación de ofrecer, como mínimo, un 20 % de la potencia total del proyecto a la



ciudadanía y a las industrias y comercios, prioritariamente en el municipio donde se ubique la planta de aprovechamiento renovable o en los municipios limítrofes o comarca a la que pertenezcan, y siempre y cuando se trate de proyectos de energía solar fotovoltaica y energía eólica que de manera individual o conjunta tengan una potencia total por emplazamiento superior a los 5 MW.

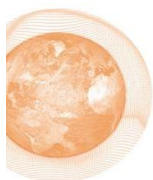
2.3.3.- La Constitución Española (CE) proclama en su artículo 137 la autonomía de municipios y provincias, que se circunscribe a la gestión de sus respectivos intereses.

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

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

Tras la última reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), la LBRL reconoce a los municipios competencias propias (art. 25 LBRL), competencias “impropias” (art. 7.4 LBRL), y competencias delegadas (art. 27 LBRL), a las que se añaden los servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL).

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



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

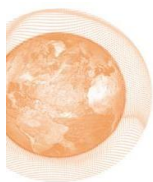
- a) La participación de las personas consumidoras en los mercados energéticos, incluida la respuesta de demanda mediante la agregación independiente.
- b) Las inversiones en la generación de energía renovable variable y flexible, así como la generación distribuida.
- c) El almacenamiento de energía.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

Por el momento no se ha dado cumplimiento a esta previsión de la Ley 7/2021.

En consecuencia, debemos mirar a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que dispone que los principios del ahorro y eficiencia energética, así como de la promoción de las energías limpias deben guiar la acción de todos los poderes públicos, incluidos los locales, en sus respectivos ámbitos competenciales para impulsar la sostenibilidad de la economía española (artículos 3 y 85 LSE).

Asimismo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su artículo 3.3.i) que los poderes públicos *“priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia”*.

En el marco estrictamente autonómico de Euskadi, que es exiguo en la materia del impulso del autoconsumo, debemos hacer alusión al artículo 44 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que se limita a establecer como



deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio, entre otros, *“Colaborar con las entidades locales en garantizar una mayor efectividad de las políticas públicas de eficiencia energética, observando las instrucciones dirigidas a una mayor eficiencia de los servicios municipales de agua, depuración de aguas residuales y gestión de residuos urbanos”*. No incluye ninguna medida adicional para las Administraciones a las que resulta de aplicación subjetiva esta norma, cosa que resulta cuando menos significativa.

Por otro lado, cabe considerar que la Comunidad Autónoma de Euskadi ya ha desarrollado el marco competencial y las obligaciones de las Administraciones públicas en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca y su Decreto de desarrollo, a los que previamente se ha hecho alusión, y que por lo que respecta a los Municipios obliga a implementar medidas muy relacionadas con la materia objeto de este informe.

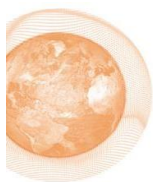
A modo de contrapunto, es destacable, por ejemplo, la iniciativa de la Comunidad Foral de Navarra en el impulso de las comunidades de energía, aprobando un marco jurídico que les da seguridad, y lo ha hecho mediante la Orden Foral 64/2022, de 21 de octubre, por la que se establecen Medidas de Fomento de las Comunidades de Energía en Navarra (B.O.N. n.º 226, de 15 de noviembre de 2022), llegando al extremo de considerar a las comunidades energéticas locales como instalaciones de interés social a efectos de uso de bienes de las entidades locales.

2.4.- LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS CON NATURALEZA JURÍDICA COOPERATIVA.

2.4.1.- La normativa no impone una concreta forma jurídica para este tipo de comunidades, con lo cual el abanico de posibilidades está abierto siempre que respete los datos definitorios indicados respecto de estas entidades, en especial el carácter voluntario de los mismos y su naturaleza de entidades sin ánimo de lucro.

En cualquier caso, en primer lugar debemos hacer especial alusión a la adecuación de la fórmula de la cooperativa como la más idónea para la configuración de comunidades de energía renovable, tal y como lo han indicado el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente en su informe de 2021 y el artículo publicado en la Revista Vasca de Administración Pública nº 117, de mayo-agosto de 2020, firmado por la Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga doña Isabel González Ríos y titulado *“Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”*.

El primero de ellos concluye que son pocas las figuras jurídicas existentes en el Derecho español que actualmente pueden ser utilizadas para la constitución de



comunidades de energía renovable y de comunidades ciudadanas de energía, no siendo válidas en esencia más que las asociaciones y las cooperativas, y considerando que las primeras no son la fórmula más adecuada cuando hablamos en definitiva del ejercicio de una actividad. En consecuencia, es la cooperativa la fórmula que más se adecúa.

El segundo de los textos, y tras analizar toda una serie de fórmulas jurídicas posibles para la configuración de la participación público-privada, concluye que “Quizás el mecanismo jurídico más idóneo y utilizado hasta la fecha para la creación de estas CEL, dentro de nuestro vigente marco normativo, sea la cooperativa”.

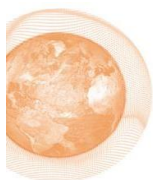
Añadiremos que la LTECC ofrece en su artículo 20 una preponderancia de la fórmula cooperativa con respecto de otras fórmulas asociativas entre las directrices de transición energética hacia la neutralidad climática, estableciendo que *“Las administraciones públicas vascas prestarán especial atención 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.”*

2.4.2.- Las fórmulas societarias que desde la Fundación se nos trasladan para el desarrollo de actividades de producción de energía mediante comunidades energéticas se corresponden con sociedades cooperativas, y puesto que también nosotros consideramos que jurídicamente es la fórmula que más garantías otorga a las personas socias en cuanto al régimen de responsabilidades, debemos analizarlo desde ese marco y considerar que la Comunidad Autónoma de Euskadi cuenta con la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (LCE), siendo relevante sus artículos 19 -sobre personas que pueden ser socias- y 157 -sobre medidas de fomento y difusión del cooperativismo-:

Establece el artículo 19.1 LCE que ***“Pueden ser **socios o socias de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas o privadas, con las salvedades establecidas en el título II de la presente ley**”***, mientras que el 157 otorga un papel muy relevante a las entidades del sector público cuando dice:

“1. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el estudio y difusión de los principios y valores propios del cooperativismo y favorecerán entornos sociales y económicos que fomenten el desarrollo de actividades económicas a través de cooperativas, facilitando su acceso a la innovación tecnológica y organizativa e impulsando las iniciativas que surjan desde las propias sociedades cooperativas.

2. Especialmente, se adoptarán las siguientes medidas de fomento:



(...)

b) Las cooperativas, independientemente de su calificación fiscal, tendrán la condición de mayoristas, por lo que les serán aplicables los precios o tarifas correspondientes y podrán detallar como minoristas en la distribución o venta.

No tendrán la consideración de ventas las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen las cooperativas a sus personas socias, sean producidos por ellas o adquiridos a terceras personas no socias para el cumplimiento de sus fines sociales.

(...)

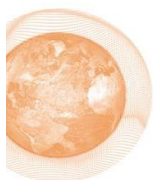
e) Las cooperativas de consumo, sin perjuicio de la condición de mayoristas prevista en el apartado 2 de este artículo, tendrán también, a todos los efectos, la condición de consumidoras directas para su abastecimiento o suministro por terceras personas no socias de productos o servicios necesarios para desarrollar sus actividades.

(...)

3. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la finalidad de desarrollar y mejorar los servicios públicos, estimularán la creación de cooperativas y su participación en la gestión de los servicios públicos.

En tal sentido, los mencionados poderes podrán prever que la prestación de estos se haga mediante la constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos, de conformidad con las disposiciones de carácter legal y reglamentario que regulan el régimen de contratación pública; se excluirán, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan el ejercicio de autoridad pública. En estas sociedades cooperativas participarán, como personas socias promotoras, la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, y de acuerdo con los principios generales de contratación pública, las entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, podrán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa, así como las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad. No obstante, las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos."

Por tanto, se pone de manifiesto que se contempla un marco triple; uno de posibilitar la participación de las entidades públicas en condición de socias de las



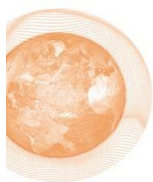
cooperativas, otro de mero favorecimiento del cooperativismo mediante el fomento del desarrollo de actividades económicas a través de cooperativas, facilitando su acceso a la innovación tecnológica y organizativa e impulsando las iniciativas que surjan desde las propias sociedades cooperativas, y otro más, y de mayor intensidad, en el que se contempla la participación de la Administración, como socia promotora (y veremos en los párrafos que siguen si lo hacen en la mera condición de socio colaborador o de socio cooperador), junto con personas usuarias e incluso personas socias trabajadoras, que si bien es cierto que se contempla en el contexto de la prestación de servicios públicos, y que la generación y el suministro de energía no está incluido en el espectro de competencias, nos encontramos en el marco de una norma del año 2009, y un contexto actual en el que de una parte se potencia el autoconsumo, que puede gestionarse mediante iniciativas compartidas, y adicionalmente existe un marco obligacional para la propia Administración de consumir paulatinamente energía proveniente de recursos renovables.

En este sentido la LCE permite en su artículo ser socios o socias de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas o privadas, y distingue las siguientes modalidades:

- a) Personas socias cooperadoras.
- b) Personas socias inactivas o no usuarias y personas socias en excedencia.
- c) Personas socias colaboradoras.
- d) En las cooperativas mixtas, las personas socias titulares de partes sociales con voto.

A los efectos de este informe, destacamos las condiciones legalmente establecidas para las personas socias cooperadoras y socias colaboradoras, que la ley define de la siguiente forma:

- Cooperadoras: Son personas socias cooperadoras las personas físicas o jurídicas cuya condición de persona socia está directamente relacionada con la participación efectiva en la actividad de la cooperativa, sea como trabajador o trabajadora, o como usuario o usuaria.
- Colaboradoras: Podrán adquirir la condición de personas socias, que se denominarán colaboradoras, aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, sin poder realizar plenamente el objeto social cooperativo, puedan colaborar en la consecución del mismo. Sus derechos y obligaciones se regularán por lo dispuesto en los estatutos, y, en lo no previsto por estos, por lo pactado entre las partes. El conjunto de estas personas socias, salvo



que sean sociedades cooperativas, no podrá ser titular de más de un tercio de los votos ni en la asamblea general ni en el consejo rector.

Las personas socias colaboradoras, en función de su participación en la actividad cooperativizada, tendrán derecho a participar en los resultados de la cooperativa, si así lo prevén expresamente los estatutos o bien lo acuerda la asamblea general y el consejo rector lo formaliza de forma expresa.

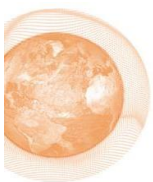
Las personas socias colaboradoras tendrán la consideración de personas socias cooperadoras exclusivamente en relación con las cooperativas mixtas.

En el caso de determinadas cooperativas previamente analizadas en el entorno de Debagoiena -por ejemplo, las cooperativas de Otxandio y Elorrio- que es extrapolable a cualquier caso, las Administraciones locales participan como socias colaboradoras, puesto que no realizan plenamente el objeto social cooperativo -consumidor de energía-, pero colaboran en la consecución del mismo, aportando capital y/o el uso de bienes inmuebles. La cuestión está en establecer la posibilidad de que estas Administraciones locales -o evidentemente otras Administraciones que se planteen participar en comunidades energéticas como consumidoras- pueden pasar a ser consideradas personas socias cooperadoras por su participación efectiva en la actividad cooperativizada como usuarios.

2.4.3.- Es evidente que el menor grado de implicación que la condición de socios colaboradores supone para la iniciativa cooperativizada, y el hecho de que no realicen plenamente el objeto social cooperativo, aleja este modelo de supuestos en los que las Entidades Locales pretendan ser socios consumidores de la energía generada por la comunidad energética. Es más, ese modelo de participación se encuentra ya superado en vista de las iniciativas que desde GIZABIDEA se nos han trasladado.

La cuestión es por tanto si existe un marco jurídico que permita a las Entidades Locales participar en comunidades energéticas, no solo como socias cooperadoras, sino en condición de usuarias-consumidoras, consumiendo la energía generada por ésta, y si esa participación se encuentra sometida a limitaciones propias de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Para determinar esta cuestión debemos partir del hecho inicial de que existe una obligación normativa para las Entidades Locales de que el 100% de la energía que consuma provenga de fuentes de energía renovable y de que para el año 2030, en el conjunto de sus edificios, disponga de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficientes para abastecer el 32% del consumo de la citada administración, incluyendo tanto sistemas de aprovechamiento térmico como de



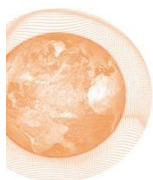
generación eléctrica. Estas obligaciones podrá cumplirlas de manera autónoma o de manera asociada, y recurriendo al mercado o mediante el desarrollo de una actividad económica de generación de energía, y en esta elección cada Administración deberá hacer una elección basada en términos de eficiencia, de servicios públicos, de estabilidad presupuestaria, etc.

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

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

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

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



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

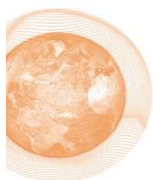
Evidentemente que las fórmulas de que dispone una entidad local para la consecución de los objetivos que la normativa autonómica le marca en cuanto a consumo y generación de energías renovables pueden ser individuales -por medios exclusivamente propios municipales- o colectivas. En este caso nos centramos en la segunda opción, dado que las comunidades energéticas debemos enmarcarlas en ésta.

2.4.4.- Siendo uno de los objetivos más inmediatos de las comunidades energéticas la producción de energía para autoconsumo, la cuestión es si debemos necesariamente enmarcarlo en un contexto de licitación pública o podemos considerarlo una actividad económica desarrollada por un tercer sujeto, que sería una persona jurídica en la que participe la Administración.

En base a lo que se ha expuesto en apartados precedentes ha quedado justificado que las entidades locales no tienen competencias en materia de energía, lo cual implica que el desarrollo de una actividad de generación de energía no se enmarcaría en un supuesto de gestión directa o indirecta de servicios de conformidad a las fórmulas previstas en el artículo 85 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, que principalmente en este caso se corresponderían con

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.
- e) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos.

El desarrollo de una actividad de generación en el que interviniesen conjuntamente terceros interesados mediante la fórmula de comunidad energética se incardinaría, en lo que a las entidades locales se refiere, en un supuesto de ejercicio de una actividad económica, desde el momento en que se desarrolla una actividad de



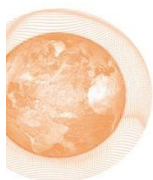
generación de energía -que incluso permite almacenar y vender su excedente de producción de electricidad renovable-, para consumidores finales y que tiene como objetivo principal ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o en la zona donde desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y todo ello empleando determinados modelos de entidades jurídicas que deben respetar.

El artículo 128.2 de la Constitución española, así como el 86 de Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local y el 96 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, permiten a las Entidades Locales ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, que ha venido en denominarse por autores como Martín Bassols como "intervencionismo económico local". La iniciativa pública puede recaer sobre "cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes" (art. 96 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local). Es principalmente el artículo 86 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local la que lo regula, y dispone:

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

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

Si bien es cierto que la doctrina ha hablado del término "modulación" a la hora de referirse a la iniciativa económica local, lo cierto es que el art. 128.2 CE no plantea limitación territorial alguna a las Administraciones que la ejerzan, bien se trate del Estado, de una Comunidad Autónoma o una Entidad Local y en este sentido Rivero Ysern (2014, p. 481); Gosálbez Pequeño (2012, p. 345), en el contexto doctrinal, y en el jurisprudencial por ejemplo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Contencioso), sec. 1.ª, S 25-03-2014, n.º 58/2014, rec. 228/201312, por la cual supera el límite físico del propio municipio cuando una sociedad de economía mixta constituida por el Ayuntamiento de Sevilla -AUSSA-para la explotación de aparcamientos concurre a

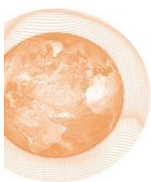


licitaciones de gestión de este tipo de infraestructuras en otros municipios, incluso en Extremadura.

De ahí que haya que entender derogado, por no acomodarse al régimen constitucional actual, el art. 46.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales con relación al expediente de municipalización y provincialización de servicios propio de un contexto histórico y normativo donde la iniciativa económica local era excepcional, cuando exige que los servicios *"se presten dentro del correspondiente término municipal o provincial, aunque algunos elementos del servicio se encuentren fuera de uno u otro"*, y otro tanto ocurre con el art. 96 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que declara que *"La iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes"*.

2.4.5.- Centrándonos en la materia de las Comunidades Energéticas y la personalidad jurídica necesaria del instrumento empleado para ello, principalmente considerando la imposibilidad de la Entidad Local de tener un control efectivo de la misma por los impedimentos que al efecto establecen las Directivas europeas, una fórmula institucional válida en el contexto regulatorio de las Entidades Locales que haga a su vez posible cohonestar el interés por participar en iniciativas de autoconsumo, sea recurrir empresas mixtas con un capital minoritario público por requisitos de la UE, y al respecto, el art. 104 del Real Decreto Legislativo 781/1986 dispone que la Entidad local podrá utilizar *"las formas de sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la Entidad"*, y aunque la sociedad de economía mixta se ha eliminado como forma de gestión indirecta de servicios públicos -y debemos hacer hincapié en que la producción de energía no puede considerarse como un servicio público competencia municipal- tanto en la legislación de contratación del sector público como en el propio Real Decreto Legislativo 781/1986, pervive como fórmula de colaboración público-privada.

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



participación de ciertas empresas, considerando asimismo que debería permitirse la participación en el accionariado de personas físicas y pymes, o de otros entes públicos.

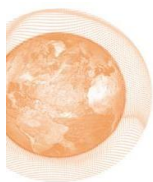
En segundo lugar, si se constituye una sociedad de economía mixta como Comunidad Energética debe quedar claro que no se trata de una actividad dirigida al público en general, sino principalmente a sus miembros o socios, como imponen las Directivas comunitarias, si bien es cierto que la entidad constituida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

En tercer lugar, las actividades que puede realizar una Comunidad Energética se encuentran liberalizadas (producción, suministro de electricidad, etc.), lo cual impone que cuando su prestación se realice a través de una empresa participada por un ente local, se haya de respetar las normas de libre competencia, tal y como lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo con carácter general refiriéndose a la intervención en la actividad económica de entes instrumentales locales, por ejemplo en sentencia de 14 de junio de 2013, que dice:

*“...la interposición de un ente instrumental subordinado, aunque esté dotado de personalidad jurídica propia, para la prestación -por parte de las Entidades Locales- de determinados servicios en los mercados liberalizados convierte a aquellas Corporaciones en operadores económicos que **deben competir en el mercado en igualdad de condiciones con el resto**. O, en otras palabras, las Entidades Locales que hayan personificado bajo el régimen de derecho privado sus propias empresas, cuya actividad y comportamiento siguen determinando, **no pueden ampararse después en el título de las “potestades administrativas” para intervenir en beneficio de aquéllas e imponer al resto de los operadores condiciones de mercado más restrictivas o limitar su legítima actividad.**”*

El espectro de actividades a las que podría atender una Comunidad Energética se encuentran liberalizadas y por tanto se exige su apertura a la competencia, a la iniciativa privada, pero en un contexto muy concreto y limitado, incluso físicamente, por aplicación del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, que en su artículo 3 define la instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas de la siguiente manera:

*“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.

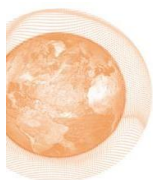
iv. Estén ubicados, tanto la generación como los consumos, en una misma referencia catastral según sus primeros 14 dígitos o, en su caso, según lo dispuesto en la disposición adicional vigésima del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica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

2.4.6.- El artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece los requerimientos para el ejercicio de actividades económicas, que se ciñen a:

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

b) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que



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

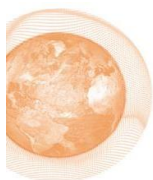
c) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades, y

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

Lo cierto es que, con respecto a la potestad de iniciativa pública económica, es decir, actividad empresarial que se presta en régimen de concurrencia e igualdad con la empresa privada, y a la obligación de tramitar el expediente en aplicación de lo previsto en el artículo 97.2 las posturas que se mantienen por la doctrina y jurisprudencia son contrapuestas.

Como postura favorable a la exigencia de la tramitación del expediente del art. 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, tanto para actividades económicas empresariales necesariamente en régimen de concurrencia, como para las actividades reservadas, aunque se presten en régimen de mercado, y ya se trate de iniciativa empresarial local como de la prestación de servicios públicos la postura del Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de febrero de 2002 (RAJ 1590) en la que afirmó que la creación de empresas municipales como la Sociedad Municipal Residuos Sólidos Urbanos, SL para la gestión de servicios públicos esenciales, aunque se ejerzan en régimen de concurrencia, exige asimismo un expediente previo para acreditar la oportunidad y conveniencia de la medida. Para el Alto Tribunal la necesidad de previo expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida encaminada al ejercicio de la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, en este caso consistentes en la prestación de un servicio público esencial, es común a todos los casos de creación de empresas mercantiles para la gestión de servicios públicos.

En este mismo sentido, se han manifestado también algunos Tribunales Superiores de Justicia, y a título de ejemplo la sentencia del TSJ de Castilla y León, de 28 de diciembre de 2012 (Rec. 1435/2010), (Roj: STSJ CL 6421/2012 – ECLI:ES:TSJCL:2012:6421) en la que se analiza el acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de León sobre el expediente para el cambio en la forma y modo de gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua a través de la creación de una sociedad de economía mixta¹⁹. O la sentencia del TSJ del País Vasco 305/2010, de 26 de abril, (recurso de apelación n.º 749/08) que trae causa del acuerdo del Ayuntamiento de San Sebastián de fecha 11 de agosto de 2004, que resuelve la



creación de una Sociedad Pública Municipal para la Gestión, Desarrollo y Explotación de los Servicios Funerarios y se aprueba sus Estatutos. El TSJ del País Vasco argumenta que el hecho de que *“se trate de servicio público y que se ejerza en régimen de libre concurrencia, no libera a la Corporación –y esto es esencial–, de la obligación de acreditar en expediente la oportunidad y conveniencia art. 86 Ley 7/85 -de ejercer,- por ejemplo, mediante personificación mercantil,-la actividad económica en que consiste, sino que tampoco le exime de cumplimentar el procedimiento y los pasos descritos en el art. 97 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local –RDL 781/86–”*.

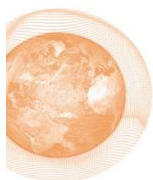
Respecto a las posturas que estiman que el expediente del art. 97 TRRL no es exigible, lo ciñen a los supuestos de que se trate de servicios públicos locales, por haberle atribuido la Ley la competencia para desempeñar la actividad prestacional de forma voluntaria u obligatoria, de donde deriva el hecho de que se considere que no se exige para los servicios reservados y obligatorios del art. 26 LBRL. Hay que citar como representativa de esta postura la STSJ de Valladolid n.º 773/2019, de 21 de mayo, dictada en recurso de apelación interpuesto por Aguas de Valladolid, S. A, que impugna el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid por el que se decide asumir, una vez finalizado el contrato de concesión vigente, la gestión directa del ciclo integral del agua de Valladolid mediante la creación de una Entidad Pública Empresarial Local (EPEL).

El contexto, limitado a la prestación de servicios públicos locales mediante iniciativa empresarial, no es aplicable al caso que nos ocupa dado que no nos encontramos ante ese supuesto en el caso del suministro de energía eléctrica, que como ya hemos manifestado previamente, no se encuentra en el haz de competencias municipal.

De ahí que sea recomendable la tramitación del expediente previsto en el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece los requerimientos para el ejercicio de actividades económicas.

2.4.7.- Y la cuestión subsiguiente consiste en cómo hacer efectivo uno de los principios más elementales de las comunidades energéticas, que es el de la participación conjunta de interesados consumidores, incluyendo al Sector Público local, sin un régimen de mayorías que permita controlar la persona jurídica que surja, concurriendo a esta iniciativa una Administración pública.

En este sentido el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aún vigente, contiene una regulación para las empresas mixtas, y en su artículo 104 dispone que:



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

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

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

a) suscripción pública de acciones; o

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

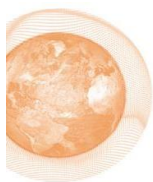
3.º Convenio con Empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.”

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

2.5.- SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL RÉGIMEN DEL AUTOCONSUMO COLECTIVO. LA NO CONSIDERACIÓN COMO SUPUESTOS SUJETOS A DICHA NORMA.

2.5.1.- Se ha expuesto en el apartado anterior lo relativo a la potestad de las Administraciones locales de promover la creación y la participación propia en iniciativas de autoconsumo colectivo, pero debe de analizarse la posibilidad de optar por el abastecimiento directo, desde la perspectiva de la aplicación y, en su caso, el cumplimiento de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Ha de partirse de la base de que el artículo 16, apartado 3, de la LCSP considera que en todo caso son contratos de suministro aquellos que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada. Por aclarar ambos conceptos, la energía primaria comprende todas las formas de energía disponible en la naturaleza antes de ser convertida o transformada, mientras que la energía final es aquella que va destinada a usos directos, por ejemplo, en forma de electricidad o calor.



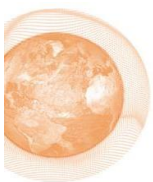
En relación a la aplicación de la LCSP en una configuración de Comunidad Energética, es relevante partir de la base de que se establecen unos límites al control de la entidad jurídica que le dé forma, por lo que su propia configuración impide que se pueda acudir a fórmulas como la de los medios propios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

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

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

Es muy importante el concepto de criterio de reparto, puesto que este coeficiente tomará los valores que figuren en un acuerdo firmado por todos los consumidores participantes del autoconsumo colectivo y notificado a la empresa distribuidora como encargada de lectura de los consumos, y el valor de estos coeficientes podrá determinarse en función de la potencia a facturar de cada uno de los consumidores asociados participantes, de la aportación económica de cada uno de los consumidores para la instalación de generación, o de cualquier otro criterio siempre que exista acuerdo firmado por todos los participantes y siempre que la suma de estos coeficientes $\beta_{h,i}$ - coeficiente de reparto horario en la hora h entre los consumidores que participan del autoconsumo colectivo de la energía generada en la hora h - de todos los consumidores que participan en el autoconsumo colectivo sea la unidad para cada hora del periodo de facturación.

Esta comunicación se lleva a cabo en base al modelo de cálculo de las energías y potencias a efectos de facturación y liquidación para el autoconsumo colectivo o



asociado a una instalación a través de la red, inserto en el Anexo I del Real Decreto 244/2019.

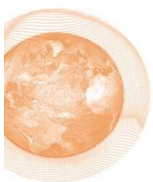
Una Comunidad Energética se adscribirá en todo caso a alguna de las modalidades siguientes:

- i. Suministro con autoconsumo sin excedentes mediante la instalación de un mecanismo antivertido que impida la inyección de energía excedentaria a la red de transporte o de distribución. En este caso existirá un único tipo de sujeto de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que será el sujeto consumidor.
- ii. Consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo con excedentes acogida a compensación. En este caso existirán dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que serán el sujeto consumidor y el productor.
- ii. Consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación que dispongan de un único contrato de suministro según lo dispuesto en el artículo 9.2., donde igualmente existirán sujeto consumidor y productor.

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

“Artículo 14. Mecanismo de compensación simplificada.

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 9.5 y con el artículo 24.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, se define el contrato de compensación de excedentes como aquel suscrito entre el productor y el consumidor asociado acogidos a la modalidad de autoconsumo con excedentes acogida a compensación, para el establecimiento de un mecanismo de compensación simplificada entre los déficits de sus consumos y la totalidad de los excedentes de sus instalaciones de generación asociadas. En virtud de lo previsto en el artículo 25.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, esta modalidad de contrato estará excluida del sistema de ofertas.



El contrato de compensación de excedentes de los sujetos que realicen autoconsumo colectivo, utilizará los criterios de reparto, en su caso coincidentes con los comunicados a la empresa distribuidora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3.

2. También podrán acogerse voluntariamente a un mecanismo de compensación simplificada los consumidores que realicen autoconsumo colectivo sin excedentes. En este caso no será necesaria la existencia de contrato de compensación de excedentes, al no existir productor, y bastará con un acuerdo entre todos los sujetos consumidores utilizando los criterios de reparto, en su caso coincidentes con los comunicados a la empresa distribuidora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3.

3. El mecanismo de compensación simplificada consistirá en un saldo en términos económicos de la energía consumida en el periodo de facturación con las siguientes características:

i. En el caso de que se disponga de un contrato de suministro con una comercializadora libre:

a. La energía horaria consumida de la red será valorada al precio horario acordado entre las partes.

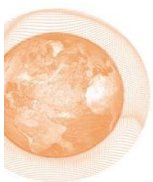
b. La energía horaria excedentaria, será valorada al precio horario acordado entre las partes.

ii. En el caso de que se disponga de un contrato de suministro al precio voluntario para el pequeño consumidor con una comercializadora de referencia:

a. La energía horaria consumida de la red será valorada al coste horario de energía del precio voluntario para el pequeño consumidor en cada hora, TCUh, definido en el artículo 7 del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo.

b. La energía horaria excedentaria, será valorada al precio medio horario, Pmh; obtenido a partir de los resultados del mercado diario e intradiario en la hora h, menos el coste de los desvíos CDSVh, definidos en los artículos 10 y 11 respectivamente del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo.

En ningún caso, el valor económico de la energía horaria excedentaria podrá ser superior al valor económico de la energía horaria consumida de la red en el periodo de facturación, el cual no podrá ser superior a un



mes. Asimismo, en el caso de que los consumidores y productores asociados opten por acogerse a este mecanismo de compensación, el productor no podrá participar de otro mecanismo de venta de energía.

4. La energía horaria excedentaria de los consumidores acogidos al mecanismo de compensación simplificada, no tendrá consideración de energía incorporada al sistema eléctrico de energía eléctrica y, en consecuencia, estará exenta de satisfacer los peajes de acceso establecidos en el Real Decreto 1544/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución que deben satisfacer los productores de energía eléctrica, si bien el comercializador será el responsable de balance de dicha energía.

5. Para la aplicación del mecanismo de compensación simplificada, los consumidores acogidos a dicho mecanismo, deberán remitir directamente a la empresa distribuidora, o a través de su comercializadora, el mismo contrato, o en su caso acuerdo, de compensación de excedentes entre todos los sujetos participantes, solicitando la aplicación del mismo, según lo dispuesto en el apartado 1. En el caso de autoconsumo colectivo sin excedentes, se deberá remitir un mismo acuerdo entre todos los consumidores afectados, según lo dispuesto en el apartado 2.

6. En aquellos casos de consumidores que se acojan al mecanismo de compensación simplificada y sean suministrados por un comercializador de referencia, este deberá realizar la facturación de acuerdo con los siguientes términos:

i. Deberá efectuar la facturación en los términos previstos en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo.

ii. Sobre las cantidades a facturar antes de impuestos, deberá descontarse el término de la energía horaria excedentaria, valorada de acuerdo con lo previsto en el apartado 2.ii.b del presente artículo. De acuerdo con lo previsto en dicho apartado, la cuantía a descontar será tal que en ningún caso el valor económico de la energía horaria excedentaria podrá ser superior al valor económico de energía horaria consumida de la red en el período de facturación.

iii. A los consumidores vulnerables acogidos al bono social, a la diferencia entre las dos cantidades anteriores se le aplicará lo previsto en el artículo 6.3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la

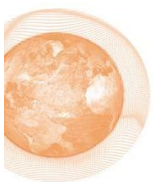


figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

iv. Una vez obtenida la cuantía final, se le aplicarán los correspondientes impuestos.

Artículo 15. Liquidación y facturación en la modalidad de autoconsumo.

1. Los sujetos acogidos a cualquier modalidad de autoconsumo que adquieran la energía horaria consumida de la red directamente en el mercado de producción liquidarán su energía de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de liquidaciones del mercado de producción.

Los sujetos que adquieran la energía horaria consumida de la red a través de una empresa comercializadora liquidarán su energía conforme a lo pactado entre las partes mensualmente con base en lecturas reales de resolución horaria y su normativa de aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14.

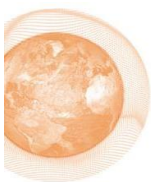
2. Corresponderá a la empresa distribuidora realizar la facturación de los peajes de acceso a las redes y los cargos del sistema eléctrico que le correspondan, en aplicación de lo establecido en el artículo 9.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

En el caso de que el consumidor tenga contratado el acceso a las redes a través de una comercializadora, la empresa comercializadora realizará al consumidor la facturación por el peaje de acceso a las redes y cargos del sistema eléctrico correspondientes, desglosando estos conceptos en la factura. La empresa comercializadora dará a las cuantías recaudadas el destino previsto en la normativa.

En el caso de consumidores directos en mercado, dichos consumidores asumirán los cargos que, en su caso, les correspondan de acuerdo con la normativa de aplicación.

3. Para la liquidación de la energía horaria excedentaria vertida por las instalaciones de producción acogidas a la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación, se aplicará la normativa general de la actividad de producción."

En consecuencia, el sistema previsto implica que el mecanismo de facturación por la energía que cada consumidor/socio consume no sea en ningún caso a través de la Comunidad Energética de la que forma parte como autoconsumidor, que es la entidad que produce la energía en un régimen de autoconsumo, sino que lo hace la compañía suministradora que tenga la Administración previamente contratada,

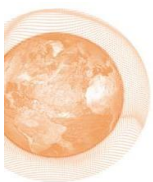


aplicando el concepto de “*facturación por energía excedentaria*”, es decir, que se aplica un descuento directamente del suministrador en la factura relativa al servicio contratado, sin que exista una facturación por suministro entre el autoconsumidor y la comunidad energética.

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

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

No hay onerosidad en la relación entre la Comunidad Energética y el Ayuntamiento por cuanto que el “contratista” -entendiendo así a la Comunidad a meros efectos dialécticos- no obtiene beneficio económico alguno de la Administración, ya sea de forma directa o indirecta, sino que simple y llanamente se trata de que los interesados asuman el gasto para la constitución de ese instrumento con personalidad jurídica propia que, una vez hechas las inversiones en infraestructuras



y mantenimiento, sirve única y exclusivamente para rebajar las facturas de luz de los socios mediante descuento en las facturas del suministrador, sin haber una contraprestación y ni siquiera un suministro energético directo.

En consecuencia, no consideramos que se trate de una relación jurídica sometida a la LCSP.

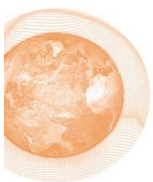
2.5.3.- Tampoco en el supuesto de que la Comunidad Energética se limite a suministrar sin excedentes a sus propios socios -autoconsumidores sin excedentes-, siendo uno de ellos la Administración, se estaría en el supuesto del artículo 16 de la LCSP, puesto que la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define en su artículo 6 el sujeto comercializador como *"aquellas sociedades mercantiles, o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios, que, accediendo a las redes de transporte o distribución, adquieren energía para su venta a los consumidores, a otros sujetos del sistema o para realizar operaciones de intercambio internacional en los términos establecidos en la presente ley"*.

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

2.5.4.- Cuestión distinta, a efectos de aplicación del artículo 16 LCSP, sería recurrir a un modelo de comunidad energética en el que ésta pasase a producir energía que se derive directamente al pool regulado por el OMIE -operador de mercado eléctrico designado- mediante un contrato con una comercializadora, y que sus socios reciban posteriormente un suministro de energía por medio de contratos tipo PPA (Power Purchase Agreement) de energía renovable de el mismo suministrador/comercializadora que previamente les ha adquirido la energía producida o de otro distinto, de forma que exista un contrato bilateral de compraventa de energía procedente de fuentes de energía renovable a un precio predeterminado, durante un periodo de tiempo previamente establecido y que generalmente se establece a largo plazo.

Es decir, es un modelo en el que la CEL produce energía -como entidad productora- que se vierte al pool regulado por el OMIE mediante una comercializadora, la cual posteriormente compra energía en el mercado para venderla nuevamente a la propia CEL y/o a sus miembros, por lo que se adquiere la energía directamente de una comercializadora, bien sea por contratos puntuales/regulares o bien por contratos de larga duración o PPA.

Este modelo no encaja con el supuesto de compensación de consumos en base a la potencia de una instalación de autoconsumo colectivo y consiguiente descuento



en la factura, sino que se funda en un acuerdo de venta de la energía producida en una planta de la que sería titular la CEL y de posterior compra de energía que los socios vayan a consumir, lo cual implicaría en el caso de la participación de Administraciones públicas una posible colusión -dependiendo del modelo concreto- con el artículo 16 de la LCSP, por existir un contrato de suministro de energía para una entidad que se encuentra dentro del ámbito subjetivo de aplicación de dicha norma.

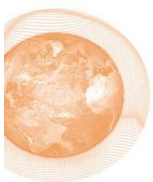
En estos casos no cabe duda de la posibilidad de que la Administración participe como socia colaboradora a los efectos d lo previsto en el apartado 5 del artículo 19 LCE, pero la participación como socios cooperadores estaría en tela de juicio.

2.6.- LOS BIENES MUNICIPALES Y LA CESIÓN DE USO A ENTIDADES JURÍDICAS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN RESPECTO DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS.

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

Para ello, debemos acudir a las previsiones de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Conforme a las previsiones de la Ley 33/2003 y el Real Decreto 1372/1986, los bienes de las Administraciones Públicas se dividen en dos categorías: bienes de dominio público (también denominados bienes demaniales) y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público son aquéllos adscritos al uso general o al servicio público (por ejemplo, edificios administrativos, hospitales públicos, carreteras o caminos públicos), o aquellos que se clasifiquen como tales por alguna ley (montes de utilidad pública determinados por la normativa). Por su parte, los bienes patrimoniales se definen en el artículo 6 del Real Decreto 1372/1986 y el 7 de la Ley 33/2003, casi por exclusión, como aquéllos "*que, siendo propiedad de la Entidad Local no estén destinados a uso público*", por lo que se trata de una categoría cuasi-residual.



En cuanto al régimen de uso de dichos bienes, existen importantes diferencias respecto a los procedimientos para permitir su uso por terceros ajenos.

Pero es relevante a estos efectos partir de la base de que existen voces que consideran que concurre con la concesión *“una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general”*, principalmente por la consideración de que la generación de energía eléctrica, y el suministro correspondiente, está calificada por la LSE, en su artículo 2.2 como servicio de interés económico general cuando incluye *“2. El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general”*.

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

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

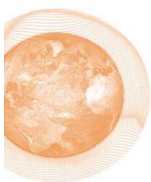
Por consiguiente, la adjudicación de bienes parte de una base muy específica en cuanto a la posibilidad de que se trate de concesiones o adjudicaciones directas y gratuitas.

Finalmente, de manera relativamente reciente se ha aprobado y promulgado en el contexto de la Comunidad Autónoma de Euskadi la LTECC, en cuyo artículo 26 se ha regulado expresamente el otorgamiento de concesiones o derechos de superficie de la siguiente manera:

“1.– 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.

2.– Las concesiones demaniales, así 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, y se tendrán que establecer necesariamente en las bases los siguientes aspectos:

a) La determinación exacta de los bienes sobre los cuales se constituye la concesión o el derecho de superficie.

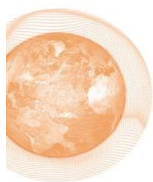


- b) La duración máxima de la concesión o del derecho de superficie y, en su caso, las oportunas prórrogas, hasta el máximo previsto en la normativa de patrimonio público aplicable.*
- c) El canon anual a satisfacer o el mecanismo de colaboración para el aprovechamiento de la energía generada, si procede.*
- d) La potencia mínima de generación renovable o almacenamiento a instalar y sus características básicas.*
- e) El plazo máximo de puesta en marcha de estas instalaciones.*
- f) Los mecanismos de colaboración y fiscalización a ejercer por parte de la Administración pública concedente.*
- g) La forma en que se ejecutará la reversión a favor de la administración pública concedente una vez agotado el plazo de concesión o resuelta esta.*
- h) El derecho de rescisión de la concesión y su reversión, así como la resolución del derecho de superficie, para los casos graves de incumplimiento del mantenimiento de las instalaciones y de su seguridad, o de infrautilización."*

En consecuencia, la nueva norma contempla la potestad de las administraciones titulares de bienes para otorgar concesiones sobre bienes demaniales, o constituir derechos de superficie sobre bienes patrimoniales, 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, y estas adjudicaciones pueden ser por medio de concurso público expresamente reservado para este tipo de entidades o mediante cesión gratuita y directa.

Parece lógico que en los supuestos en los que en un municipio exista más de una comunidad energética, y a salvo de circunstancias excepcionales a considerar caso por caso, se debiera de acudir a la concurrencia entre este tipo de entidades, y cuando no exista más que una entidad o su proyecto sea considerado de especial interés o singularidad, acudir a la concesión directa y gratuita, salvaguardando así principios de igualdad y concurrencia que pudieran resultar de aplicación.

2.6.2.- Respecto a los bienes de dominio público o demaniales, para la consecución de un derecho de uso sobre los mismos se precisa de la obtención de un título jurídico que habilite su uso privativo, exclusivo, por parte de terceros, al definir el artículo 75 del Reglamento como tal "el constituido por la ocupación de una porción



del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados", requiriéndose dicho título dado que es principio de gestión y administración de los bienes demaniales la dedicación preferente al uso común frente al privativo.

El título jurídico que deberá otorgarse por el Ayuntamiento para permitir el uso privativo de un bien de dominio público es la concesión administrativa demanial, que se regula en el artículo 93 de la Ley 33/2003, con las siguientes características:

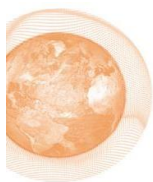
1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de la misma Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.
2. Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo.
3. Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años.
4. Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público.

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

5. El acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones en el apartado 7 del artículo 92 de la Ley 33/2003, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización.

Con respecto a las concesiones, y como se indica en el anterior punto 2, siendo prioritaria la convocatoria de concurso, puede darse el supuesto de adjudicarlo de forma directa en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público -



entendiendo como tal la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público-.

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).

d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.

e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.

f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.

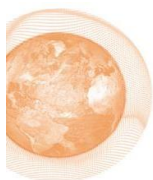
g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.

i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

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

En otro caso, la posibilidad de adjudicación directa podría fundarse en la necesidad de "dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general", considerando que la actividad de suministro está calificada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en su art. 2.2 como servicio



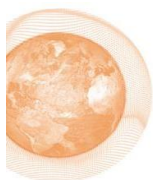
de interés económico general, aspecto que, en el caso de las comunidades energéticas, podría ahondarse por ser un elemento protagonista en la transición energética, la descarbonización, la lucha contra el cambio climático y, de forma simultánea, combatir la pobreza energética, siempre que la concesión estableciera condiciones a cumplir por la comunidad energética, lo que viene también contemplado en el artículo 20 de la LTECC cuando incluye como directrices generales de la transición energética mediante el fomento de 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.

Por otra parte, destaca la posibilidad de que la Administración dispone con respecto a la remuneración a percibir como consecuencia del establecimiento de las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, pudiendo ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público. En este sentido, corresponderá a la Entidad Local justificar la decisión que adopte, basada en aspectos como el lucro que el concesionario pudiera obtener de la concesión, partiendo del hecho de que la Ley 33/2003 ya contempla que en los supuestos en los que la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla, no estarán sujetas a la tasa cuando. La LTECC incluye en su artículo 26 la previsión -potestativa- de que las concesiones tengan carácter gratuito.

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

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

1. Cabe la cesión gratuita de bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos cuando el cesionario sea otra Administración pública, organismo o entidad vinculada o dependiente, así como las enajenaciones de inmuebles rústicos cuyo precio de venta sea inferior a 150.000 euros se formalizarán en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el

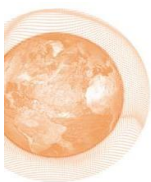


Registro de la Propiedad. Una sociedad cooperativa participada por una Entidad Local puede entenderse vinculada a la misma -aunque no dependiente-, pero a este respecto también son aplicables los argumentos empleados para fundamentar la concesión administrativa sobre bienes demaniales y expuestos en el apartado 2.6.2.

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

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

Bien sea en el supuesto de concesiones sobre bienes demaniales o de explotación de bienes patrimoniales, el artículo 60 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, establece la posibilidad de que las aportaciones al capital social puedan realizarse, si lo autorizan los estatutos sociales o lo acuerda la asamblea general, en bienes o derechos. Esto repercute positivamente en el expediente que cada Entidad Local debería tramitar para el desarrollo de la actividad, dado que limita su afección en materia de estabilidad presupuestaria al poder limitar el desembolso en metálico.



3. CONCLUSIONES.

En mérito de cuanto antecede se alcanzan las siguientes conclusiones:

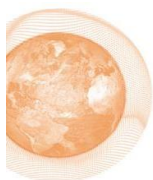
Primera.- El ordenamiento del Estado español no ha transpuesto de forma íntegra las Directivas europeas que regulan la materia de las comunidades energéticas.

En la actualidad existe un Proyecto de Real Decreto fechado en abril de 2023 por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía, que pretende incorporar al ordenamiento jurídico interno los principios reguladores de estas comunidades energéticas, dando así cumplimiento parcial al mandato de transposición fijado en las disposiciones comunitarias - Directiva (UE) 2018/2001 y Directiva (UE) 2019/944 -, el cual se encuentra en fase de tramitación, sin que exista fecha cierta para la finalización del proceso.

Segunda.- La Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, 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.

El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, mediante la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define las Comunidades de Energías Renovables como *"entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras."*

Esta misma fórmula se contempla entre las definiciones del artículo 3 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, de ámbito comunitario.



Tercera.- Ni en el marco jurídico de la Comunidad Autónoma de Euskadi ni en el de las Entidades Locales se reservan competencias en materia de energía para las Administraciones locales.

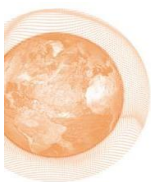
La Comunidad Autónoma de Euskadi sí ha dictado normas para el cumplimiento de objetivos tales como el impulso de la eficiencia en el uso de la energía y la promoción del ahorro, la promoción e implantación de las energías renovables, con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles o la reducción de la factura energética de las administraciones públicas vascas, el impulso de una gestión más local y comunitaria de la energía, entre otros, que afectan a las Entidades Locales.

Esta normativa impone a las Administraciones públicas la implementación de medidas de fomento tales como que, en las licitaciones para la compra de energía eléctrica de las administraciones públicas vascas se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea de origen renovable, así como que para 2030 el en el conjunto de los edificios públicos, se disponga de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficientes para abastecer el 32% del consumo de cada Administración, incluyendo tanto sistemas de aprovechamiento térmico como de generación eléctrica.

Cuarta.- No cabe considerar la producción de energía eléctrica para autoconsumo como una actividad dentro del haz de competencias de las Administraciones Locales, por lo que la participación de estas entidades en iniciativas de este tipo, cuando no se trate de un supuesto de producción y autoconsumo completamente propio, y se recurriese a colaboraciones con terceros mediante la constitución de Comunidades Energéticas, cabría enmarcarse en el contexto del desarrollo de actividades económicas previsto en el artículo 128 de la Constitución, el 86 de la Ley de Bases de Régimen Local y el 96 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, pudiendo participar como socios colaboradores, pero también como socios cooperadores, en su condición de personas usuarias cuando el modelo de comunidad energética no colusione con el artículo 16 de la Ley de Contratos del Sector Público.

La constitución de empresas mixtas, previo expediente de ejercicio de estas actividades, puede llevarse a cabo a través de los procedimientos siguientes:

- 1.º Adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.
- 2.º Fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por alguno de los procedimientos siguientes:



a) suscripción pública de acciones; o

b) concurso de iniciativas.

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

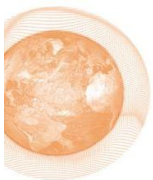
Quinta.- La fórmula de la sociedad cooperativa es la que mejor se adapta a los requerimientos que la Directiva 2018/2001 y la Directiva 2019/944 imponen para las comunidades energéticas en lo que a que se trate de entidades jurídicas que respeten la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y 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.

Sexta.- La producción de energía para autoconsumo colectivo por medio de una sociedad cooperativa en la que participa una Entidad Local, bien sea sin excedentes o con excedentes, no está sujeta al ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en los casos en que la fórmula empleada carezca de onerosidad y no se trate de un supuesto de suministro de energía por tercero.

En el caso de que una comunidad energética recurra al modelo por el que se suscribe un contrato PPA para suministro posterior de energía de sus socios, podría entrar en colisión con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Séptima.- La propiedad de que normalmente disponen las Entidades Locales sobre bienes inmuebles, bien sean de dominio público o patrimoniales -dependiendo del uso al que son adscritos- y la idoneidad de las instalaciones para albergar infraestructuras fotovoltaicas, hacen de estas Administraciones un socio propicio para la iniciativa, que además tiene margen legal para conceder esas explotaciones de forma directa o pro concurso, así como de forma gratuita u onerosa.

La reciente Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático ahonda en la procedencia de las cesiones a las comunidades energéticas, bien sea de bienes demaniales o de patrimoniales, permitiéndole a la Administración titular del inmueble llevarlo a cabo por concurso público restringido a las comunidades de



energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas o de forma directa y gratuita.

Paralelamente, bien sea en el supuesto de concesiones sobre bienes demaniales o de explotación de bienes patrimoniales, existe la posibilidad de que las aportaciones al capital social a las cooperativas puedan realizarse, si lo autorizan los estatutos sociales o lo acuerda la asamblea general, en bienes o derechos, con el consiguiente beneficio para la Administración en materia de estabilidad presupuestaria y tesorería.

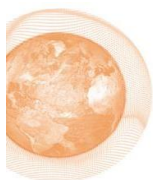
Es todo cuanto tengo a bien informar, según mi leal y saber entender, salvo mejor criterio u otro mejor fundado en Derecho

En Arraste, a 26 de marzo de 2024.

NOMBRE ANZUOLA
MARTINEZ DE
ANTOÑANA ENEKO
- NIF 44679248T

Firmado digitalmente
por NOMBRE
ANZUOLA MARTINEZ
DE ANTOÑANA ENEKO
- NIF 44679248T
Fecha: 2024.11.19
17:15:47 +01'00'

Eneko ANZUOLA MARTÍNEZ DE ANTOÑANA
Abogado



© LKS Next , 2021

Quedan reservados todos los derechos.
Queda prohibida sin autorización expresa y escrita del titular, la reproducción, total o parcial, distribución, la comunicación pública, la transformación, alquiler o préstamo de este documento en cualquier tipo, medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro.

SEDE SOCIAL

GOIRU, 7
20500 ARRASATE-MONDRAGÓN
TEL. +34 902 540 990

DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

PARQUE EMPRESARIAL ZUATZU
Edificio URUMEA- Planta 1 - Local 1
Zubiberri Bidea, 31
20018 DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
TEL. +34 902 540 990

BILBAO

PARQUE TECNOLÓGICO DE ZAMUDIO
Edificio 207-A, Bajo
48170 ZAMUDIO
Tel. +34 902 540 990

CANTABRIA

PARQUE EMPR. TIRSO GONZÁLEZ - F2
Portal 22 - 1ª Planta -OF. 1-2
39610 EL ASTILLERO
TEL. +34 942 544 938

VITORIA-GASTEIZ

PEDRO ASÚA, 75-77
01008 VITORIA-GASTEIZ
TEL. +34 945 287 800

BILBAO

GRAN VIA, 33 – 3ª planta
48009 BILBAO
TEL. +34 5 94 439 96 50

AQUITAINE – FRANCE

TECHNOPOLE IZARBEL IMMEUBLE
CRÉ@TICITÉ. BATÍMENT A
64210 BIDART
TEL. +33 5 59 58 00 00

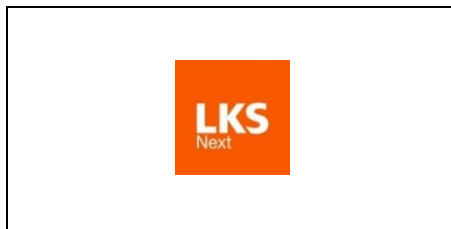
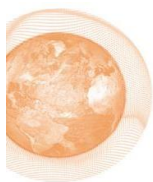
MADRID

PERÚ, 6
Edificio A Bajo 3º
28290 LAS ROZAS
+34 900 970 038

GETXO

AVDA. ZUGAZARTE, 32
48930GETXO
TEL. +34 944 04 39 00

INFO@LKSNEXT.COM
WWW.LKSNEXT.COM



Este documento lo ha elaborado LKS NEXT a petición de Gizabidea Fundazioa en respuesta a los trabajos realizados en el marco de ENERGIAREN PUNTUA OFICINA DE TRANSFORMACION COMUNITARIA (OTC).

Esta OTC está acogida al programa de ayudas a oficinas de transformación comunitaria (Programa CE Oficinas del IDAE) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU, cuyas bases reguladoras fueron establecidas mediante la "Orden TED/1021/2022, de 25 de octubre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico".