



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18\_núm. 2\_2023 | pp. 133-140

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5179>

© Paula M.ª Tomé Domínguez

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido:06/02/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Atribución 4.0 International License

# Comunidades enerxéticas locais e reto demográfico: oportunidades para a loita contra o despoboamento

## Comunidades energéticas locales y reto demográfico: oportunidades para la lucha contra la despoblación

## Local energetic communities and the demographic challenge: opportunities for the fight against depopulation



**PAULA M.ª TOMÉ DOMÍNGUEZ**

Doutora en Dereito Administrativo / Contratada FPU-POP  
Universidade de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0002-5400-3114>

[paulatomedom@usal.es](mailto:paulatomedom@usal.es)

**Resumo:** Este traballo ten como obxectivo, a partir dunha análise breve do réxime xurídico das comunidades enerxéticas locais (en diante, CEL) e das súas implicacións para a consecución dos obxectivos europeos en materia de sustentabilidade e transición ecolóxica, poñer de manifesto as oportunidades que presentan estas entidades xurídicas e a súa consolidación, para o cumprimento de obxectivos en materia de reto demográfico e para a loita contra o despoboamento no noso país.

**Palabras clave:** Comunidades enerxéticas locais, reto demográfico, transición ecolóxica.

**Resumen:** El presente trabajo tiene como objetivo, a partir de un análisis breve del régimen jurídico de las comunidades energéticas locales (en adelante, CEL) y de sus implicaciones para la consecución de los objetivos europeos en materia de sostenibilidad y transición ecológica, poner de manifesto las oportunidades que presentan estas entidades jurídicas y su consolidación, para el cumplimiento de objetivos en materia de reto demográfico y para la lucha contra la despoblación en nuestro país.

**Palabras clave:** Comunidades energéticas locales, reto demográfico, transición ecológica.

**Abstract:** The aim of this paper is, based on a brief analysis of the legal regime of local energetic communities (hereinafter referred to as LECs) and their implications for the achievement of European objectives in terms of sustainability and ecological transition, to highlight the opportunities presented by these legal entities and their consolidation, for the fulfilment of objectives in terms of the demographic challenge and the fight against depopulation in our country.

**Key words:** Local energetic communities, demographic challenge, ecological transition.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Aproximación normativa ás comunidades enerxéticas locais: comunidades de enerxías renovables e comunidades cidadás de enerxía. 3 Incorporación no Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021-2023 e no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia. 4 Comunidades enerxéticas locais e o seu papel na revitalización das zonas rurais. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A consolidación das figuras de comunidade de enerxías renovables e de comunidades cidadás de enerxía como entidades xurídicas independentes e suxeitos con potestades para actividades de enerxía eléctrica, dentro da denominación xeral de comunidades enerxéticas locais, prodúcese desde a Unión Europea a través da Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxías renovables, e da Directiva 2019/944, sobre normas comúns de funcionamento do mercado interior de electricidade. Isto axiña se incorporará como parte das medidas cara á transición ecolóxica no noso país e no noso ordenamento xurídico interno co fin de impulsar decisivamente unha xestión sostible e autónoma da subministración eléctrica por particulares, empresas e/ou administracións públicas locais. A constitución destas entidades impulsada polas entidades locais rurais pode supor unha oportunidade para paliar os efectos perniciosos do despoboamento e revertir en certa forma este fenómeno, cuestión que se pretende pór de manifesto nos apartados seguintes.

## 2 APROXIMACIÓN NORMATIVA ÁS COMUNIDADES ENERXÉTICAS LOCAIS: COMUNIDADES DE ENERXÍAS RENOVABLES E COMUNIDADES CIDADÁS DE ENERXÍA

Unha alusión clara ás comunidades enerxéticas recóllese na Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, nos seus artigos 6.1.j) e 6.1.k), para comunidades de enerxías renovables no primeiro caso e para comunidades cidadás de enerxía no segundo. Este artigo refírese aos suxeitos que se atopan habilitados en virtude da dita norma para levar a cabo “actividades destinadas á subministración de enerxía eléctrica”, o que en termos do artigo 1.2 da mesma norma se corresponde coas actividades concretas de: 1) xeración, 2) transporte, 3) distribución, 4) sistema de recarga eléctrica, 5) comercialización e intercambio intracomunitario e internacional, e 6) xestión económica e

técnica do sistema, cuestións que se delimitan para cada un dos suxeitos na descrición do artigo sexto.

Así, no artigo 6.1.j) da Lei 24/2013, do sector eléctrico, defínese comunidades de enerxía renovable como aquelas entidades xurídicas baseadas na participación aberta e voluntaria, autónomas e efectivamente controladas por socios ou membros que están situados nas proximidades dos proxectos de enerxías renovables que sexan propiedade das ditas entidades xurídicas e que estas desenvolvesen, cuxos socios ou membros sexan persoas físicas, pemes ou autoridades locais, incluídos os municipios e cuxa finalidade primordial sexa proporcionar beneficios ambientais, económicos ou sociais aos seus socios ou membros nas zonas locais onde operan, en lugar de ganancias financeiras.

Pola súa banda, defínense igualmente comunidades cidadás de enerxía como as entidades xurídicas baseadas na participación voluntaria e aberta, cuxo control efectivo o exercen socios ou membros que sexan persoas físicas, autoridades locais, incluídos os municipios ou pequenas empresas e cuxo obxectivo principal consiste en ofrecer beneficios ambientais, económicos ou sociais aos seus membros, socios ou á localidade na que se desenvolve a súa actividade, máis que xerar unha rendibilidade financeira.

Estas definicións incorporadas na normativa interna parten de dúas directivas, a Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxías renovables (art. 22, comunidade de enerxías renovables), e na Directiva 2019/944, sobre normas comúns de funcionamento do mercado interior de electricidade (art. 16, comunidades cidadás de enerxía). Ambos os dous conceptos forman parte dun concepto xeral: as comunidades de enerxías locais.

O artigo 22 da dita directiva refírese literalmente ás actividades de produción, consumo, almacenaxe e venda de enerxía renovable e nel estipúlase que se deben dar condicións de acceso destas comunidades a todos os mercados de enerxía, de maneira non discriminatoria en contraposición co subministrador principal. Igualmente establécese que se debe compartir a enerxía entre todos os membros da comunidade, sen prexuízo do cumprimento dos requisitos de constitución e funcionamento desta, de carácter específico en cada caso, sempre respectando os principios xerais enunciados no ordenamento xurídico ao respecto. Tamén o artigo 22.4.h) desa directiva, o cal ao noso xuízo é especialmente importante por ser habilitador da intervención pública en materia de fondos e apoio a estas iniciativas, xa que se sinala que se debe proporcionar “apoio regulamentario e reforzo de capacidades ás autoridades para propiciar e crear as CEL, así como axudar e asistir ás autoridades para participar directamente”.

Isto é relevante dado que dá pé a unha configuración clara de medidas de intervención a través de diferentes plans programáticos dotados de financiamento, co fin de conseguir o obxectivo final desta e outras medidas que a acompañan, que é a transición enerxética das sociedades e economías da UE, que, como é sabido, é un dos piares fundamentais das metas europeas tal como se reflectiu en numerosos textos que mencionaremos a continuación.

### 3 INCORPORACIÓN NO PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERXÍA E CLIMA 2021-2023 E NO PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN E RESILIENCIA

Desta maneira, desenvólvese o Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021-2030, de enorme extensión e concreción, no noso país, no que o fomento e creación das comunidades enerxéticas locais, en xeral, contribúe á consecución de numerosos obxectivos enunciados no dito plan. Este plan actúa como “marco director do programa de investimentos e reformas para unha transición ambiental xusta que desenvolva as capacidades estratéxicas da economía verde”: recuperación + transformación do modelo económico español (verde, dixital, inclusivo e social). Para iso, débense introducir medidas encamiñadas a reducir a dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnoloxías de alta eficiencia enerxética, así como fomentar as enerxías de orixe renovable e o autoconsumo.

É dicir, é unha medida que de maneira transversal é reflectida en diversas dimensións ou obxectivos concretos do Plan Nacional. Con todo, tal é a súa importancia que existe unha medida específica, a Medida 1.13, que sinala que se fomentará por parte das administracións públicas a creación destas CEL, medida incluída na Dimensión 3.1. “Dimensión da descarbonización”, sen prexuízo da súa contribución a outras dimensións e medidas, como mencionabamos, por exemplo, á Medida 1.4 da Dimensión 3.1., denominada “Desenvolvemento do autoconsumo con renovables e a xeración distribuída”.

Así mesmo, a creación de CEL tamén contribúe á consecución de obxectivos como o incluído na Medida 1.14, “O papel proactivo da cidadanía na descarbonización”, do propio plan. Así, os proxectos de comunidades enerxéticas, xa implementados ou en proceso de implementación, impulsarán a xestión da demanda, o autoconsumo, o almacenamento, os agregadores e o desenvolvemento de proxectos de enerxías renovables en calquera das súas aplicacións.

Tamén as CEL atopan o seu impulso na Estratexia de Transición Xusta, a Estratexia Nacional contra a Pobreza Enerxética 2019-2024 e no Plan Nacional de Adaptación ao Cambio Climático, e contribúen aos obxectivos plasmados na Lei 7/2021, do 20 de maio, de cambio climático e transición enerxética.

En particular, a Medida 1.13 da citada fálanos de que “a normativa europea persegue impulsar o papel da cidadanía como motor da transición enerxética e, para iso, define dúas novas entidades xurídicas”:

- Comunidade de enerxías renovables (Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables).
- Comunidade cidadá de enerxía (Directiva 2019/944, sobre normas comúns do funcionamento do mercado interior da electricidade).

As dúas figuras xurídicas teñen dous elementos comúns: deben estar controladas por socios ou membros que estean nas proximidades dos proxectos e o seu obxectivo debe ser proporcionar beneficios ambientais, económicos e sociais aos seus socios ou

membros ou ás zonas locais onde opera. Adicionalmente, no caso das comunidades de enerxía renovables, os socios deben ser persoas físicas, pemes ou autoridades locais (incluídos municipios). En contraposición, no caso da CCE fálase de pequena “empresa”, non de peme. A principal diferenza entre as dúas figuras é que, mentres o obxectivo da comunidade de enerxías renovables é a realización de proxectos de calquera natureza (eléctrico, térmico ou transporte) sempre e cando a orixe enerxética sexa renovable, a comunidade cidadá de enerxía pensouse para abarcar calquera proxecto relacionado co sector eléctrico, incluíndo a distribución, subministración, consumo, agregación, almacenamento de enerxía, prestación de servizos de eficiencia enerxética ou a prestación de servizos de recarga para vehículo eléctrico, ou doutros servizos enerxéticos aos seus membros. Ademais, o autoconsumo é un elemento clave e imprescindible para unha CER e é opcional no caso da CEE, por iso é polo que o peso da xeración de enerxía renovable sexa diferente en cada caso. Respecto ás comunidades de enerxías renovables, entre outras medidas, levarase a cabo unha avaliación dos obstáculos existentes e do seu potencial de desenvolvemento. Tamén deberá garantirse que poidan producir, consumir, almacenar e vender enerxías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidade renovable, así como acceder a todos os mercados de enerxía adecuados, tanto directamente como mediante agregación. Respecto ás comunidades cidadás de enerxía, entre outras medidas deberá permitirse que poidan posuír, establecer, adquirir ou arrendar redes de distribución e xestionalas autonomamente, así como acceder a todos os mercados organizados.

Doutra banda, atopámonos co Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, PRTR, aprobado en Consello de Ministros o 16 de xuño de 2021, co fin de vehicular os fondos englobados dentro do Plan Next Generation EU, en concreto no ámbito do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (regulado polo Regulamento UE 2021/241), no que a transición ecolóxica é un dos dous piares nos cales se centra a maior parte do financiamento dispoñible para os Estados membro.

Este plan prevé, nesta liña, no seu compoñente 7, “Despregamento e integración de enerxías renovables”, unha reforma, a C7R3 dedicada a Desenvolvemento “das comunidades enerxéticas”. Nesta reforma prevense tres eixes, o último deles vinculado co que comentabamos anteriormente respecto ao Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima, denominado “Implementa”, onde se contempla a posibilidade de fomentar a promoción e creación de CEL vía fondos públicos, compatibles co mercado interior da UE e, polo tanto, co réxime xurídico das axudas de Estado posto que se atopa dentro das exencións por categorías do RXEC (Regulamento UE 651/2014 da Comisión, do 17 de xuño de 2014, polo que se declaran determinadas categorías de axudas compatibles co mercado interior en aplicación dos artigos 107 e 108 TFUE) como exención á prohibición xeral das axudas de Estado estipulada no artigo 107 TFUE e constatada e excepciónada tamén ao longo de todos os textos orixenarios da UE. Na sección 7 deste RXEC, modificado recentemente no ano 2023, relativa á exención por categoría de axudas para a protección do medio ambiente.

## 4 COMUNIDADES ENERXÉTICAS LOCAIS E O SEU PAPEL NA REVITALIZACIÓN DAS ZONAS RURAIS

Neste sentido, unha das máis recentes convocatorias é a que recolle a Orde TED/1466/2021 (Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, curioso que os dous obxectivos se engloben dentro do mesmo ministerio), do 22 de decembro, pola que se aproban as bases reguladoras para a concesión de axudas do programa de incentivos a proxectos piloto singulares de CEL “Programa CE Implementa” no marco do PRTR. Trátase dun “programa de incentivos obxecto das axudas reguladas por esta orde que van dirixidas a aquelas entidades xurídicas, públicas ou privadas, que fomenten a participación no sector enerxético de actores non participantes neste tradicionalmente e cuxa finalidade sexa o desenvolvemento de enerxía renovable eléctrica e térmica, eficiencia enerxética, infraestrutura para mobilidade sostible e xestión da demanda mediante CEL”.

Como vemos, estas axudas poden ser canalizadas a través de entidades locais, que é o que nos interesa resaltar nesta comunicación, como actores clave para a transición ecolóxica en todo o territorio, especialmente nas zonas onde son practicamente a única Administración presente e con competencias suficientes, como son as zonas rurais ou máis afastadas dos núcleos urbanos. Se as EE. LL. asumen un papel proactivo neste sentido, valéndose de fondos como os reflectidos nesta orde e noutras, ou de fondos propios cando dispoñan do financiamento suficiente –o cal non adoita ser moi habitual–, véxanse nese sentido a Lei de facendas locais (Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais) e a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, para cumprir o dito obxectivo de sustentabilidade en todo o territorio.

Con todo, é importante resaltar como a consolidación de CEL contribúe igualmente de forma moi importante á loita contra o despoboamento no noso país. Existen numerosos motivos, dos cales mencionaremos algúns neste momento, e todos eles ao final converxen nese obxectivo dobre de tipo ambiental pero tamén de cohesión social e territorial, que permita que toda a cidadanía teña as mesmas ou moi equivalentes condicións de desenvolvemento, sen importar a zona do territorio na que desenvolvan o seu proxecto vital.

Así, do estudo da configuración xurídica das CEL en xeral extráese a conclusión de que, se as EE. LL. verdadeiramente impulsan estas cuestións, poderían dar lugar a un freo ao despoboamento desde dúas vertentes: a primeira, limitando ao máximo a fuxida da poboación residente no ámbito rural, e a segunda, a atracción de novas xeracións, da xeración soporte necesaria para o mantemento e supervivencia das sociedades rurais e dos servizos públicos e privados aparelados. A creación de CEL contribúe a estas cuestións xa que, por unha banda, a xeración de enerxía renovable (pensamos por exemplo en eólica, térmica a partir de biomasa ou solar, aínda que en menor medida esta última) válese de recursos naturais que se atopan inmediatamente accesibles e na proximidade das zonas rurais, en contraposición coa indispoñibilidade inmediata (ou

dispoñibilidade suxeita a enormes custos) que se manifesta en grandes núcleos urbanos. Por iso, é máis factible, eficiente e sostible o desenvolvemento de CEL en zonas rurais, o que ademais xerará emprego de calidade directo no sector tecnolóxico ou enerxético e tamén indirecto, no sector servizos tanto para abastecer a estas novas tecnoloxías como ás persoas que se instalen ao redor delas.

Ademais, no caso, por exemplo da biomasa, xeraríanse empregos de tipo forestal vinculados á necesaria limpeza de montes que, pola súa vez, produciría un beneficio ambiental claro, como é a prevención de incendios. Todo iso tamén impulsaría a innovación e o desenvolvemento de capital humano e tecido social nas comunidades rurais. En liña con isto último, vemos que o beneficio en canto á xeración de emprego sería clave, pero tamén desde o punto de vista conceptual, sociolóxico e de creación de tecido social, a configuración de CEL contribúe a fomentar a participación cidadá, o compromiso da poboación local cun proxecto común que xera un certo sentimento de pertenza, tamén moi debilitado nas últimas décadas no mundo rural. A fin de contas, trátase dun modelo de autoxestión e autoconsumo que xera empoderamento das comunidades, independencia e un acceso directo aos recursos enerxéticos, sen recorrer necesariamente á rede xeral, evitando en certa maneira a problemática da subministración eficiente en determinadas circunstancias (máis eficiente, sostible e accesible á CEL). Aínda que é certo que o investimento inicial é elevado e quizais existen condicionantes de tipo demográfico que non permiten á poboación residente participar dunha maneira activa que cree unha verdadeira dinamización da poboación local, un aumento da súa actividade en todos os sentidos. Porén, o primeiro dos inconvenientes pode paliarse claramente co recurso a fondos públicos específicos deseñados para estes efectos (polo que é imprescindible aproveitar estas oportunidades conxunturais) e, o segundo, a través de talleres de educación ambiental e, sobre todo, fomentando a atracción de nova poboación a estes núcleos que sirvan como motor da transición ecolóxica e como activo indispensable nas políticas de reto demográfico.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Almodóvar Iniesta, M. 2021. «La ciudadanía como motor de la transición energética», en J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y Energías Renovables*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- González Ríos, I. 2020. «Las comunidades energéticas locales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 117: 147-193.
- Herrera, J. e Navarro Rodríguez, P. 2021. «Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del falansterio a la transformación», en *Anuario de Derecho Local*, 1: 203-248.
- López de Castro García-Morato, L. 2023. «Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales»,

en C. Navarro, A. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons.

Revuelta Pérez, I. 2022. «Comunidades Energéticas: desafíos para las entidades locales», en *Anuario de Derecho Municipal*, 16: 77-103.

Ruiz Pérez, A. 2023. «La iniciativa local en la creación de comunidades energéticas», en *Practica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 181.

Sayol Serra, M. 2023. «Comunidades energéticas, ¿el próximo reto del sector para avanzar a pasos agigantados en la transición energética?», en *Diario La Ley*, 10330.