



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 285-292

Santiago de Compostela, 2023

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

© Paula M.ª Tomé Domínguez

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270

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

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 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

Doctora en Derecho Administrativo / Contratada FPU-POP
Universidad de Salamanca

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

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 a las comunidades energéticas locales: comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía. 3 Incorporación en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2023 y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 4 Comunidades energéticas locales y su papel en la revitalización de las zonas rurales. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

La consolidación de las figuras de comunidad de energías renovables y de comunidades ciudadanas de energía como entidades jurídicas independientes y sujetos con potestades para actividades de energía eléctrica, dentro de la denominación general de comunidades energéticas locales, se produce desde la Unión Europea a través de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energías renovables, y de la Directiva 2019/944, sobre normas comunes de funcionamiento del mercado interior de electricidad. Esto pronto se incorporará como parte de las medidas hacia la transición ecológica en nuestro país y en nuestro ordenamiento jurídico interno con el fin de impulsar decisivamente una gestión sostenible y autónoma del suministro eléctrico por particulares, empresas y/o administraciones públicas locales. La constitución de estas entidades impulsada por las entidades locales rurales puede suponer una oportunidad para paliar los efectos perniciosos de la despoblación y revertir en cierto modo este fenómeno, cuestión que se pretende poner de manifiesto en los apartados siguientes.

2 APROXIMACIÓN NORMATIVA A LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES: COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA

Una alusión clara a las comunidades energéticas se recoge en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en sus artículos 6.1.j) y 6.1.k), para comunidades de energías renovables en el primer caso y para comunidades ciudadanas de energía en el segundo. Este artículo se refiere a los sujetos que se encuentran habilitados en virtud de dicha norma para llevar a cabo “actividades destinadas al suministro de energía eléctrica”, lo que en términos del artículo 1.2 de la misma norma se corresponde con las actividades concretas de: 1) generación, 2) transporte, 3) distribución, 4) sistema de recarga eléctrica, 5) comercialización e intercambio intracomunitario e internacional, y

6) gestión económica y técnica del sistema, cuestiones que se delimitan para cada uno de los sujetos en la descripción del artículo sexto.

Así, en el artículo 6.1.j) de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, se define comunidades de energía renovable como aquellas 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 en las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.

Por su parte, se definen igualmente comunidades ciudadanas de energía como las 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 ambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que se desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera.

Estas definiciones incorporadas en la normativa interna parten de dos directivas, la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energías renovables (art. 22, comunidad de energías renovables), y en la Directiva 2019/944, sobre normas comunes de funcionamiento del mercado interior de electricidad (art. 16, comunidades ciudadanas de energía). Ambos conceptos forman parte de un concepto general: las comunidades de energías locales.

El artículo 22 de dicha directiva se refiere literalmente a las actividades de producción, consumo, almacenaje y venta de energía renovable y en el mismo se estipula que se deben dar condiciones de acceso de estas comunidades a todos los mercados de energía, de manera no discriminatoria en contraposición con el suministrador principal. Igualmente se establece que se debe compartir la energía entre todos los miembros de la comunidad, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos de constitución y funcionamiento de la misma, de carácter específico en cada caso, siempre respetando los principios generales enunciados en el ordenamiento jurídico al respecto. También el artículo 22.4.h) de dicha directiva, el cual a nuestro juicio es especialmente importante por ser habilitador de la intervención pública en materia de fondos y apoyo a estas iniciativas, ya que se señala que se debe proporcionar “apoyo reglamentario y refuerzo de capacidades a las autoridades para propiciar y crear las CEL, así como ayudar y asistir a las autoridades a participar directamente”.

Esto es relevante ya que da pie a una configuración clara de medidas de intervención a través de diferentes planes programáticos dotados de financiación, con el fin de conseguir el objetivo final de esta y otras medidas que la acompañan, que es la transición energética de las sociedades y economías de la UE, que, como es sabido, es uno de los

pilares fundamentales de las metas europeas tal y como se ha reflejado en numerosos textos que mencionaremos a continuación.

3 INCORPORACIÓN EN EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA 2021-2023 Y EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

De esta manera, se desarrolla el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, de enorme extensión y concreción, en nuestro país, en el que el fomento y creación de las comunidades energéticas locales, en general, contribuye a la consecución de numerosos objetivos enunciados en dicho plan. Este plan actúa como “marco director del programa de inversiones y reformas para una transición medioambiental justa que desarrolle las capacidades estratégicas de la economía verde”: recuperación + transformación del modelo económico español (verde, digital, inclusivo y social). Para ello, se deben introducir medidas encaminadas a reducir la dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnologías de alta eficiencia energética, así como fomentar las energías de origen renovable y el autoconsumo.

Es decir, es una medida que de manera transversal es reflejada en diversas dimensiones u objetivos concretos del Plan Nacional. No obstante, tal es su importancia que existe una medida específica, la Medida 1.13, que señala que se fomentará por parte de las administraciones públicas la creación de estas CEL, medida incluida en la Dimensión 3.1. “Dimensión de la descarbonización”, sin perjuicio de su contribución a otras dimensiones y medidas, como mencionábamos, por ejemplo, a la Medida 1.4 de la Dimensión 3.1. denominada “Desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida”.

Así mismo, la creación de CEL también contribuye a la consecución de objetivos como el incluido en la Medida 1.14, “el papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización”, del propio plan. Así, los proyectos de comunidades energéticas, ya implementados o en proceso de implementación, impulsarán la gestión de la demanda, el autoconsumo, el almacenamiento, los agregadores y el desarrollo de proyectos de energías renovables en cualquiera de sus aplicaciones.

También las CEL encuentran su impulso en la Estrategia de Transición Justa, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 y en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y también contribuyen a los objetivos plasmados en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

En particular, la Medida 1.13 citada nos habla de que “la normativa europea persigue impulsar el papel de la ciudadanía como motor de la transición energética y, para ello, define dos nuevas entidades jurídicas”:

- Comunidad de energías renovables (Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables).
- Comunidad ciudadana de energía (Directiva 2019/944, sobre normas comunes del funcionamiento del mercado interior de la electricidad).

Ambas figuras jurídicas tienen dos elementos comunes: deben estar controladas por socios o miembros que estén en las proximidades de los proyectos y su objetivo ha de ser proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera. Adicionalmente, en el caso de las comunidades de energía renovables, los socios deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales (incluidos municipios). En contraposición, en el caso de la CCE se habla de “pequeña empresa” no de pyme. La principal diferencia entre ambas figuras es que, mientras el objetivo de la comunidad de energías renovables es la realización de proyectos de cualquier naturaleza (eléctrico, térmico o transporte) siempre y cuando el origen energético sea renovable, la comunidad ciudadana de energía se ha pensado para abarcar cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, incluyendo la distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículo eléctrico, o de otros servicios energéticos a sus miembros. Además, el autoconsumo es un elemento clave e imprescindible para una CER y es opcional en el caso de la CEE, de ahí que el peso de la generación de energía renovable sea diferente en cada caso. Respecto a las comunidades de energías renovables, entre otras medidas, se llevará a cabo una evaluación de los obstáculos existentes y de su potencial de desarrollo. También deberá garantizarse que puedan producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable, así como acceder a todos los mercados de energía adecuados, tanto directamente como mediante agregación. Respecto a las comunidades ciudadanas de energía, entre otras medidas deberá permitirse que puedan poseer, establecer, adquirir o arrendar redes de distribución y gestionarlas autónomamente, así como acceder a todos los mercados organizados.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, PRTR, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de junio de 2021, con el fin de vehicular los fondos englobados dentro del Plan Next Generation EU, en concreto en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (regulado por el Reglamento UE 2021/241), en el que la transición ecológica es uno de los dos pilares en los cuales se centra la mayor parte de la financiación disponible para los Estados miembros.

Este plan prevé, en esta línea, en su componente 7, “Despliegue e integración de energías renovables”, una reforma, la C7R3 dedicada a “Desarrollo de las comunidades energéticas”. En esta reforma se prevén tres ejes, el último de ellos vinculado con lo que comentábamos anteriormente respecto al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, denominado “Implementa”, donde se contempla la posibilidad de fomentar la promoción y creación de CEL vía fondos públicos, compatibles con el mercado interior de la UE y, por tanto, con el régimen jurídico de las ayudas de Estado en tanto en cuanto se encuentra dentro de las exenciones por categorías del RGE (Reglamento UE 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 TFUE) como exención a la prohibición general de las ayudas de Estado estipulada en el

artículo 107 TFUE y constatada y excepcionada también a lo largo de todos los textos originarios de la UE. En la sección 7 de dicho RGEC, modificado recientemente en el año 2023, relativa a exención por categoría de ayudas para la protección del medio ambiente.

4 COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES Y SU PAPEL EN LA REVITALIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

En este sentido, una de las más recientes convocatorias es la que recoge la Orden TED/1466/2021 (Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, curioso que ambos objetivos se engloben dentro del mismo ministerio), de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de CEL “Programa CE Implementa” en el marco del PRTR. Se trata de un “programa de incentivos objeto de las ayudas reguladas por esta orden que van dirigidas a aquellas entidades jurídicas, públicas o privadas, que fomenten la participación en el sector energético de actores no participantes en el mismo tradicionalmente y cuya finalidad sea el desarrollo de energía renovable eléctrica y térmica, eficiencia energética, infraestructura para movilidad sostenible y gestión de la demanda mediante CEL”.

Como vemos, estas ayudas pueden ser canalizadas a través de entidades locales, que es lo que nos interesa resaltar en esta comunicación, como actores clave para la transición ecológica en todo el territorio, especialmente en las zonas donde son prácticamente la única Administración presente y con competencias suficientes, como son las zonas rurales o más alejadas de los núcleos urbanos. Si las EE. LL. asumen un papel proactivo en este sentido, valiéndose de fondos como los reflejados en dicha orden y en otras, o de fondos propios cuando dispongan de la financiación suficiente –lo cual no suele ser muy habitual–, véase en ese sentido la Ley de haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, para cumplir dicho objetivo de sostenibilidad en todo el territorio.

No obstante, es importante resaltar como la consolidación de CEL contribuye igualmente de forma muy importante a la lucha contra la despoblación en nuestro país. Existen numerosos motivos, de los cuales mencionaremos algunos en este momento, y todos ellos al final convergen en ese objetivo doble de tipo medioambiental pero también de cohesión social y territorial, que permita que toda la ciudadanía tenga las mismas o muy equivalentes condiciones de desarrollo, sin importar la zona del territorio en la que desarrollen su proyecto vital.

Así, del estudio de la configuración jurídica de las CEL en general se extrae la conclusión de que, si las EE. LL. verdaderamente impulsan estas cuestiones, podrían dar lugar a un freno a la despoblación desde dos vertientes: la primera, limitando al máximo la huida de la población residente en el ámbito rural, y la segunda, la atracción de nuevas

generaciones, de la generación soporte necesaria para la pervivencia y supervivencia de las sociedades rurales y de los servicios públicos y privados aparejados. La creación de CEL contribuye a estas cuestiones ya que, por un lado, la generación de energía renovable (pensamos por ejemplo en eólica, térmica a partir de biomasa o solar, aunque en menor medida esta última) se vale de recursos naturales que se encuentran inmediatamente accesibles y en la proximidad de las zonas rurales, en contraposición con la indisponibilidad inmediata (o disponibilidad sujeta a enormes costes) que se manifiesta en grandes núcleos urbanos. Por ello, es más factible, eficiente y sostenible el desarrollo de CEL en zonas rurales lo que, además, generará empleo de calidad directo en el sector tecnológico o energético y también indirecto, en el sector servicios tanto para abastecer a estas nuevas tecnologías como a las personas que se instalen en torno a las mismas.

Además, en el caso, por ejemplo de la biomasa, se generarían empleos de tipo forestal vinculados a la necesaria limpieza de montes que, a su vez, produciría un beneficio ambiental claro como es la prevención de incendios. Todo ello también impulsaría la innovación y el desarrollo de capital humano y tejido social en las comunidades rurales. En línea con esto último, vemos que el beneficio en cuanto a la generación de empleo sería clave, pero también desde el punto de vista conceptual, sociológico y de creación de tejido social, la configuración de CEL contribuye a fomentar la participación ciudadana, el compromiso de la población local con un proyecto común que genera un cierto sentimiento de pertenencia, también muy debilitado en las últimas décadas en el mundo rural. A fin de cuentas, se trata de un modelo de autogestión y autoconsumo que genera empoderamiento de las comunidades, independencia y un acceso directo a los recursos energéticos, sin recurrir necesariamente a la red general, evitando en cierta manera la problemática del suministro eficiente en determinadas circunstancias (más eficiente, sostenible, asequible a la CEL). Si bien es cierto que la inversión inicial es elevada y quizá existen condicionantes de tipo demográfico que no permiten a la población residente participar de una manera activa que cree una verdadera dinamización de la población local, un aumento de su actividad en todos los sentidos. No obstante, el primero de los inconvenientes puede paliarse claramente con el recurso a fondos públicos específicos diseñados a estos efectos (por lo que es imprescindible aprovechar estas oportunidades coyunturales) y, el segundo, a través de talleres de educación ambiental y, sobre todo, fomentando la atracción de nueva población a estos núcleos que sirvan como motor de la transición ecológica y como activo indispensable en las 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. y 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.