

## **Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor<sup>1</sup>**

M<sup>a</sup> José Vañó Vañó  
Profesora Titular de Universidad.  
Departamento de Derecho Mercantil.  
Investigadora de IUDESCOOP  
[maria.j.vano@uv.es](mailto:maria.j.vano@uv.es)

### **Resumen**

La *transición energética* sitúa en el centro de esta a los consumidores a través de diferentes medidas en materia de energías renovables y de aumento de la eficiencia energética obligando a que el mercado ser reforme para facilitar su acceso y la autogestión. Las *comunidades energéticas* son un instrumento de fomento del empoderamiento del consumidor, de las pequeñas y medianas empresas y de las administraciones públicas locales frente a los abusos cometidos por las grandes productoras de energía eléctrica. Con estas premisas, el sector cooperativo ofrece soluciones y se adapta a los dictados marcados por la Unión Europea cuando caracteriza a las comunidades energéticas como entidades abiertas, autónomas, democráticas y próximas. *Cooperativizar la energía* es el objetivo fundamental de la transición energética, y la fórmula cooperativa con sus valores y principios se encuentra alineada con dicho objetivo.

### **1. Estado de la cuestión. Energía y clima**

Las Comunidades energéticas en Europa no han sido un instrumento que haya aparecido sin más, sino, todo lo contrario, las comunidades energéticas son una de las soluciones dadas a los consumidores, a las pequeñas y medianas empresas y a las administraciones públicas locales para que se sitúen en el centro del consumo energético, y con su presión, contribuyan al empoderamiento del consumidor frente a la presión de las grandes productoras de energía en el mercado<sup>2</sup>.

Por ello es importante hacer una breve referencia al estado de la cuestión en Europa y a la gestión sostenible de los recursos, al transformar los retos en materia de clima y medio ambiente, en oportunidades. Su origen lo podemos datar en el Tratado de Lisboa de 2009 a través del cual se fortaleció el desarrollo sostenible como objetivo del proceso de integración europea. En el Tratado se consagró una política integrada en materia de energía y medio ambiente, a la que se incorpora la acción climática. Con todo, y con toda la acción desarrollada por los diferentes Estados, se ha propiciado la elaboración del Pacto Verde Europeo que será la premisa para poder salir de la crisis provocada por el COVID19 aumentada por la crisis de la invasión rusa en Ucrania.

---

<sup>1</sup> Trabajo desarrollado en el marco del proyecto TED2021-129787B-I00 denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA y cuya IP es M<sup>a</sup> José Vañó Vañó.

<sup>2</sup> VAÑO VAÑO, M.J.: "Colaboración público-cooperativa local en clave energética", en *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado: en homenaje al profesor José Luis Monzón Campos*/ coord. por Rafael Chaves Ávila/ María José Vañó Vañó, 2021, págs. 33-52.

Para ello partiremos de lo conceptualizado en el art. 3 del Tratado de la UE que señala que *“(l)a Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*.

Si acudimos a lo dispuesto en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la UE veremos que se fija como objetivo que *“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”*. Precisamente es el art. 194 del Tratado de Funcionamiento es el que fija la política energética atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad de abastecimiento, fomentar la interconexión de redes energéticas y en todo caso, fomentar la eficiencia y el ahorro energéticos, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables para la consecución del desarrollo sostenible.

En 2010 Se hizo pública la Estrategia Europa 2020<sup>3</sup> que fijaba como prioridades el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, fomentando una economía de bajo nivel en carbono y eficiente en términos de recursos (objetivo 20/20/20)<sup>4</sup>

En 2013 fue aprobado el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente (VII PMA) a través de la Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 *“Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”* (DOUE L 354/171, del 28 de diciembre de 2013). Se fijó en el mismo una estrategia medioambiental a largo plazo que prestaba especial atención a la economía verde y competitiva para salvaguardar los recursos naturales (Comisión Europea (2013), Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras, OPOCE, Luxemburgo, 15.) Se trataba de un plan ambicioso que cambiaba el enfoque y se dirigía claramente hacia un modelo energético distinto para la gestión de los recursos basándose fundamentalmente en energías renovables, la biodiversidad, la eco-innovación, o la revolución de los transportes, entre otros.

En 2014 el Consejo Europeo aprobó el *“Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030”* en el que el objetivo 20/20/20 para 2020 evolucionaba a objetivo 40/27/27 para 2030<sup>5</sup>. La prioridad en este caso era el incremento de la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE (27% en 2030) además de la interconexión eléctrica de los países de la UE (hasta el 15%). Al año siguiente, en 2015 se publicó la estrategia para la Unión de la Energía<sup>6</sup> para ofrecer

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. En junio el Consejo Europeo aprobó la propuesta y la hizo suya. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

<sup>4</sup> Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012).

<sup>5</sup> Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030, COM (2014) 15 final.

<sup>6</sup> Comisión Europea, comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final. El Consejo

una energía segura, sostenible, competitiva y asequible a partir de cinco acciones: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético. De manera complementaria, a finales de 2015 se aprobó el Plan de Acción de la UE para la economía circular<sup>7</sup> con el objeto de lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Entre los objetivos específicos, para 2030, destacan el reciclado del 60% de los residuos municipales y el 75% de los residuos de envases, o la reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10% de todos los residuos.

En 2016 se presentó por la Comisión el llamado *Paquete energía limpia*<sup>8</sup> que contiene varias medidas en materia de energías renovables y de aumento de la eficiencia energética, y la UE sitúa en el centro de la transición energética a los consumidores, de forma tal que el mercado debe reformarse para facilitar su acceso y la autogestión.

Con la propuesta del Pacto Verde Europeo de 2019<sup>9</sup> se concretó la hoja de ruta para hacer una UE climáticamente neutra en 2050 en línea con los objetivos marcados por la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas (Objetivo 7 “energía asequible y no contaminante”)<sup>10</sup> lo que implica un cambio sistémico en la economía y sociedad europea más allá de la acción por el clima, para enmarcarse en el contexto del desarrollo sostenible<sup>11</sup>. Pero además este Pacto señala que la transición hacia una

---

Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

<sup>7</sup> Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, 2. Complementada por la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018); Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019) y el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

<sup>8</sup> La primera de las normas fue la Comunicación de la Comisión Europea “Energía limpia para todos los europeos” publicada el 30 de noviembre de 2016 COM (2016) 860 final, a la que siguieron la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018), el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018). En 2019 el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

<sup>9</sup> Comunicación de la comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo, COM/2019/640 final. La Comisión Europea, publicó en 2020, la *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Ley del Clima Europea”)*, COM (2020) 80 final. Comisión Europea, Comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final. Comunicación de 11 de marzo de 2020, *Nuevo plan de acción para la economía circular*, COM (2020) 98 final. comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”*, COM (2020) 380 final.

<sup>10</sup> La generación distribuida y el autoconsumo aparecen en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como herramienta fundamental para avanzar en el fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y perspectivas de las personas en todo el mundo.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 81.

energía limpia debe implicar y beneficiar en todo caso a los consumidores, y deberá prestarse una especial atención al riesgo de pobreza energética de los hogares que no pueden permitirse servicios energéticos esenciales para garantizar un nivel de vida básico. El abastecimiento energético de la Unión debe ser seguro y asequible para los consumidores y las empresas. Para hacer realidad estos objetivos, es fundamental que el mercado energético europeo esté plenamente integrado, interconectado y digitalizado y que, al mismo tiempo, se respete plenamente la neutralidad tecnológica<sup>12</sup>.

La previsión de desarrollo normativo prevista para 2020 fue alterada por la pandemia del Covid19 y ha reforzado la relevancia del Pacto Verde como parte esencial del proceso de recuperación lanzado por las autoridades comunitarias<sup>13</sup>. Así podemos declarar que este Pacto *“tiene la oportunidad de incorporar las lecciones aprendidas de la pandemia del coronavirus, así como plantear respuestas estratégicas que contribuyan al cambio de modelo político, económico y social”*, para liderar así la transición ecológica en Europa<sup>14</sup>.

## **2. Fomento del autoconsumo y empoderamiento**

### **2.1. El autoconsumo en Europa**

El estudio de las comunidades energéticas debe ser abordado siempre desde una doble perspectiva: por una parte, desde la regulación del mercado eléctrico, con las implicaciones que tiene el sistema eléctrico tanto para las entidades que operan en el mercado como para los usuarios de la energía, y, por otra parte, desde la perspectiva del fomento del autoconsumo eléctrico, así como la fórmula jurídica que deben utilizar<sup>15</sup>. En este contexto juegan un papel esencial las personas físicas o jurídicas que adquieren energía para su propio consumo, administraciones públicas locales, y pequeñas y medianas empresas que son clave para el desarrollo local.

Desde Europa se han publicado diferentes medidas para acelerar la transición hacia una energía limpia que beneficie a todos los europeos<sup>16</sup>. En la Comunicación de 2016 “energía limpia para todos los europeos” se fijan tres objetivos prioritarios: a) anteponer la eficiencia energética; b) lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables; y c) ofrecer un trato justo a los consumidores.

La actual escalada de precios de la energía en el mercado, a lo que ha contribuido sobremanera la invasión rusa en Ucrania ha obligado a las administraciones públicas a prestar una especial atención a la posición que ocupa el consumidor, promoviendo

---

<sup>12</sup> Comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético*, COM (2020) 299 final.

<sup>13</sup> Con *NextGenerationEU*, instrumento temporal de recuperación dotado con más de 800 000 millones de euros se pretende reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus. La Europa posterior a la COVID-19 será más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el instrumento clave de NextGenerationEU para ayudar a la UE a emerger más fuerte y resiliente de la crisis actual.

<sup>14</sup> MONGE, C.: “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. Esglobal, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

<sup>15</sup> VAÑO VAÑO, M.J.: “Colaboración público-cooperativa local en clave energética”, en *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado: en homenaje al profesor José Luis Monzón Campos*/ coord. por Rafael Chaves Ávila/ María José Vaño Vaño, 2021, págs. 33-52.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión Europea “Energía limpia para todos los europeos” publicada el 30 de noviembre de 2016 COM (2016) 860 final.

el autoconsumo en línea con la búsqueda de la sostenibilidad del planeta y potenciando el uso de las energías renovables. De hecho, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo ocupa un lugar central en la aplicación del Plan *REPowerEU*, o respuesta de la Comisión a las dificultades socioeconómicas y perturbaciones del mercado mundial provocados por la invasión rusa de Ucrania<sup>17</sup>.

El citado Paquete de “energía limpia para todos los europeos” supone un reconocimiento explícito del derecho al autoconsumo y a la autogeneración para todos los consumidores que adquieren el derecho a producir y a vender su propia energía, fijando como obligación de todos los Estados permitir y fomentar el desarrollo del autoconsumo. En este paquete se incluyen 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 en la que se desarrollan las normas que rigen el autoconsumo de electricidad procedente de fuentes renovables y la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del 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 en la que se remarca el derecho de los consumidores a consumir, almacenar y/o vender la electricidad autogenerada en el mercado y a poder participar en todos los mercados de electricidad. En el Reglamento 2019/943 se regula el cliente activo autogenerador, indicando que las tarifas de red no deberán discriminar positiva ni negativamente el autoconsumo ni ser objeto de un redespacho a la baja<sup>18</sup>.

El concepto de autoconsumo requiere una delimitación a partir de la regulación recogida en las Directivas (UE)2018/2001 y 2019/944 dado que utilizan dos expresiones distintas de “consumidor que produce su propia energía.”

Si atendemos a lo dispuesto en el art. 2.14 de la Directiva 2018/2001 (comunidad de energías renovables, CER), se define el consumidor de energías renovables como “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”.

En el caso del art. 2.8 de la directiva 2019/944 (comunidad ciudadana de energía, CCE), el consumidor es definido como “cliente final, o un grupo de clientes finales que actúan conjuntamente, que consume o almacena electricidad generada dentro de sus locales situados en un ambiente confinado o, si así lo permite el Estado miembro, en otras ubicaciones, o que venda electricidad autogenerada o participe en planes de flexibilidad o de eficiencia energética, siempre que esas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional”.

---

<sup>17</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/1060, Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814. Brussels, 18.5.2022 COM(2022) 231 final 2022/0164 (COD).

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.

Las características definitorias y comunes en ambos textos podemos resumirlas en las siguientes<sup>19</sup>:

- Generación de electricidad o energía renovable de manera individual o junto a otras personas consumidoras finales.
- Consumidoras finales son aquellas personas que destinen la energía generada, principalmente para consumo propio.
- La energía generada podrá ser consumida, almacenada o vendida.
- Podrán participar en planes de flexibilidad o eficiencia energética.
- La generación, consumo o venta no podrá constituir su principal actividad comercial o profesional.
- La energía eléctrica deberá generarse en los locales de los consumidores situados en un espacio delimitado.

Los elementos que resultan diferentes en ambas directivas son los siguientes:

- La Directiva 2018/2001 regula los *autoconsumidores* de energías renovables que actúen de manera conjunta en los términos fijados en el art. 2.15 (grupo de al menos dos autoconsumidores) complementándolo con el mandado de que el Estado miembro permita el autoconsumo conjunto. La Directiva explica en su considerando 66 que los Estados miembros deberán tener la facultad de establecer la diferenciación entre autoconsumidores de energías renovables individuales y autoconsumidores en forma conjunta, pero la diferenciación deberá ser siempre proporcionada y estar debidamente justificada. En otro orden de cosas, las instalaciones de los autoconsumidores de energías renovables podrán ser propiedad de un tercero, o estar gestionadas por un tercero que no tendrá la consideración de autoconsumidor de energías renovables (art. 21.5).
- La Directiva 2019/944 regula el concepto de *cliente activo*, pero no el de autoconsumidor. Se trata de un concepto mucho más amplio y que alcanza no solo a las energías renovables, sino a todas las fuentes de energía.

## 2.2. Autoconsumo en España

Para entender el concepto de autoconsumo en España analizaremos una serie de normas que nos permitirán integrar dicho concepto en el de la comunidad energética. Acabamos de señalar supra que la Directiva 2018/2001 en que contempla la facultad de los Estados miembros de diferenciar entre autoconsumidores de energías renovables individuales y autoconsumidores de energías renovables que actúen de forma conjunta.

El Real Decreto-Ley 15/2018 de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética, ha realizado una modificación profunda en la regulación del autoconsumo con el fin de que consumidores, productores y sociedad en su conjunto, se puedan beneficiar de esta actividad.

Nuestra Ley del Sector Eléctrico, 24/2013, de 26 de diciembre regula el régimen jurídico del autoconsumo de energía eléctrica en el art. 9, modificado por el Real Decreto ley 15/2018 de 5 de octubre definiendo el autoconsumo como “*el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de*

---

<sup>19</sup> Siguiendo a FAJARDO GARCÍA, G. (2021), “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, p. 35.

*instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos*”, del que podemos extraer dos características esenciales, por una parte, la previsión del autoconsumo individual y de varias personas consumidoras de manera conjunta, y por otra parte la exigencia de proximidad de las instalaciones de producción de energía eléctrica al exigir que provengan de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los consumidores con el fin de evitar grandes gastos de distribución.

Con el objeto de fomentar el autoconsumo realizado con generación distribuida renovable, se establece la exención de todo tipo de cargos y peajes, derogando el denominado *“impuesto al sol”* para el autoconsumo procedente de fuentes renovables, cogeneración y residuos. Pero también deroga algunos preceptos del Real Decreto 900/2015 por entender que son obstáculos para la expansión del autoconsumo. Esta norma reconoce la necesidad de un reglamento que desarrolle ciertas condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de hasta 100kw y la organización del registro administrativo.

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, introduce importantes modificaciones a la normativa anterior que tiene influencia en el autoconsumo al regular los requisitos de los mecanismos antivertido, de seguridad de las instalaciones generadoras de baja tensión, la integración de sistemas de telegestión y telemedida de equipos ubicados en baja tensión en fronteras tipo 3 y 4, o la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, permitiendo que se conecten instalaciones monofásicas de generación a la red de hasta 15Kw.

En esta norma se incorpora también parte del contenido del art. 21 de 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; e igualmente se intentan clarificar las cuestiones relativas al destino de las cantidades recaudadas en concepto de término de facturación de energía reactiva.

En este Real Decreto de 2019 se redefine el autoconsumo, incluyendo como tal *el consumo en el que participen uno o varios consumidores de energía eléctrica que provenga de instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a las mismas; pero también se redefinen las modalidades de autoconsumo, diferenciando entre autoconsumo sin y con excedentes*; en el caso de las primeras, en ningún momento podrán realizar vertidos de energía a la red y en el caso de las segundas, sí que podrán realizar los correspondientes vertidos a las redes de distribución y transporte.

Las instalaciones de autoconsumo sin excedentes, para las que el consumidor ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo, de la necesidad de obtención de los permisos correspondientes para su conexión con las instalaciones de generación. Se delega la regulación reglamentaria de los mecanismos de compensación entre el déficit y el superávit de los consumidores que estén acogidos al autoconsumo con excedentes para las instalaciones de hasta 100kw.

Se simplifica el registro de autoconsumo, de ámbito estatal y con fines estadísticos para evaluar si se está consiguiendo la implantación deseada, que se evalúe el impacto en el sistema y que permita computar los efectos de una generación

renovable en los planes integrados de energía y clima. Este registro se nutrirá de la información recibida de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

En la normativa vigente, el art. 3 apartado g), se recoge la definición de *instalación de producción próxima a las instalaciones* que está siendo uno de los puntos más conflictivos en su determinación y en las exigencias que se configuran en las distintas convocatorias de subvenciones, en particular las formuladas por el IDAE<sup>20</sup>: Así, se considera que la instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas es aquella 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, pero que deberán cumplir alguna de estas condiciones:

- i. Estar conectadas a la red interior de los consumidores asociados o estén unidas a éstos a través de líneas directas.
- ii. Estar conectadas a cualquiera de las redes de baja tensión derivada del mismo centro de transformación.
- iii. Que se encuentren conectados, a una distancia inferior a 500 metros de los consumidores asociados, tomando como distancia entre los equipos, de medida en su proyección ortogonal en planta<sup>21</sup>.
- iv. O, por último, que se encuentren 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.

La norma señala que las instalaciones que cumplan con el primer apartado se denominarán “instalaciones próximas a la red interior”. En el caso de que cumplan la ii, iii, o iv se denominarán “instalaciones próximas a través de la red”.

En cualquier caso, concluimos la necesidad de destacar las diferentes posibilidades reconocidas por la legislación en materia de autoconsumo, así, el individual, el colectivo o el realizado a través de una comunidad energética.

El primero de los casos no ofrece ningún problema, los problemas se plantean con el autoconsumo colectivo como acabamos de ver en la medida en que los consumidores se agrupan para consumir y comparten la instalación como cotitulares de esta. La titularidad de la instalación de generación y del mecanismo antivertido será compartida solidariamente por todos los consumidores asociados. Sin perjuicio de los acuerdos que puedan firmar las partes, en estas instalaciones los consumidores serán responsables de los posibles incumplimientos ante el sistema eléctrico de manera solidaria de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.3 y 5.4 del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, lo cual resulta perjudicial dado que no es el régimen habitual

---

<sup>20</sup> Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre.

<sup>21</sup> Este apartado se ha modificado por el Real Decreto-ley 29/2021 de 21 de diciembre por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. En el texto anterior se exigía que los consumidores estuviesen conectados en baja tensión a las redes de transporte y distribución para poder realizar autoconsumo a través de la red, salvo ubicación en la misma referencia catastral. La redacción vigente elimina la referencia a la baja tensión y permite la realización de autoconsumo colectivo a través de la red si generación y consumos están conectados a una distancia inferior a 500 metros.

en el ordenamiento jurídico español en la exigencia de responsabilidad de un colectivo, de hecho, el Código civil reconoce la existencia de obligaciones mancomunadas y solidarias (arts. 1137 a 1148) presumiendo la mancomunidad a no ser que se fije el carácter solidario de la obligación (supra mis críticas a este carácter solidario de la responsabilidad)<sup>22</sup>.

Los consumidores que pertenezcan a instalaciones de autoconsumo colectivo sin excedentes deberán formalizar un “acuerdo de reparto de energía” firmado por todos los consumidores asociados, lo que deberá comunicarse a la empresa distribuidora. Estas instalaciones podrán acogerse al mecanismo de compensación siempre que cumplan los requisitos para ello lo que se formalizará a través de un “acuerdo de compensación de excedentes” firmado por todos los consumidores asociados que incluya el criterio de reparto mencionado.

En el caso de autoconsumo colectivo compartido con excedentes, si la instalación de generación se conecta en red interior del consumidor o si comparte infraestructuras de conexión a la red de distribución o transporte, el productor y los consumidores responderán de manera solidaria de cualquier incumplimiento<sup>23</sup>.

En el caso de comunidades de propietarios y edificios sujetos a Ley de Propiedad Horizontal (art. 17 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal modificado por el Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las instalaciones de autoconsumo para uso común requieren el voto favorable de la mayoría de los propietarios que representen la mayoría de las cuotas de participación. El propietario disidente no podrá participar de la instalación y los gastos de las obras tendrán la consideración de gastos generales a los efectos de lo dispuesto en el art. 9.1.e) de la LPH. Pero si es autoconsumo colectivo de aprovechamiento privativo solo de determinados propietarios, no se podrá repercutir el coste de la instalación o adaptación de dichas infraestructuras comunes ni los derivados de su conservación y mantenimiento posterior, sobre aquellos propietarios que no hubieran votado expresamente en la Junta a favor del acuerdo. No obstante, respecto a los gastos de conservación y mantenimiento, la nueva infraestructura instalada tendrá la consideración, a los efectos establecidos en esta Ley, de elemento común.

### **3. Las Comunidades energéticas**

La regulación aplicable tanto a las comunidades energéticas como al autoconsumo energético se encuentra en constante evolución, lo cual es resultado de las necesidades de adaptación al mercado eléctrico, y de las necesidades de los consumidores. La diferenciación entre autoconsumo individual, colectivo o a través

---

<sup>22</sup> FAJARDO GARCÍA, G.: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021, [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)]; GONZÁLEZ PONS, E./ GRAU LÓPEZ, C.: Las cooperativas de consumo eléctricas Y las comunidades energéticas, *Hispacoop*, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].

<sup>23</sup> La conexión de las instalaciones en este caso se podrá realizar de dos modos, bien con conexión a la red interior del consumidor o consumidores asociados (instalaciones próximas en red interior); o con conexión en un punto externo a la red interior de manera que, la instalación generadora se une a los asociados utilizando la red pública de distribución o transporte (instalaciones próximas a través de red)

de comunidades energéticas son tres términos que nos permitirán entender la regulación vigente.

Desde Europa se configura las comunidades energéticas como instrumento facilitador de la transición energética en línea con lo fijado por la Comisión europea en la Comunicación “Energía limpia para todos los europeos” de 2016.

En Europa contamos con dos normas reguladoras de las comunidades energéticas que ya hemos mencionado con anterioridad al analizar el concepto de autoconsumo. Por una parte, la Directiva de Energía Renovable (2018/2001/EU), que introduce por primera vez el concepto de Comunidad de Energía Renovable, en su artículo 2 y la define como una entidad jurídica que *se basa “en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado”*.

Por otra parte, la Directiva para el Mercado Interior de Electricidad (EU)2019/944, que incluye nuevas reglas para permitir la participación activa de consumidor en todos los mercados bien generando, consumiendo o vendiendo electricidad (de forma individual o a través de comunidades energéticas) introduce el concepto de “Comunidad ciudadana de Energía” con una definición muy similar entidad jurídica que *“se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas”*.

El principal *elemento común* que comparten es que ambas exigen que los fines de las comunidades energéticas estén vinculadas a *aspectos medioambientales, sociales y/o a la economía local, en lugar de a los beneficios económicos*.

El Legislador español en un intento por clarificar el concepto de comunidad energética, ha introducido más incertidumbre al incorporar a la LSE la referencia al las comunidades de energías renovables y no aludir en ningún lugar a las comunidades ciudadanas de energía.

En España se está incorporando de una manera muy lenta su normativa reguladora. Desde la Unión Europea se fomenta la creación de dos tipos de comunidades energéticas, y en ambas se potencia el papel del consumidor. El RDL 23/2020, de 23 de junio ha incorporado a la LSE el concepto de comunidades de energías renovables como entidades suministradoras de energía eléctrica (art. 6), aunque deben poder actuar también como consumidores finales, generadores, gestores de redes de distribución o participantes en el mercado de energía.

Las comunidades de energías renovables se definen en España 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”* en esta definición se introduce el concepto de “entidad jurídica” lo que lleva a confusión en torno a la posibilidad de que se puedan crear comunidades energéticas sin personalidad jurídica comunidades de propietarios, comunidades de bienes, comunidades de bienes.

La normativa reguladora de las comunidades energéticas permite que puedan tener cualquier forma jurídica admitida en derecho, siempre y cuando sea una *entidad jurídica* de participación voluntaria y abierta controlada por accionistas, socios o miembros que sean personas físicas o jurídicas (entre otras: asociaciones, cooperativas, organizaciones sin ánimo de lucro,...) y también administraciones locales autonómicas o nacionales. A pesar de algunas voces discordantes, nada impide que puedan utilizar la figura de la sociedad anónima o limitada, introduciendo los requerimientos fijados para la comunidad energética en relación con los beneficios sociales y locales, y su reinversión a la entidad y en el entorno. Es posible configurarlas como entidades sin ánimo de lucro en los términos reconocidos por, entre otras, la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública<sup>24</sup>.

Si bien en España todavía no se ha tomado ninguna decisión en relación a la forma jurídica que debieran adoptar las comunidades energéticas, lo cierto es que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 aprobado por Consejo de Ministros el 16 de marzo de 2021 dice que debe desarrollarse el marco normativo que tendrá en cuenta las figuras y casuísticas de actores o agrupaciones existentes y susceptibles de constituirse en comunidades energéticas locales, como cooperativas, polígonos industriales, parques tecnológicos, comunidades de propietarios o zonas portuarias”. En este punto no coincidimos con la profesora Fajardo<sup>25</sup> que defiende la obligatoriedad de que tengan siempre personalidad jurídica, y por tanto que se constituyan con alguna forma jurídica que la otorgue. En nuestra opinión, las Directivas comunitarias utilizan la terminología “entidad jurídica” en un sentido amplio, refiriéndose a la propia configuración de la comunidad, y su reconocimiento, con independencia de la fórmula jurídica utilizada en su creación. Si las Directivas no limitan y reconocen la posibilidad de múltiples formas, no debemos ser, los Estados, los que cercenen dicha posibilidad y limiten el acceso de personas físicas, jurídicas o administraciones públicas. Estaremos atentos a la trasposición que realice el Legislador español, y a la propia interpretación que realice la Unión Europea para considerar o no esta posibilidad.

Consideramos por tanto posible la utilización de cualquier tipo de forma jurídica reconocida en nuestro ordenamiento jurídico siempre que se reconozcan los requisitos marcados por las Directivas, a saber:

- Comunidad energética “*reconocida como entidad*” (en nuestra opinión, bien con personalidad jurídica o sin ella). La exposición de motivos de la Directiva

---

<sup>24</sup> Resolución dictada en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador mercantil de León a inscribir una escritura de modificación de los estatutos de una sociedad. sobre la posibilidad de crear una sociedad capitalista sin ánimo de lucro en sentido subjetivo (obtención de ganancias repartibles; lucro personal de los socios); en ningún caso se puede excluir el ánimo de lucro en sentido objetivo (obtención de ganancias o ventajas patrimoniales que no se reparten entre las personas socias, sino que se destinan a un fin común, social, que es ajeno al enriquecimiento de las personas socias).

<sup>25</sup> FAJARDO GARCÍA, G.: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021, [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)]. GONZÁLEZ PONS, E./ GRAU LÓPEZ, C.: Las cooperativas de consumo eléctricas Y las comunidades energéticas, Hispacoop, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>]. FAJARDO GARCÍA, G./ FRANTZESKAKI, M. (2021) “Las comunidades energéticas en Grecia”. REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos, vol. 137, e71866. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.71866>.

2018/2001, las características particulares de las comunidades locales de energías renovables en relación con su tamaño, su estructura de propiedad y el número de proyectos pueden obstaculizar su competitividad frente a actores con proyectos o carteras de mayor envergadura, *“por consiguiente, los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables, siempre y cuando dicha entidad pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio”*.

- *Participación abierta y voluntaria*, por tanto, con libertad y sin restricciones en la entrada y salida de sus miembros. Se deberá atender a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.
- Deberán ser *autónomas y controladas por personas socias o miembros* que se encuentren situados en las *proximidades* de los proyectos de energías renovables propiedad de dichas entidades. La autonomía es esencial para evitar abusos y garantizar una amplia participación. Deberán conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen como miembros o socios o que cooperan de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión.
- Los socios o miembros deberán ser personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios.
- La finalidad primordial será la de proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales en las que operan, en lugar de ganancias financieras.

La Directiva 2019/944 ordena a los Estados miembros que ofrezcan un marco jurídico favorable a las comunidades ciudadanas de energía. En el art. 2.11 define las mismas a partir de tres características comunes a las comunidades de energías renovables, así:

- Que estén basadas en la participación voluntaria y abierta y cuyo control efectivo lo ejerzan socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios o pequeñas empresas.
- Que su objetivo principal consista en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que a generar su rentabilidad financiera, y
- Que participen en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento, prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios.

La diferencia fundamental respecto de las comunidades de energías renovables es la relativa al ámbito geográfico, que en este caso no existe límite, a lo que debemos añadir que su ámbito de actuación es más amplio y abarca a todo el sector eléctrico, además de las energías renovables. Además, si atendemos al considerando 44 señala que la pertenencia a las comunidades ciudadanas debe estar abierta a todas las categorías de entidades. Añade que 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 legislador europeo las considera un nuevo tipo de entidad atendiendo a su estructura organizativa, a sus requisitos de gobernanza y su fin.

<b>Comunidad de energías renovables</b>	<b>Comunidad ciudadana de energía</b>
<b>DIRECTIVA (UE) 2018/2001</b>	<b>DIRECTIVA (UE) 2019/944</b>
<b><i>Entidades basadas en una participación abierta y de carácter voluntario cuya finalidad principal es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan en lugar de ganancias financieras.</i></b>	
<b>Alcance geográfico</b>	
Art. 22. Directiva de energía renovable. <b><u>Controlada por socios o miembros situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables</u></b> 22.2.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 <b><u>y a reserva de mantener los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en tanto que consumidores</u></b> ”	<b><u>Sin restricción geográfica.</u></b> Suministro a los miembros o socios electricidad procedente de instalaciones generadoras de la comunidad sin que se encuentren geográficamente cerca de las instalaciones generadoras y sin estar detrás de un único punto de medición (E.M)
<b>Actividades</b>	
Producir, consumir, almacenar y vender	Participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables. Pueden ser gestores de red
<b>Miembros o socios</b>	
Personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios	

Fuente. Elaboración propia

Podemos concluir este apartado señalando que el reconocimiento del autoconsumo colectivo en el Real Decreto-ley 15/2018 junto al autoconsumo individual supone un gran cambio en nuestro ordenamiento jurídico al reconocer al autoconsumidor de energías renovables y a los autoconsumidores de energías renovables que actúan de forma conjunta (art. 21). La Directiva 2018/2001 prefiere utilizar la expresión “autoconsumo conjunto”. En este caso, se les reconoce la titularidad de unos derechos de uso y disfrute que se regirán, bien por acuerdos de sus miembros, bien por las reglas fijadas en la normativa reguladora de la propiedad horizontal, complementada por la reguladora del sector eléctrico (en los términos señalados supra), o en todo caso

por las normas relativas a la comunidad de bienes prevista en los arts. 392-406 de Código civil. Los autoconsumidores colectivos podrían acceder a la categoría de comunidad energética en la medida en que adapten su funcionamiento a las directrices marcadas por su normativa reguladora.

#### **4. Comunidades energéticas en forma cooperativa**

La actividad de las cooperativas y sus fines constituyen un modelo de organización en el que se prioriza otro tipo de resultados sobre los estrictamente económicos, como son la creación de empleo de calidad, el desarrollo local, la mejora del bienestar social y el empoderamiento de la ciudadanía, teniendo en cuenta siempre una perspectiva de género.

Según determina la Alianza Cooperativa Internacional (ACI Manchester 1995), la cooperativa es una *“asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”*. Los valores en los que se basan las cooperativas son la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Los principios desarrollados por la ACI son la afiliación voluntaria y abierta, el control democrático de los miembros, la participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información; cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad.

Tanto los principios como el concepto de cooperativa se ha recogido en la Ley 27/1999, de 16 de junio de Cooperativas (LC) que la define como *“sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley”* (art. 1.1).

En el mismo sentido se recoge en la legislación valenciana, Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, en la que se regula el concepto de cooperativa en el art. 2, así *“es cooperativa la agrupación voluntaria de personas físicas y, en las condiciones de la ley, jurídicas, al servicio de sus personas socias, mediante la explotación de una empresa colectiva sobre la base de la ayuda mutua, la creación de un patrimonio común y la atribución de los resultados de la actividad cooperativizada a los socios y socias en función de su participación en dicha actividad.”*

En este punto, nos interesa relacionar los principios y valores de las cooperativas con los preceptuados para las comunidades energéticas por la normativa reguladora, europea y nacional. Pero para llevarlo a cabo interesa recordar la naturaleza jurídica de las cooperativas eléctricas.

La Legislación cooperativa clasifica las cooperativas atendiendo a diferentes criterios:

- a) Por su base social podrán ser de primero o de segundo grado.
- b) Por su estructura socioeconómica podrán ser:

- Cooperativas de producción, cuyo objetivo es aumentar la renta de sus socios, y que comprenden las que asocian pequeños empresarios o trabajadores autónomos y las cooperativas de trabajo asociado.
  - Cooperativas de consumo, cuyo objetivo es obtener ahorros en las rentas de sus miembros.
- c) Por la clase de actividad que constituya su objeto social.

En la constitución de la cooperativa, se debe fijar estatutariamente el objeto social (art. 11.1 LC) pero todas ellas se pueden clasificar a su vez según cual sea la actividad desarrollada por el asociado o socio en la cooperativa. A tales efectos, se puede diferenciar entre cooperativas de trabajo, si los socios ponen en común su trabajo para producir bienes o servicios que comercializará la cooperativa, cooperativas de consumo, si la actividad de los asociados es la de obtener de manera conjunta a través de la cooperativa, determinados bienes o servicios, bien adquiriéndolos en el mercado, bien produciéndolos directamente y por último, la cooperativa de producción, cuando los socios proveen de bienes o servicios para su comercialización a través de la cooperativa de manera directa o previa transformación.

Las cooperativas eléctricas, y en particular las de energías renovables nacen con el objetivo de llevar el suministro eléctrico a determinadas zonas geográficas para permitir el acceso a la energía eléctrica de manera adecuada a las necesidades de la población<sup>26</sup>. En estas entidades, los ciudadanos, en su rol de cooperativista, poseen y controlan de manera colectiva los proyectos de energía a nivel local con los consiguientes beneficios sociales que ello puede irrogar<sup>27</sup>. Estamos por tanto ante cooperativas de consumidores y usuarios.

Las cooperativas de consumidores y usuarios son definidas por la Ley de Cooperativas estatal como *“aquéllas que tienen por objeto el suministro de bienes y servicios adquiridos a terceros o producidos por sí mismas, para uso o consumo de los socios*

---

<sup>26</sup> Vid. El proyecto de creación de una Comunidad energética en Aras de los Olmos que según indica la web del Ayuntamiento, <https://www.arasdelosolmos.es/>, nació “porque Aras de los Olmos es el final de la línea de distribución de energía en la provincia de Valencia y tiene muchos problemas de suministros que son difíciles de reparar, ya que no depende solo del estado de la línea que pasa por el municipio sino en los municipios anteriores también. Ante continuas averías y cortes de suministro, sobre todo cuando hay tormentas, se planteó la posibilidad de aprovechar los recursos naturales del municipio para generar energía. Aras dispone de terrenos sin uso para albergar una planta fotovoltaica, que sería la principal abastecedora de electricidad y una planta de biomasa de origen animal y vegetal, que permitiría también aprovechar los recursos naturales. También se plantea el aprovechamiento de la fuerza de los saltos del agua en el ya derruido Molino Central con la idea de hacer un depósito de unos 4 millones litros en la zona del río, que incluiría unas tuberías para subirla a otro de similar capacidad a unos 200 metros en la montaña. Así, cuando la demanda del municipio sea mayor, en momentos como el verano cuando hay más población, se generaría energía al pasar por las turbinas”. Un proyecto en el que el Ayuntamiento y los vecinos, incluidas las PYMES, participan en el capital de la entidad en forma de sociedad de responsabilidad limitada de carácter social y sin ánimo de lucro.

<sup>27</sup> Del mismo modo, FAJARDO GARCÍA, G. (2021), “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66 [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)]. GONZÁLEZ PONS, E./ GRAU LÓPEZ, C.: Las cooperativas de consumo eléctricas Y las comunidades energéticas, Hispacoop, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf> ]. VAÑO VAÑO, M.J.: Comunidades energéticas elemento clave en la eliminación de la pobreza energética en 33 Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia 13-15 junio de 2022 [<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-008.pdf> ]

*y de quienes con ellos conviven, así como la educación, formación y defensa de los derechos de sus socios en particular y de los consumidores y usuarios en general. Pueden ser socios de estas cooperativas, las personas físicas y las entidades u organizaciones que tengan el carácter de destinatarios finales” (art. 88.1).*

La finalidad de la cooperativa es fundamentalmente el interés mutualista y el interés general de las mismas, quedando patentes en su organización y funcionamiento los valores y principios que caracterizan a las cooperativas, definidos por la Alianza Cooperativa Internacional, y a las entidades de la economía social.

El art. 90 de la Ley Valenciana de cooperativas las define como aquellas que tienen por objeto “el suministro de bienes y servicios, incluidos los relacionados con el disfrute del tiempo libre y las actividades meramente recreativas, para uso y consumo de las personas socias y quienes convivan con ellas” estableciendo que “también podrán llevar a cabo actuaciones encaminadas a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, de acuerdo con la legislación vigente”. Podrán ser socios y socias las personas físicas y jurídicas que tengan el carácter de consumidores de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.

A partir de esta definición podemos caracterizar a las cooperativas eléctricas del siguiente modo:

- Poseen un *doble objeto social*, por una parte, suministrar electricidad y por otra, educar, formar y defender los derechos de sus socios y de los consumidores y usuarios en general;
- estas cooperativas tienen *por objeto* el ofrecimiento del mejor *servicio en condiciones de calidad y precio y sin ánimo de lucro*;
- en tercer lugar, las cooperativas de energía eléctrica podrán incluir como socios a *personas físicas y jurídicas* que necesitan el suministro eléctrico para consumo doméstico o industrial;
- *adhesión voluntaria y abierta* a todas las personas en utilizar sus servicios de suministro eléctrica y que como señala la ley, están dispuestas a aceptar las responsabilidades como socio (principio de puertas abiertas).
- *Ausencia de lucro*: Se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, pero también pueden atender las necesidades de otras personas no socias, siempre que lo prevean los estatutos y con los límites fijados por la ley (art. 65.1. LCCV). Su contabilidad deberá diferenciar entre los resultados derivados de los servicios prestados a no socios (art. 57.3 LC y art. 65.2 LCCV), a no ser que estatutariamente se indique que estos resultados se destinen íntegramente a reservas irrepartibles (art. 65.3 LCCV). Según lo dispuesto en el art. 90 LCCV, los beneficios obtenidos de los servicios prestados a no socios, deberán destinarse íntegramente a la Reserva obligatoria o al Fondo de Educación y Promoción cooperativa. Se podrán configurar como cooperativas no lucrativas según el dictado del art. 114 LCCV si consta expresamente en sus estatutos la ausencia de ánimo de lucro y la dedicación a una actividad de interés social, que los eventuales resultados positivos no sean repartibles entre las personas sociales y que se dediquen a la consolidación y mejora de la función social de la cooperativa, que las aportaciones voluntarias no puedan devengar interés alguno, y que no se pueda percibir en concepto de retornos o salarios más de un ciento setenta y cinco por cien de los salarios medios del sector.

- La cooperativa eléctrica puede considerarse una *empresa en participación*<sup>28</sup> en la medida en que sus socios participan como consumidores o usuarios, en función de las necesidades y capacidades de estos y dicha participación determinará el coste del servicio a abonar por cada socio, y en su caso, los retornos que les puedan corresponder.

- La cooperativa eléctrica dispone de una *estructura y funcionamiento democrático*. Se trata de uno de los principios cooperativos que reconoce a los socios los mismos derechos y deberes, a asistir con voz y con voto (un miembro un voto) a las asambleas generales, derecho a elegir y ser elegido para cargos sociales, y a ser informados para cumplir sus funciones (arts. 25 y 27 LCCV). El derecho de voto en la asamblea es igual para todos según lo dispuesto en el art. 37 LCCV, no obstante, en algunas ocasiones se admite el voto plural (art. 26 LCCV), si concurren diferentes modalidades de socios y diversos niveles de participación en la actividad cooperativa.

- Las cooperativas de energía eléctrica *son autónomas e independientes*, y por tanto gestionadas por sus socios. En todo caso, si firman acuerdos con otras organizaciones o administraciones públicas, deben asegurar el control democrático de los socios, y su autonomía para lo cual el legislador prevé varias medidas. Por una parte, la limitación del derecho de voto, un miembro un voto, y si concurrieran socios que no participan en la actividad cooperativa, pero si en el capital (asociados), estos no podrán superar el 25% de los votos presentes y representados en cada votación, ni podrán ocupar más de la tercera parte de los cargos en el consejo rector, y en ningún caso podrán ser administradores (art. 28 LCCV). Por último, el art. 55.3 LCCV determina que ningún socio podrá poseer más de un 45% del capital social.

- Estas entidades, en cuanto cooperativas, proporcionarán educación y formación a sus socios, trabajadores y consumidores y usuarios en general con el fin de que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas, destinando a tal fin todo o parte de su fondo de educación y promoción (art. 88.1 LC y 72 LCCV).

Las cooperativas eléctricas tienen como particularidad su régimen jurídico, pues por su objeto social son calificadas de cooperativas de consumidores y usuarios. Sin embargo, no olvidemos que las Directivas comunitarias no impiden que se puedan desarrollar actividades de generación y por tanto se puedan calificar como comunidades energéticas si en su contrato social, estatutos en su caso, se identifican todas aquellas características declaradas por las Directivas comunitarias mencionadas anteriormente.

En el caso de adoptar la fórmula de comunidad ciudadana de energía, podría participar en la generación, distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento, servicios de eficiencia energética o prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios. Si se prefiere utilizar la comunidad de energías renovables estaremos ante un proyecto de proximidad a compartir en la comunidad que podrá producir, consumir, almacenar y vender energías renovables. En este caso, deberán proporcionar

---

<sup>28</sup> FAJARDO GARCÍA, G.: "El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas", *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021, [\[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf\]](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)

beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.

Recordemos que estas cooperativas, por razón de la actividad que desarrollan están sometidas a la normativa reguladora del sector eléctrico (Ley 24/2013) que expresamente señala (art. 6) que las cooperativas de consumidores y usuarios participarán en este sector como distribuidoras o comercializadoras, pero también como productoras de electricidad y como consumidoras con el límite establecido en el art. 12, a saber, que la actividad de distribución de la energía sea realizada de manera exclusiva, de forma tal que las cooperativas podrán desarrollar la actividad de producción y/o comercialización, o bien la de distribución, pero no podrán hacerlas todas.

Aunque las cooperativas se encuentran alineadas con el dictado de la norma, lo cierto es que no se debe afirmar en ningún caso que las cooperativas son las únicas entidades que cumplen con los requisitos marcados por el legislador para su consideración como comunidades energéticas<sup>29</sup>. De hecho, estatutariamente es posible recoger, por ejemplo, que no tengan ánimo de lucro subjetivo tal y como hemos detallado supra con la referencia a la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública<sup>30</sup>. Se trata de un elemento ya superado por la doctrina y por la Dirección General tal y como afirma VICENT CHULIA (2022)<sup>31</sup>. También las asociaciones podrán erigirse en comunidad energética de acuerdo con lo preceptuado por la Ley de Asociaciones puesto que pueden desarrollar cualquier actividad económica para el cumplimiento de los fines de la

---

<sup>29</sup> Así lo vienen afirmando FAJARDO GARCÍA, G.: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021, [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)] y GONZÁLEZ PONS, E./ GRAU LÓPEZ, C.: Las cooperativas de consumo eléctricas Y las comunidades energéticas, Hispacoop, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].

<sup>30</sup> La Resolución afirma en los Fundamentos de derecho que es evidente que la obtención de dividendos repartibles entre los socios es un elemento esencial que tiene su origen en el carácter oneroso del contrato de sociedad según lo dispuesto en los art. 1665 del Código civil y 116 del Código de comercio y Ley de Sociedades de Capital que lo reconoce como derecho económico. Se trata de un derecho abstracto que se concreta cuando la junta general aprueba su reparto, es en ese momento cuando nace el derecho de crédito a favor del socio y podrá exigir su reparto. Estas consideraciones, no obstante, como afirma la citada Resolución, ha sido ya superada en la jurisprudencia comunitaria (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 21 de marzo de 2002, Kennemer Golf) y, en España, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2011 declara aplicable la exención del Impuesto sobre Valor Añadido a una sociedad anónima sin finalidad lucrativa que ha sido reconocida por la Administración como entidad privada prestadora de servicios sociales. Añade que la sociedad recurrente es una entidad sin ánimo de lucro cuyos beneficios se reinvierten íntegramente en el desarrollo de su actividad social, sin que exista reparto de ganancias, y por último, señala que este tipo de entidades están ya admitidas en el art. 43.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Así pues, El ánimo de lucro no tiene por qué ser para la propia sociedad, sino para obtener beneficios en el desarrollo del objeto social, sin reparto de beneficios entre los socios sino únicamente para reconvertirlos en los fines sociales establecidos en los estatutos, y, por ende, nada impediría que la sociedad limitada pueda no tener ánimo de lucro en sentido de reparto de beneficios entre los socios. MEIRA, D./VAÑÓ VAÑÓ, M.J.: Empresas sociales en Portugal y España – un análisis comparativo, en 33 Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia 13-15 junio de 2022 [<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-269.pdf>].

<sup>31</sup> VICENT CHULIÀ, F.: Introducción al Derecho Mercantil, Vol. 1, Tirant lo Blanch, 2022, pp.764-769.

asociación y cuyo resultado positivo se destinará íntegramente a la realización del fin común<sup>32</sup>.

A la vista de los principios configuradores de las cooperativas, y la regulación del sector eléctrico podemos concluir que las cooperativas eléctricas, producen comercializan y distribuyen (art. 12 LSE) a las personas socias energía eléctrica para su consumo o el de sus unidades familiares, además de prestarles otros servicios eléctricos (instalación, mantenimiento, asesoría energética, recarga de vehículos...). Así las cosas, se podrían configurar las cooperativas eléctricas preexistentes bien como comunidades ciudadanas de energía (Directiva 2019/944) en las que no se exige proximidad ni siquiera que la energía sea exclusivamente renovable, o bien como comunidades de energía renovables (2018/2001), si la energía generada fuera renovable y los socios o miembros estén situados en las proximidades, que en la mayoría de las ocasiones tendrá un ámbito local, de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica.

Otra de las cuestiones que plantea numerosas dudas es la convocatoria del IDAE para el desarrollo de diferentes proyectos. En particular, interesa la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre en la que se exigen entre otras que se acrediten estatutariamente los siguientes elementos:

- Que el beneficiario de la subvención se basa en una *participación abierta y voluntaria*, lo que resultará fácilmente justificable en las cooperativas dado el principio de puertas abiertas configurador de las mismas, lo que deberá estar identificado de manera clara en los estatutos. La convocatoria define la participación abierta como el derecho de cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que quiera utilizar los servicios de la comunidad energética y que desee aceptar las responsabilidades de la afiliación a la misma, y pueda ser socia o miembro sin estar sujeta a condiciones injustificadas o discriminatorias. La participación voluntaria se configura como el derecho de que cualquier miembro o socio a abandonar la comunidad energética, así como retirar su inversión, dentro de unos límites temporales razonables para limitar el potencial impacto en la sostenibilidad financiera de la misma.
- Que la finalidad primordial del beneficiario consista en *ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales* a sus miembros o socios o a la localidad en la que se desarrolla su actividad, en lugar de una rentabilidad financiera. Se deberá recoger expresamente en los estatutos esta dicción, así como, en su caso, si se trata de una cooperativa sin ánimo de lucro.
- Se deberá *acreditar que el control efectivo de la cooperativa lo ejercen los socios o miembros que sean personas físicas, entidades locales o pymes* a partir de las siguientes consideraciones: Se considerará que una persona física o jurídica controla la comunidad energética cuando:
  - o Posea la mayoría de los derechos de voto.
  - o Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética.

---

<sup>32</sup> Por supuesto reza la prohibición de constituir una asociación para desarrollar una actividad mercantil con carácter principal, pero si estatutariamente se configura como entidad que tiene por finalidad “proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.

- Ejerce una influencia dominante en la toma de decisiones de la comunidad energética o pueda disponer de la mayoría de los derechos de voto, a través de cualquier pacto o acuerdo celebrado con terceros.
  - Haya designado con sus votos a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética.
- Se exige *personalidad jurídica*, lo que no supone ningún problema para las cooperativas, y que tengan su domicilio fiscal en España.
  - Se deberá acreditar la existencia de un mínimo de cinco socios de los cuales al menos uno deberá ser persona física o pyme.
  - Se deberá acreditar la participación del 100% de la propiedad de los activos o instalaciones subvencionables por parte de la comunidad energética.

## Referencias bibliográficas

FAJARDO GARCÍA, G. (2021), “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66 [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)].

FAJARDO GARCÍA, G./ FRANTZESKAKI, M. (2021) “Las comunidades energéticas en Grecia”. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 137, e71866. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.71866>.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 81.

GONZÁLEZ PONS, E./ GRAU LÓPEZ, C.: Las cooperativas de consumo eléctricas Y las comunidades energéticas, *Hispacoop*, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].

MEIRA, D./VAÑÓ VAÑÓ, M.J.: “Empresas sociales en Portugal y España – un análisis comparativo”, en 33 Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia 13-15 junio de 2022 [<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-269.pdf>].

MONGE, C.: “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

VAÑÓ VAÑÓ, M.J.: “Comunidades energéticas elemento clave en la eliminación de la pobreza energética” en 33 Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia 13-15 junio de 2022 [<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-008.pdf>]

VAÑÓ VAÑÓ, M.J.: “Colaboración público-cooperativa local en clave energética”, en *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado: en homenaje al profesor José Luis Monzón Campos*/ coord. por Rafael Chaves Ávila/ María José Vañó Vañó, 2021, págs. 33-52.