

## INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Ildfonso COBO NAVARRETE

*Secretario de Administración Local. Categoría Superior.*

### Resumen:

Objetivo: Describir los elementos más significativos de la colaboración público-privada en el ámbito local, repasando los principales instrumentos al alcance de municipios y gobierno locales para el impulso de soluciones innovadores en la gestión de servicios públicos y otras actividades de su competencia. Se utiliza como fuente principal el acervo de la UE, la legislación española y las experiencias prácticas desarrolladas en algunas ciudades. Concluyendo que este tipo de colaboración abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.

### SUMARIO:

1. Definir o delimitar qué entendemos por colaboración público-privada es tarea ardua.
2. La CPP debe posibilitar el desarrollo de soluciones innovadoras a los retos que afrontan los municipios.
3. Existen diversos modelos de CPP que están en continua evolución ante el auge de iniciativas que buscan vincular las ventajas y recursos del sector privado con la actividad propia de los municipios.
4. Las asociaciones público-privadas para compartir responsabilidades y riesgos y la colaboración público-privada en el ámbito de la Unión Europea.
5. Los acuerdos no comerciales con el sector privado como instrumentos de colaboración público-privada en el ámbito local.
6. La CPP no se limita a la producción de bienes o la prestación de servicios, también es una técnica válida para actuaciones de intervención y control de los municipios.
7. Conclusión.

## **1. DEFINIR O DELIMITAR QUÉ ENTENDEMOS POR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA ES TAREA ARDUA.**

Desde la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia de la COVID-19 y la subsiguiente aprobación por la Unión Europea de un mecanismo extraordinario destinado a financiar la recuperación de las economías de la eurozona (MRR), se ha generalizado el uso del término colaboración público-privada para referirnos a un abanico de modelos o de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado, con el horizonte de una gestión óptima de los recursos públicos obtenidos por las Administraciones Publica, ya sea través a través de los Fondos Next Generation EU o de otros instrumentos financieros.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es un instrumento temporal que constituye el elemento principal del Next Generation EU, el plan de la UE para salir más fuertes y resilientes de la crisis pospandémica, agravada y prolongada por la invasión de Ucrania en febrero de 2022. A través del Mecanismo, los Estados miembros pueden llevar a cabo reformas e inversiones de gran alcance con el fin de hacer que sus economías y sociedades sean más sostenibles y resilientes, estén mejor preparadas para las transiciones ecológica y digital, y para afrontar los problemas socioeconómicos y las perturbaciones del mercado mundial de la energía que provocó la invasión rusa de Ucrania.

En este contexto europeo, el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia vino a reconocer que para su desarrollo resulta necesaria la colaboración de todos los actores, públicos y también privados, por lo que la participación y la gobernanza multinivel será necesaria. La colaboración público-privada (CPP) se convierte en el verdadero hilo conductor del Plan, ya sea a través de convenios, sociedades de economía mixta o incluso la creación de nuevos mecanismos como son los PERTE.

No podemos desconocer que el recurso a la CPP es recurrente en momentos de crisis. La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo de 19 noviembre de 2009, ya incluyó una apuesta decidida por la movilización de las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y al cambio estructural a largo plazo. Este tipo de colaboración ya se visualizaba como una oportunidad para contribuir a la recuperación económica y al desarrollo sostenible la UE. La Comisión estimó entonces que la combinación de capacidades y fondos públicos y privados resultaba esencial en el contexto de la crisis económica internacional derivada de la crisis de los mercados financieros en 2008.

Con antelación, por la Comisión Europea se había dictado una comunicación interpretativa distinguiendo entre la colaboración público-privada institucional (CPPI)<sup>1</sup>, es decir como aquella que implica la creación de un instrumentos específico para su ejecución como, por ejemplo, el nacimiento de una sociedad de economía mixta, de una colaboración netamente contractual, generalmente encaminada a las prestación o gestión de servicios donde la relaciones son las tradicionales entre administración y contratista. La colaboración público-privada (CPP) no está limitada al ámbito contractual de las AAPP, ni tampoco a lo que podríamos denominar su actividad de servicio público. Diversos factores, que en su origen tampoco son totalmente ajenos al carácter cíclico de las crisis económicas, como puede ser la insuficiente renovación de plantillas, la falta de reposición de los medios materiales o el desfase temporal en el empleo de las TICS, así como la rigidez formal con la que se articulan los procedimientos, llevan a las AAPP en general, y a municipios y su gobierno locales en particular, a buscar fórmulas de colaboración con el sector privado para ejercer como mayor eficacia y celeridad actuaciones propias de su potestades intervencionistas. En otras ocasiones, se buscan o se fomentan alianzas con empresas privadas y entidades del tercer sector, (por medio de redes, asociaciones no comerciales, clúster tecnológico, etc.) para no quedar descolgados en el uso e implementación de las innovaciones tecnológicas disruptivas, uso de la inteligencia artificial (IA), etc.

---

<sup>1</sup> Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (DOUE 12-4-2008).

Volviendo al presente, tenemos que aprovechar la que oportunidad que nos brindan las diferentes fórmulas de CPP para garantizar la prestación de unos servicios públicos que integren lo social, lo ambiental y la equidad, garantizando como señala Gimeno Feliú “*el equilibrio entre lo público y lo privado y preservar, por supuesto, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en inversiones de larga duración*”<sup>2</sup>.

Los municipios pueden trabajar con el sector privado para dar solución a los retos que afronta la prestación de servicios sostenibles que integren lo social y lo ambiental. La CPP ofrece a las ciudades la oportunidad de un uso eficiente del ya limitado erario público, reducir las emisiones al tiempo que se crean infraestructuras y se prestan servicios clave, aumentar la resiliencia urbana y construir comunidades más integradas, inclusivas y prósperas.

Nunca ha sido tan importante para las ciudades aprovechar la agilidad, el “know how” (saber hacer) y los recursos del sector privado para ayudar a dar solución a los múltiples retos que conllevan la sociedad digital, la transición a una economía circular y el cambio climático. Las complejidades y la urgencia requieren que todas las partes interesadas se involucren. El sector privado es innovador, diverso y fundamental para movilizar recursos financieros privados y alternativos. Como señala la Agenda 2030, estas características hacen que el sector privado sea parte integral de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Las empresas contribuyen directamente a los resultados de un desarrollo resiliente al clima. Entre ellos se incluyen la creación de empleos “verdes decentes”<sup>3</sup>, el impulso a la innovación verde o la contribución a la restauración de la naturaleza

En este espectro de colaboración, los municipios pueden ejercer su poder e influencia de diferentes maneras. Pueden tener distintos niveles de influencia en

<sup>2 2</sup> Gimeno Feliu, JM La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía. Revista General de Derecho Administrativo, nº 65 (IUSTEL, enero 2024)

<sup>3</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo, los empleos verdes decentes son “empleos decentes en cualquier sector económico que contribuyan a preservar, restaurar y mejorar la calidad del medioambiente, ya sea en sectores tradicionales como la manufactura y la construcción o en sectores verdes nuevos y emergentes, como las energías renovables y la eficiencia energética” (OIT, 2016).

diferentes cuestiones, sectores y procesos. Que los municipios tenga un poder formal (aprobación de reglamentos locales, potestad para dictar actos ejecutivos, concesión de subvenciones, introducción de ciertos beneficios fiscales, etc.) limitado por su ámbito territorial y competencial no significa que no puedan actuar por otros medios. Los poderes blandos pueden ser a menudo muy eficaces para influir en las partes interesadas o en los procesos, y los municipios puede hacer valer su capacidad de negociación, apoyándose en el liderazgo del alcalde o en acuerdos políticos alcanzado en el Pleno municipal, para crear coalición o alianzas estratégicos con otros actores públicos y privados para impulsar una gestión municipal sostenible, apoyado en una moderna gobernanza económica, orientada al bienestar de sus ciudadanos .

En el contexto actual, podemos considerar que junto a los modelos más tradicionales de CPP , como son las concesiones, sociedades de economía mixta o convenios, aparecen nueva formas de vincular al sector privada a la actuación propias de gobiernos locales como puede ser los acuerdos no comerciales, con el impulso a la creación de redes o de asociaciones.

## **2. LA CPP DEBE POSIBILITAR EL DESARROLLO DE SOLUCIONES INNOVADORAS A LOS RETOS QUE AFRONTAN LOS MUNICIPIOS.**

Municipios y sus gobierno locales pueden animar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan los ciudades . Alimentar el entorno para que prospere la innovación y eliminar las barreras a la participación resulta especialmente importante para la generación y consolidación de pequeñas o nuevas empresas. Posibilitar la innovación ayuda a los municipios a generar los recursos, capacidades, conocimientos y herramientas que apoyen soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, fortaleciendo ecosistemas y sectores de innovación. Contribuye a promover una agenda de sostenibilidad a través de plataformas públicas. Apoyar a las pequeñas empresas y startups que trabajan en la primera línea de las soluciones de sostenibilidad, y a

involucrar a la juventud en la resolución de los retos climáticos e inspirar y alimentar el espíritu emprendedor

Dentro de sus amplias facultades de fomento, los municipios pueden adoptar medidas diversas encaminadas a crear o generar un “ecosistema” propicio para el nacimiento de iniciativas de CPP encaminadas a la innovación: a) ofreciendo formación y desarrollo de capacidades o programas de mejora de las cualificaciones a las partes interesadas del sector privado; b) convocando concursos en los que los agentes del sector privado pueden presentar y mostrar sus innovaciones; c) creando incubadoras para acoger empresas durante un periodo determinado para que desarrollen sus innovaciones, ofreciendo apoyo técnico, espacio físico e incluso financiero; d) instalando laboratorios urbanos en edificios públicos, donde empleados locales pueden trabajar con agentes del sector privado para ensayar y poner a prueba las innovaciones.

Cada municipio es responsable de diseñar, acoger y ejecutar su programa concreto. En algunos casos un programa puede coorganizarse con socios externos, públicos y privados, y las responsabilidades podrán dividirse entre ambos sectores. Normalmente un cargo público o un empleado que desempeñe un puesto de responsabilidad tendrá el mandato de coordinar y gestionar el proceso de forma transversal dentro del municipio. Los gobiernos locales pueden y suelen tener un papel impulsor y la respuesta de las empresas, en muchas ocasiones, es presentar innovaciones e ideas o para participar en los laboratorios o espacios de formación. Otros agentes, como las instituciones de investigación, pueden aportar capacidades y asistencia técnica o conocimientos especializados. Las empresas más grandes pueden estar interesadas en financiar programas de actividades para posibilitar la innovación.

### **3. EXISTEN DIVERSOS MODELOS DE CPP QUE ESTÁN EN CONTINUA EVOLUCIÓN ANTE EL AUGE DE INICIATIVAS QUE BUSCAN VINCULAR LAS VENTAJAS Y RECURSOS DEL SECTOR PRIVADO CON LA ACTIVIDAD PROPIA DE LOS MUNICIPIOS.**

Resulta difícil establecer aquí un catálogo cerrado de modelos de CPP al que pueda recurrir un u gobierno local en busca de inspiración para impulsar la transición digital o medidas de fomento de la economía circular en su municipio. La CPP vive momentos de auge, tanto en lo que se refiere al número de iniciativas y de entidades del sector público y privado que participan en aquellas, como en lo referido a la ampliación progresiva del ámbito de actividad de la AAPP donde se requiere la colaboración de los medios y capacidades del sector privado, a cambio de ceder a estos participación en beneficios y/o capacidad de gestión y decisión.

A modo de aproximación, y sin ánimo exhaustivo, vamos a explorar aquí los modelos de uso más común en el sector público local aplicados a la prestación de bienes y servicios públicos, al fomento de la innovación y, más recientemente, al ejercicio de la actividad netamente intervencionista sobre particulares y empresa:

- Asociaciones público-privadas, entre las que cabe destacar las sociedades mixtas de propósito específico o las concesiones. En el ámbito de la UE suele dar lugar la denominada Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).
- Asociaciones no comerciales, entre las que se encuentran las redes de ciudades, los clúster tecnológicos, y un amplio elenco de iniciativas sin personalidad propia.
- Los convenios y las encomiendas a terceros, entre los que se pueden citar las entidades urbanísticas de conservación o, de más reciente creación, las entidades de certificación.

#### 4. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA COMPARTIR RESPONSABILIDADES Y RIESGOS Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Una asociación público-privada es un compromiso formal entre un Administración o un gobierno y los agentes privados. Las asociaciones implican inversiones privadas a largo plazo en infraestructura pública. En este sentido, los actores públicos y privados invierten en un proyecto a través de recursos financieros y no financieros, con el fin de cumplir una combinación de objetivos sociales y comerciales. Distribución de riesgos entre el sector público y el privado, sin dejar de rendir cuentas, para la prestación de un servicio de calidad.

El Banco Mundial se refiere a una APP como un “contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un bien o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al rendimiento” (World Bank, 2022).

Las ventajas de este modelo de CPP consisten en provechar la experiencia, los recursos y la eficiencia del sector privado para desarrollar y gestionar proyectos de obras públicas con ciertas envergadura, como pueden ser la construcción de equipamientos deportivos, estaciones para medios de transportes, museos y centros culturales, instalaciones energéticas, etc.; acceder al capital inicial que suele estar más fácilmente disponible en el sector privado; combinar las habilidades y capacidades de los sectores público y privado para el bien público de manera que tenga beneficios comerciales para todas las partes; utilizar distintos instrumentos jurídicos (desde concesiones a las empresas mixta) que puedan impulsar eficazmente los proyectos de sostenibilidad; y distribuir el riesgo entre las partes interesadas públicas y privadas, sin dejar de rendir cuentas por la prestación de un servicio público de alta calidad.

Los roles de las partes pueden variar en este modelo de CPP, desde el diseño o la construcción hasta la financiación, la gestión o el mantenimiento de un servicio. Estos roles serán determinados por los socios en función de las capacidades existentes y los



acuerdos contractuales. Por lo general, el municipio tendrá que supervisar de cerca al socio del sector privado y asegurarse de que cumple sus responsabilidades en virtud del contrato.

Para garantizar el funcionamiento y mantenimiento de este tipo de asociaciones existen diversas fórmulas destinada a recuperar la inversión inicial: a) el actor privado cobra una tasa a la ciudad para operar o prestar el servicio b) Leasing, arrendamiento o contrato de gestión: el sector privado cobra una tasa al usuario c) Concesión: el actor privado recibe el derecho a utilizar activos públicos y los opera, mantiene o invierte en ellos. Por lo general el agente privado cobra al usuario por el servicio d) Empresas mixtas: los actores públicos y privados se convierten en accionistas de una entidad conjunta o el actor privado compra acciones de una entidad pública.

En ocasiones, se crea una empresa independiente para separar los activos y pasivos del proyecto. De este modo se crea una nueva persona jurídica para ejecutar el proyecto y se ayuda a reducir el riesgo para el sector público. Es lo que se conoce como sociedad de propósito específico y son habituales en supuestos de concesión de servicios públicos, a título de ejemplo podríamos citar las sociedades mixtas INAGRA SA o SERCOVIRA SA ambas destinadas al servicios de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos. En el ámbito de la UE es tipo de asociaciones se encuadra dentro de la denominada como colaboración público-privada institucional (CPPI).

En el ámbito de la Unión Europea este tipo de asociaciones públicos-privadas cuando conllevan la selección del socio a través de procedimientos licitatorios debe articularse a través de lo que la Comisión Europea denomina como Colaboración Público-Privada Institucional (CPPI).

La Comisión Europea, en su Comunicación interpretativa de 12 de abril de 2008, entiende por CPPI la cooperación entre socios del sector público y del sector privado que crean una entidad de capital mixto para la ejecución de contratos públicos o concesiones. La aportación privada a los trabajos de la CPPI, además de la contribución al capital u otros activos, consiste en la participación activa en la ejecución de las tareas

confiadas a la entidad de capital mixto y/o la gestión de dicha entidad. En cambio, la simple aportación de fondos por un inversor privado a una empresa pública no constituye una CPPI.

Existe también una colaboración público-privada contractual que puede aplicarse a la realización de infraestructuras, su mantenimiento y operación, o sólo a la prestación de servicios. La CPP contractual permite compartir riesgos y rentabilidad a las empresas privadas, e incluye también el diseño del proyecto, lo que supone un elemento fundamental para que el sector privado aporte el elemento de innovación y avance tecnológico. Sin embargo, en este tipo de colaboración el socio privado no asume responsabilidades de gestión, y por tanto no es preciso establecer una gobernanza para la toma de decisiones. Por tanto, estaríamos más antes en el ámbito de las relaciones contractuales entre las AAPP y el contratista, que ante un ejemplo de CPP.

La característica de esta cooperación articulada a través CPPI , en general a largo plazo, es la función asignada al socio privado, que participa en las distintas fases del proyecto de que se trate (diseño, ejecución y explotación),soporta los riesgos tradicionalmente asumidos por el sector público y contribuye con frecuencia a la financiación del proyecto. Cuando los organismos públicos deciden asociar a terceros a actividades económicas en condiciones que puedan calificarse de contratos públicos o de concesiones, deben observar las disposiciones del Derecho comunitario aplicables en la materia. El objetivo de esas disposiciones es permitir a todos los operadores económicos interesados presentar ofertas para contratos públicos y concesiones sobre una base equitativa y transparente, acorde con los principios del mercado interior europeo, aumentando así la calidad de este tipo de proyectos y reduciendo sus costes gracias a una mayor competencia.

El principio de igualdad de trato y sus expresiones específicas, que son la prohibición de discriminar en razón de la nacionalidad y la transparencia, junto a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, son aplicables en caso de que una autoridad pública confíe a un tercero la prestación de actividades económicas.

El hecho de que una entidad privada y una entidad adjudicadora cooperen en el marco de una entidad de capital mixto no puede justificar que la autoridad contratante no cumpla las disposiciones sobre contratos públicos y concesiones en la adjudicación a esa entidad privada o a la entidad de capital mixto. El TJCE<sup>4</sup> observó que la participación (aun minoritaria) de una empresa privada en el capital de una empresa en la que también participa la entidad adjudicadora en cuestión excluye, en cualquier caso, la posibilidad de una relación «interna» (in-house).

En la práctica, la creación de una CPPI se traduce habitualmente: a) en la creación de una nueva empresa cuyo capital pertenece conjuntamente a la entidad adjudicadora y al socio privado, y la adjudicación de un contrato público o de una concesión a esa entidad de capital mixto, de nueva creación, o b) en la participación de un socio privado en una empresa pública existente que ejecuta contratos públicos o concesiones obtenidos anteriormente en el marco de una relación interna.

Independientemente de cómo se haya creado una CPPI, las disposiciones de la legislación comunitaria en materia de contratos públicos y concesiones imponen a la entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios, o cuando adjudica un contrato público o una concesión a la entidad de capital mixto. En cualquier caso, las entidades adjudicadoras no pueden «recurrir a mecanismos dirigidos a enmascarar la adjudicación de contratos públicos de servicios a empresas de economía mixta»<sup>5</sup>.

Una de las posibilidades que se ofrecen para crear una CPPI conforme con los principios de la legislación comunitaria, evitando los problemas derivados de la doble licitación, es actuar de la manera siguiente: el socio privado es seleccionado mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo cuyo objeto es el contrato público o la concesión que se ha de adjudicar a la entidad de capital mixto y la

<sup>4</sup> Asunto C-26/03, Stadt Halle, Rec. 2005, I-1, apartado 49

<sup>5</sup> Paradójicamente el art. 69 RDLey 36/2020, de 30 diciembre, permite la adjudicación directa de concesiones de obras o servicios a sociedad mixtas con mayoría de capital público en ciertos supuestos. Precisamente considera la norma que se trata de un supuesto de CPP para facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

contribución operativa del socio privado a la ejecución de esas tareas y/o su contribución administrativa a la gestión de la entidad de capital mixto. La selección del socio privado va acompañada de la creación de la CPPI y la adjudicación del contrato público o la concesión a la entidad de capital mixto<sup>6</sup>.

## 5. LOS ACUERDOS NO COMERCIALES CON EL SECTOR PRIVADO COMO INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO LOCAL.

El acuerdo no comercial describe una actividad en la que un municipio o su gobierno local reúnen a personas para cooperar sin la intención directa de que las empresas obtengan beneficios o la ciudad reciba un servicio de la empresa. Las ciudades y el sector privado pueden trabajar juntos de forma no transaccional.

Los acuerdos no comerciales permiten a las administraciones locales trabajar con un amplio abanico de actores en torno a objetivos comunes, aprovechar las diversas capacidades de las distintas partes interesada y crear puntos de entrada para que el sector privado se involucre con el gobierno local. Este tipo de acuerdos generan un espacio neutral para que los competidores empresariales aprendan unos de otros y colaboren, posicionando al municipio como líder en la implementación de soluciones dinámicas a los problemas de sostenibilidad urbana, al tiempo que se crea una influencia social más amplia hacia la esa sostenibilidad.

Las instrumentos más habituales para articular una CPP a través de un acuerdo no comercial son:

-Redes y alianzas: Estas pueden ser redes muy formalizadas, con criterios de afiliación establecidos, o agrupaciones menos formales en las que los participantes se unen para participar en eventos o actividades concretas.

---

<sup>6</sup> Véase DA 22ª Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En las redes y alianzas los socios del sector privado serán asistentes, miembros o participantes. Habrá que definir claramente las funciones y responsabilidades dentro de la ciudad. Algunas redes, por ejemplo, pueden necesitar un empleado público de alto nivel que les dé legitimidad en las primeras fases. Otras se beneficiarán de una persona funcionaria d que pueda dedicar una cantidad significativa de tiempo a la logística y las comunicaciones y que pueda permanecer en ese proyecto a largo plazo. En este tipo de alianzas es posible que los miembros del sector privado asuman el liderazgo en la ejecución de determinadas líneas de trabajo.

Las redes y alianzas organizadas por las ciudades necesitarán recursos para gestionar sus programas. Puede tratarse de recursos humanos, publicidad o los costos de los eventos, como el alquiler de espacios o el transporte. La mayoría de estos recursos suelen proceder de las propias administraciones locales. Para que estas iniciativas sean sostenibles a largo plazo suele ser necesaria una estrategia de financiación que garantice la continuidad de los recursos. La aportación de recursos del sector privado puede adoptar la forma de cuotas de afiliación, prestaciones en especie, como espacio gratuito para eventos, o apoyo técnico.

Las Redes de Ciudades por la Ciencia y la Innovación (Red INNPULSO) y la Red Europea de Living Labs EnoLL son ejemplos actuales de este modelo de CPP basada en alianzas.

-Entidades sin ánimo de lucro con gobernanza y las asociaciones basadas en membresías:

Las ciudades y el sector privado pueden crear una entidad independiente con su propio modelo de gobernanza y funcionamiento para fines no comerciales

Las asociaciones basadas en membresías también cuentan con miembros públicos y privados. Estas tipo de organizaciones también son entidades jurídicas independientes, por ejemplo, consejos de construcción verde u organismos de certificación climática.

En entidades sin ánimo de lucro u organizaciones basadas en membresías es más probable que tanto la ciudad como los socios del sector privado sean inversores, ejecutores u ocupen cargos dentro de una estructura de gobernanza, como una junta directiva. Requerirán mayores cantidades de recursos financieros, especialmente capital inicial para crear estas entidades. Estos recursos probablemente procederán de la inversión pública y privada y, en algunos casos, de las cuotas de afiliación. La inversión se corresponderá con la estructura de gobierno y propiedad elegida.

Como ejemplo de este tipo de entidades orientada a promover la CPP podemos citar al Granada Convención Bureau y a la Fundación AI Granada.

## **6. LA CPP NO SE LIMITA A LA PRODUCCIÓN DE BIENES O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, TAMBIÉN ES UNA TÉCNICA VÁLIDA PARA ACTUACIONES DE INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LOS MUNICIPIOS.**

Las AAPP en sus distintos ámbitos territoriales y competenciales también promueven y facilitan la colaboración del sector privado en determinados supuestos que están dentro de la esfera de sus facultades de intervención y control sobre la actividad de ciudadanos y empresas, tradicionalmente reservada a personal funcionario o agentes de la autoridad pública.

Existen determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad urbanística o ambiental, llevando a cabo tareas de carácter material, técnico, auxiliar o de apoyo, siempre respetando ciertos límites que exigen la intervención de un funcionario público o de una autoridad para dictar actos o acuerdos con efectos sobre terceros.

En circunstancias extraordinarias, esta intervención de personas jurídicas privada incluso podría tener lugar en procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora cuando un municipio o cualquier administración no disponga de medios

materiales o técnicos para un desempeño eficaz de sus competencias. Ciertamente estaríamos ante un supuesto de CPP limitado desde un punto de visto subjetivo, por cuanto la jurisprudencia del TS admite este tipo de colaboración si procede de sociedades que tienen la condición de medio propio de la administración, y, por tanto, su actividad no deja de estar mediatizada por el sector público<sup>7</sup>.

Se trata de una modalidad de CPP que va a más en los últimos años, posiblemente como respuesta a la insuficiencia de medios de una Administración Pública afectada durante años por recortes en las plantillas e insuficiencia crónica de medios. Consecuencia que, una vez más, debe conectarse con la recurrente crisis del Estado de bienestar y de los nuevos retos que enfrenta como son el envejecimiento de la población, el cambio climático, la creciente desigualdad económica, y la transición a una sociedad digital marcada por sucesivas innovaciones tecnológicas que exigen unos tiempos de respuesta que las Administraciones no pueden o saben atender.

Ante esta situación, el legislador introduce en nuestro ordenamiento, cada vez con mayor frecuencia, determinados instrumentos que abren la puerta a la colaboración del sector privado en actividades tradicionalmente reservada a los poderes públicos. En ese tipo de CPP el actor privado bien puede participar en la gestión y toma de decisión, como sucede en las entidades urbanísticas de conservación, o bien puede tener un posición desde la cual ejerce “cuasi potestades administrativas”.

El caso de la legislación urbanística autonómica de Andalucía, la conocida LISTA<sup>8</sup> y su reglamento de desarrollo<sup>9</sup>, y la otras de varias CCAA más, puede servir de ejemplo para ilustrar la cuestión.

---

<sup>7</sup> En definitiva, no cabe excluir la posibilidad de que, en determinadas circunstancias extraordinarias, una Administración que no posea los medios materiales o técnicos idóneos para el desempeño de las competencias que le han sido encomendadas pueda acudir por razones de eficacia a la colaboración con otras entidades, bien utilizando la figura de la encomienda de gestión o bien valiéndose de los servicios de una persona jurídica distinta que tenga la consideración de "medio propio de la administración". (STS nº 236/2024, de 12 de febrero)

<sup>8</sup> Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

<sup>9</sup> Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Actualmente, la denominada LISTA y su reglamento vienen a contemplar los siguientes instrumentos de CPP:

- Entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o la asunción de la conservación de las obras de urbanización, entre otros.
- Convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los colegios profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico (siempre que no implique el ejercicio de potestades públicas).
- Entidades urbanísticas certificadoras, constituidas para actuar en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

Los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras podrán actuar a instancia de persona interesada o del municipio en los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación, en los términos que se establezcan reglamentariamente. En ningún caso su intervención será preceptiva.

Los informes, certificados o actas que emitan los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras se incorporarán al correspondiente expediente administrativo y serán tenidos en cuenta en la resolución de los procedimientos, sin perjuicio de la verificación y control que en el ejercicio de sus potestades corresponde a la Administración.

Mediante ordenanza municipal se podrá prever que el informe o certificado emitido por las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación surta efectos equiparables al informe técnico de los servicios municipales. La ordenanza



municipal podrá delimitar aquellas zonas del municipio a las que se podrá aplicar el régimen de los informes de las entidades urbanísticas certificadoras y los colegios profesionales, así como los tipos de actos urbanísticos sujetos a intervención administrativa sobre los que podrá operar.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras son entidades privadas de carácter técnico, con personalidad jurídica propia que podrán colaborar con las Administraciones a través de la celebración de contratos con éstas, de conformidad con los principios de publicidad y transparencia, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, así como a través de convenios de colaboración. Podrán actuar a instancia de persona interesada en los procedimientos de intervención administrativa sobre la actividad de edificación. Se rigen por los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, y serán responsables de los daños y perjuicios causados con ocasión del ejercicio de sus funciones. En ningún caso, tanto la realización de las tareas que se les encomienden como la emisión de informes o certificados implicarán el ejercicio de potestades públicas y se entenderán sin perjuicio de las actuaciones e informes que correspondan realizar a las Administraciones Públicas en ejercicio de sus funciones.

Las Entidades Urbanísticas Certificadoras deben inscribirse en un registro autonómico y actuar con plena independencia e imparcialidad respecto de las personas o entidades que las contraten. Realizan tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, control e inspección del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico de las actuaciones sometida a licencia o declaración responsable, verificación de obras ejecutadas o cumplimientos de los deberes de conservación.

- Convenios urbanísticos y para actuaciones declaradas de interés autonómico.

Los convenios son uno de los instrumentos de CPP con más tradición en el ámbito de AAPP, especialmente en el ámbito municipal para el desarrollo del planeamiento y de la gestión urbanística. En este tipo de convenios podemos distinguir:

- Convenios urbanísticos de planeamiento para la preparación o iniciación de los instrumentos de ordenación y acuerdos para la más eficaz tramitación de los mismos.

- Convenios urbanísticos de ejecución para establecer los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio.

En el ámbito supramunicipal, es relativamente reciente el empleo de la figura del convenio para facilitar la intervención del sector privado en la formulación, la gestión y la ejecución de actuaciones públicas contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial, declaradas de interés autonómico.

## 7. CONCLUSIÓN.

A modo de conclusión podemos insistir en tres ideas fundamentales.

- La CPP abarca una panoplia de mecanismos encaminados a integrar las ampliar potestades del sector público con la agilidad de gestión y el impulso innovador del sector privado.
- Gracias a la CPP municipios y gobierno locales pueden dinamizar y capacitar a sus ecosistemas empresariales locales para que desarrollen soluciones innovadoras a los retos que afrontan las ciudades.
- Los modelos de CPP uso más común en el sector público local se ha enfocada habitualmente en la prestación de bienes y servicios públicos y al fomento de la innovación. Actualmente, el círculo de actividad se amplía con determinados instrumentos jurídicos regulados por nuestro ordenamiento que posibilitan la colaboración público-privada en actividades como la inspección y el control de la legalidad administrativa, de carácter netamente intervencionista.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVÁREZ RUBIO, B. “La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, *Revista Económica Industrial* n° 420, 2021. pp. 153-159.

BERNAL BLAY, M.A. “La colaboración público-privada institucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 37. 2012, pp. 93-138.

GIMENO FELIÚ, J.M. “La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía”, *Revista General de Derecho Administrativo (IUSTEL)* n° 65. 2024.

GIMENO FELIU, J.M.: “La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad”, *Revista Economía Industrial* n° 415. 2020. pp. 89-97.

MARTÍNEZ BELTRÁN, J.A. “Técnicas institucionales de colaboración pública privada: los consorcios y las sociedades de economía mixta”, en Dorrego de Carlos, A (Dir.) y Martínez Vázquez, F (Dir.): *La colaboración público-privada en la Ley de contratos del sector público: aspectos administrativos y financieros*. La Ley, 2009, pp. 373-446

PENSADO SEIJAS, A, La colaboración público-privada urbanística en Andalucía en: Blog El Urbanisciente.  
<https://elurbanisciente.com/2022/12/11/la-colaboracion-publico-privada-urbanistica-en-andalucia/> (2022, 11 de diciembre).

Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas. 2024. En: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:P>  
[DF](#)



**Tribuna:** Instrumentos de colaboración público-privada para la innovación en la prestación de servicios y actividades de competencia municipal..

ILDEFONSO COBO NAVARRETE

Página 20 de 20



Colaboración público-privada para acelerar el desarrollo urbano sostenible: guía para las ciudades del Sur Global. Fondo Mundial para el Medio Ambiente Europeo, C40 CITIES, LOCAL SOUTH. 2023. En :  
<https://es.shiftcities.org/publication/public-private-collaboration-accelerate-sustainable-urban-development-guide-global>



## **LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES COMO INSTRUMENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA DESPOBLACIÓN**

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>.

*Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA),  
Profesora Permanente Laboral de la Universidad de Cádiz,  
Miembro del Grupo de Investigación Derecho, Sostenibilidad y Nuevas Tecnologías  
(DESONT) de la Universidad de La Rioja (UNIR)*

### **SUMARIO:**

1. El origen de las conocidas como Comunidades Energéticas en la Unión Europea y su traslación al Derecho interno español.
2. La importancia de los Entes Locales, y en especial de las Diputaciones Provinciales, en el impulso de las Comunidades Energéticas.
3. Las Oficinas de Transformación Comunitarias (OTCS) como instrumento de las Diputaciones Provinciales para el fomento de las Comunidades Energéticas Locales mediante Fondos Europeos.
4. Principales Oficinas de Transformación Comunitarias (OTCS) promovidas por las Diputaciones Provinciales. Algunos casos especiales.
5. Bibliografía citada.
6. Directorio de páginas web de referencia.

### **1. EL ORIGEN DE LAS CONOCIDAS COMO COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU TRASLACIÓN AL DERECHO INTERNO ESPAÑOL**

Como es bien sabido, la Energía ha sido uno de los pilares sobre los que se ha edificado el proceso de integración europeo. De hecho, dos de las tres Comunidades constituyentes de la Unión Europea (UE) estaban directamente relacionadas con la

---

<sup>1</sup> Este artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE y trae causa, en parte, del Capítulo que bajo el título de "Casos de Comunidades Energéticas promovidas por Diputaciones Provinciales" ha publicado su autora en la obra colectiva *Comunidades energéticas locales*, coordinado por los profesores GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Energía: el carbón, con la ya extinguida CECA, y la energía nuclear, a través de la todavía existente EURATOM. Y aunque el objetivo prioritario era la seguridad del abastecimiento energético, muy pronto se le añadieron aspectos ambientales, hasta configurarse los 3 objetivos prioritarios de la política energética europea: la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la sostenibilidad o protección ambiental, objetivos ya recogidos en el Libro Blanco de la Comisión titulado "Una política Energética para la Unión Europea" de 1995.

Y sólo tras el Tratado de Lisboa se incorpora la Energía como política de la UE, como una política claramente vinculada al medio ambiente, que se ejercita a través de una competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros, incluyéndose en los últimos años, como es lógico, todo lo relacionado con la lucha contra el cambio climático.

Se trata de una rápida evolución en la que, como ha señalado el profesor GALÁN VIOQUE, *"la Unión Europea, en su papel de líder mundial en la lucha contra el cambio climático, ha hecho una apuesta firme, y ya irreversible, en favor de las energías renovables poniéndolas además al alcance de los ciudadanos, y también consumidores de electricidad, impulsando el autoconsumo, la agregación de demanda y el asociacionismo a través de las Comunidades de Energías Renovables Locales<sup>2</sup>"*.

En ese contexto, el origen de las conocidas como Comunidades Energéticas (esto es, las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía)<sup>3</sup> se encuentra en las dos Directivas que conforman el conocido como Paquete de Invierno de la Unión Europea<sup>4</sup>.

- Por un lado, la Directiva COM 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, 2018), en la que se

<sup>2</sup> GALÁN VIOQUE, R., "El reto de las energías renovables en Andalucía; ¿es posible un marco jurídico propio?", *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza*, septiembre de 2022, pág. 373.

<sup>3</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, BARTLETT I CASTELLÀ, E.R., "Comunidades energéticas", en *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* / coord. por José Francisco ALENZA GARCÍA y Lorenzo MELLADO RUIZ, 2022, págs. 289-312.

<sup>4</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, págs. 24 a 44.

define el concepto de **Comunidad de Energías Renovables (CER)** como "una entidad jurídica, de participación abierta y voluntaria, autónoma y efectivamente controlada por los socios o miembros próximos a los proyectos propiedad de dicha entidad jurídica".

La finalidad de estas comunidades de energías renovables debe ser, según esta Directiva, la de “proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras”, pudiendo realizarse mediante cualquier fuente de energía renovable, tanto para suministrar energía térmica como eléctrica.

- Por otro lado, la Directiva COM 2019/944, sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad (DOUE, 2018), que define una **Comunidad Ciudadana de Energía (CCE)** como:

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

En ambas Directivas se establece la necesidad de aprobar por cada Estado Miembro unas garantías para las Comunidades de Energía, y un marco regulatorio favorable para ellas.

Ahora bien, tal y como ha señalado DEL GUAYO CASTIELLA, *"la Directiva, como norma europea, y sin perjuicio de su posible efecto directo, impone solo una obligación de resultado, por lo que la comparación entre ordenamientos no debe detenerse en examinar si el contenido de la Directiva ha sido o no incorporado formalmente al ordenamiento jurídico de un determinado Estado miembro, sino sobre todo si esa incorporación, a la luz de la estructura empresarial sobre la cual va a operar, permite que se alcancen los resultados que la Directiva quiere. Así, la necesidad de este tipo de análisis que trata de ir más allá de la literalidad de las normas aprobadas en cada país es particularmente necesario cuando se advierte que la mayoría de los países acostumbran a transcribir en su propio ordenamiento las palabras de las Directivas, pero obviamente el sentido de esa transposición es bien distinto, en términos reales y no formales, cuando se aplica sobre una estructura empresarial energética como por ejemplo la española o la francesa (...)"*<sup>5</sup>.

Con carácter previo a la aprobación de las dos figuras que conforman lo que se conoce en la actualidad como Comunidades Energéticas (esto es, las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía), el antecedente principal lo constituye la figura de las "Comunidades Locales de Energía", que aparece por primera vez en 2016 en la Propuesta de Directiva Europea COM 2016/864, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad. Una propuesta centrada en preparar el camino para la reforma de importantes Directivas comunitarias relacionadas con las energías renovables, la eficiencia energética y el mercado interior de la electricidad, para profundizar en los objetivos marcados por la UE en cuanto a reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través del progresivo abandono del uso de las energías fósiles (petróleo, carbón, etc.)<sup>6</sup>. De hecho, este paquete de "Energía Limpia para Todos los Europeos", persigue tres objetivos principales:

<sup>5</sup> DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Concepto, contenidos y principios del Derecho de la Energía", *Revista de Administración Pública* N° 212, 2020.

<sup>6</sup> Con anterioridad, la primera vez que se abordó de forma específica la situación de las Energías Renovables en Europa fue en el "Libro Verde sobre las fuentes de energía renovable" presentado por la Comisión en 1996. Y un año después, en 1997, se publicó el "Libro Blanco por el que se establecen una estrategia y un plan de acción comunitarios".



anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

Dicho documento introduce como una de sus principales novedades la identificación de las que denomina “Comunidades energéticas locales” como entidades que pueden desempeñar actividades relevantes para la transición energética y la descarbonización, y en las que cobra especial relevancia la participación ciudadana de ámbito local. Así, el referido documento introduce, por un lado, el concepto de la “Comunidad local de energía” en la propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y, por otro lado, el concepto de las “Comunidades de energías renovables” en la propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

En esta propuesta, se definía a las "Comunidades Locales de Energía" (CLE) o "Comunidades Energéticas Locales" (CEL) como: *"Una asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro u otra entidad jurídica que esté realmente controlada por accionistas o miembros locales, generalmente orientada al valor más que a la rentabilidad, dedicada a la generación distribuida<sup>7</sup> y a la realización de actividades de un gestor de red de distribución, suministrador o agregador a nivel local, incluso a escala transfronteriza"*.

Esa figura como tal, queda posteriormente recogida pero con otra denominación y con dos tipologías diferentes, en la aprobación final de las dos Directivas que componen el conocido como el "Paquete de Energía Limpia" o el "Paquete de Invierno de la Unión Europea"<sup>8</sup>, con la Directiva 2019/944, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad, que incluyó la figura de las “Comunidades Ciudadanas de Energía”, mientras que la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía

<sup>7</sup> El concepto de generación distribuida se incluye dentro de un concepto más amplio que se denomina "recursos energéticos distribuidos (DER)" que, además de la propia generación distribuida, incluiría otros recursos como el almacenamiento de la energía y los mecanismos de gestión activa de la demanda.

<sup>8</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética (...), ob. cit.*

procedente de fuentes renovables, hizo lo propio recogiendo la figura de las Comunidades de Energías Renovables.

En consecuencia, el término de “Comunidad Local de Energía” no acaba convirtiéndose en una figura jurídica reglada como tal en una normativa europea vigente. Sin embargo, a nivel interno español sí se incluyó este término en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>9</sup> y en marzo de 2019, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) promovió una *"Guía para el desarrollo de Instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales"*<sup>10</sup>, en la que se hace referencia a este tipo de Comunidades Energéticas Locales.

También hacen mención a las Comunidades Energéticas Locales el IDAE y el Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico (MITECO) en el año 2020, en la consulta pública sobre Comunidades Energéticas Locales<sup>11</sup>, donde se decía que las Comunidades Energéticas Locales engloban las dos figuras recogidas en las Directivas europeas: las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía.

Todo ello, por tanto, abonaría aún más la tesis defendida por GONZÁLEZ RÍOS<sup>12</sup> de que este término (el de Comunidades Energéticas Locales) englobaría a los dos anteriores (Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía).

Y ello frente a la opinión de otros autores, por ejemplo los de la Guía del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, que señalan en la misma línea que *“la figura de las comunidades locales de energía ha quedado superada en este caso por las de las Comunidades de Energías Renovables y Comunidades Ciudadanas de Energía, tal y como demuestra el contenido finalmente aprobado de las Directivas*

<sup>9</sup> Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).

<sup>10</sup> *Vid.* IDAE, Guía para el desarrollo de Instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales, VVAA., marzo de 2019.

<sup>11</sup> <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=358>.

<sup>12</sup> *Vid.*, GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las Comunidades Energéticas Locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 117, 2020, pág. 151.

2019/944 y 2018/2001. Es por ello que desde el punto de vista del equipo redactor es recomendable que como concepto paraguas se utilice comunidades energéticas, sin el adjetivo local, ya que como se explica en detalle en el apartado de las Comunidades Ciudadanas de Energía, éstas, a diferencia de las Comunidades de Energías Renovables, no tienen por qué ser locales, pero no por ello deben ser discriminadas y quedar fuera del concepto paraguas”<sup>13</sup>.

En efecto, y ya en el ámbito del soft law y de las recomendaciones, existen diversas guías<sup>14</sup> de definición de lo que debe entenderse (en opinión de los redactores de cada guía, claro está) como comunidad energética, siendo particularmente activo el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energéticos (IDAE). En múltiples guías o en su propia web<sup>15</sup> existe una prolífica definición de lo que entienden sus autores por Comunidad Energética Local, pero sin que esta definición tenga fuerza jurídica.

Si partimos de la diferenciación entre término y concepto, y la aplicamos al caso que nos ocupa en el presente artículo, podemos afirmar que todas las figuras jurídicas son conceptos, pero no todos los conceptos existentes en el ordenamiento se pueden calificar como figura jurídica.

A pesar de ello, en dichas guías<sup>16</sup> quedan claros algunos conceptos por los que podrán avanzar las Comunidades Locales de Energía, partiendo del análisis de las principales actividades que se desarrollan en una Comunidad Energética, agrupándolas en las siguientes: **(i)** generación de energía que proceda de fuentes renovables; **(ii)** prestación de servicios de eficiencia energética (incluyendo, por ejemplo, renovaciones de edificios); **(iii)** suministro, **(iv)** consumo, agregación y almacenamiento de energía y

<sup>13</sup> Guía para el impulso de Comunidades Energéticas (...), ob., cit., pág. 13.

<sup>14</sup> Como ya hemos señalado en un pie de página anterior, en España contamos con numerosos documentos de soft law sobre la materia, como son la *Guía para el desarrollo de instrumentos de fomento de comunidades energéticas locales*, publicada por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro energético (IDAE, 2019); la *Guía para el impulso de comunidades energéticas con perspectiva municipal* (DIPUTACIÓN DE BARCELONA, 2021); o, la *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas* (DIPUTACIÓN DE VALENCIA, 2022). Además, hay guías elaboradas por asociaciones ambientales, destacando, por el exhaustivo análisis de las posibles figuras jurídicas existentes a la luz de la normativa estatal y autonómica aplicable, la "Guía Jurídica para la constitución de comunidades energéticas", del Instituto Internacional del Derecho y Medio Ambiente (IIDMA, 2022).

<sup>15</sup> <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>.

<sup>16</sup> Entre ellas, destaca el documento del IVACE, que no es una Guía propiamente dicha, sino más bien un Plan. Se trata en concreto del *Plan de Fomento de las Comunidades Energéticas Locales en la Comunitat Valenciana*, de marzo de 2020.

potencialmente (v) distribución y prestación de servicios de [recarga de vehículos eléctricos](#) o de otros servicios energéticos.

En todo caso hay que advertir que en la definición del IDAE que parte de este análisis casuístico más que normativo, es más restrictiva que la propia definición de la Comunidades Ciudadanas de Energía por parte de la Directiva, ya que en la Directiva sí se permite o se prevé que las Comunidades Ciudadanas de Energía pueda operar con energía no renovable.

Otras Guías muy interesantes son las dos publicadas por sendas Diputaciones, a saber, la de la Diputación de Barcelona en 2021, bajo el título de “Guía para el impulso de las Comunidades Energéticas con perspectiva municipal”<sup>17</sup>, y la de la Diputación de Valencia en 2022, titulada *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas*.

Lo más relevante de dichas guías es que en las mismas se diferencia las Comunidades Energéticas de otros actores o figuras del sector energético como son el autoconsumo eléctrico, el desarrollo de redes eléctricas inteligentes, los modelos de negocio en generación distribuida, el almacenamiento de energía, las microrredes, la eficiencia energética en el sector industrial, la movilidad eléctrica, la eficiencia energética y las energías renovables en el sector residencial y de servicios.

En todo caso, y más allá de la cuestión terminológica, en este artículo vamos a utilizar de forma indistinta cualquiera de dichos términos, ya que en el fondo nos estamos refiriendo al mismo concepto.

<sup>17</sup> VVAA “Guía para el impulso de las Comunidades Energéticas con perspectiva municipal” Diputación de Barcelona”. Diciembre de 2021:

<https://www.diba.cat/documents/471041/361729804/Guia+Comunitats+Energie%CC%80tiques+%28CAT%29+-+Diputaci%C3%B3+Barcelona.pdf/39ddf10a-e172-4afc-5c0a-0cdd81c91557?t=1640016057307>, donde se señala que “*el uso del macro concepto comunidades energéticas, con minúscula, debe poder ser libre. Del mismo modo, el uso no puede ser limitado, sin perjuicio del reparto competencial aplicable, a una sola administración, bien sea el estatal, autonómica o local. Las comunidades que no puedan encajar en ninguna figura jurídica concreta, ya sea por falta de desarrollo normativo de las existentes o por otros motivos, deben tener la libertad y legitimidad de autodenominarse, a efectos divulgativos, políticos, comunicativos, etc., comunidad energética. No debemos olvidar que en este ámbito la normativa, como así lo explicitan las propias Directivas, busca dar cobertura y apoyo a iniciativas ciudadanas preexistentes. Sería contrario al espíritu de las Directivas y al de la transición energética en sí, que sólo pudieran existir en la realidad política y social de nuestros pueblos y ciudades, las comunidades energéticas oficialmente previstas en la normativa*”.

## 2. LA IMPORTANCIA DE LOS ENTES LOCALES, Y EN ESPECIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, EN EL IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS.

En el Derecho interno español, y pese a que aún no se ha completado la transposición en su plenitud y de forma unitaria de las Directivas del Paquete de invierno en lo que a las Comunidades Energéticas se refiere<sup>18</sup>, a efectos prácticos, podríamos decir que en nuestro ordenamiento jurídico interno, se plantean tres tipos de modelos de Comunidades Energéticas: uno liderado por la ciudadanía, otro liderado por empresas locales y un tercero liderado por Entes Locales, más allá de la denominación concreta que se les dé a cada uno de ellos.

---

<sup>18</sup> Como hemos podido señalar en algunas publicaciones anteriores, en especial en NAVARRO RODRIGUEZ, P., *Comunidades energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, Tirant Lo Blanch, 2024, en nuestro Ordenamiento jurídico interno, hasta la fecha actual, no se ha producido una transposición completa de estas figuras, sino de forma tangencial y en normas dispersas, con la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) llevada a cabo por diversas normas, entre las que destacan el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, y el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español los principios reguladores de las Comunidades Energéticas. Así, en su la nueva redacción del artículo 6.1.j) de la LSE, dada por el Real Decreto-ley 23/2020, se definen las Comunidades de Energías Renovables como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.”

Y por su parte, el Real Decreto-ley 5/2023 incorpora el nuevo artículo 12.bis, relativo a la trasposición del concepto de comunidades de energías renovables, que traslada, casi de manera literal, el contenido de la Directiva (UE) 2018/2001, en cuanto a su aplicación al sector eléctrico, y el nuevo artículo 12.ter, que regula el concepto de las comunidades ciudadanas de energía, en el sentido que veremos más adelante.

Además, se han aprobado otras tres normas en las que se aborda la cuestión de las Comunidades Energéticas, pero de manera parcial o tangencial y no completa.

Se trata del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, a los que nos referiremos con más detalle en los siguientes apartados.

Estas tres normas completan la actividad normativa interna en materia de regulación de las Comunidades Energéticas en España, pero seguimos sin contar con una norma jurídica específica que regule de forma completa y en su máxima expresión esta figura de las Comunidades Energéticas en nuestro país.

Esta circunstancia podría haberse solventado si se hubiese culminado de forma completa el último hito regulatorio a nivel interno, que se produjo el 20 de abril de 2023, cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) abrió el procedimiento de audiencia e información pública en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, cuyo plazo terminó el 17 de mayo de 2023. Pero dicho proceso normativo quedó paralizado tras la convocatoria de Elecciones Generales realizada ese mismo mes de mayo de 2023, por lo que, a la fecha de cierre de estas líneas, seguimos sin contar con ese marco regulatorio completo y unitario, tan ansiado y demandado por el sector.

Y de lo que no cabe duda es de que de estos tres nuevos actores, es la Administración Local, la que puede (y debe) encontrar, mediante las Comunidades Energéticas Locales, el instrumento idóneo para abrir una agenda, la energética (y dentro de ella la de la lucha contra el cambio climático), que hasta el momento ha estado, en términos generales, fuera de la agenda municipal.

En esa misma línea se mueven las aportaciones de GONZÁLEZ RÍOS cuando se ha ocupado del interesante asunto de la participación de las Entidades Locales en las Comunidades Energéticas, con una especial referencia a las Diputaciones Provinciales<sup>19</sup>.

Como es bien sabido, las Diputaciones Provinciales<sup>20</sup> tienen su principal justificación<sup>21</sup> funcional en la necesidad de prestar una serie de servicios de los que son destinatarios principales, directamente, los pequeños municipios españoles.

Lo cual no es poca cosa, sino todo lo contrario. De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), a fecha de 28 de diciembre de 2023, en España existen 8.132 municipios de los que casi 400 tienen más de 20.000 habitantes, es decir, en torno al 95 por ciento de los municipios españoles tiene menos de 20.000 habitantes, umbral al que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, Ley 27/2013 o LRSAL)<sup>22</sup> da una gran importancia en lo relación con las competencias que deben ejercer las Diputaciones Provinciales sobre los mismos.

<sup>19</sup> Capítulo publicado bajo el título de "Sobre la participación de las Entidades Locales en las comunidades energéticas: especial referencia a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos", en la obra colectiva *Comunidades energéticas locales*, coordinado por los profesores GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I.

<sup>20</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., y BACIGALUPO SAGESSE, M., "Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales", en la obra colectiva *Dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, págs. 517 y ss.

<sup>21</sup> Sobre este asunto, *vid.*, BARRERO RODRÍGUEZ, C., "La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver", en la obra colectiva dirigida por PAREJO ALFONSO, L., y dirigida por ARROYO, A., *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, pp. 315-360. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

<sup>22</sup> Sobre esta Ley y sus principales novedades, *vid.*, *in extenso*. la obra colectiva coordinada por CARRILLO DONAIRE, J.A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley, 2013.

De ahí que en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, se establecerá un sistema de "asistencia" de las Diputaciones a los Municipios de menor población, con la finalidad de prestación de los servicios públicos mínimos y las funciones de secretaría, recaudación, tesorería, intervención y control que corresponden a los cuerpos nacionales.

Pero con la Ley 27/2013, el término de "asistencia" se cambia por el de "coordinación" de la práctica totalidad de los servicios que están obligados a prestar todos los municipios con independencia de su población (salvo los cementerios), y que tengan menos de 20.000 habitantes.

En efecto, y tal y como señala LINDE PANIAGUA, "(...) en el artículo 26.2 de la Ley 27/2013 se utiliza el término "coordinación" de modo eufemístico. En efecto, la que se denomina coordinación puede consistir en: prestación directa de los servicios en cuestión por la diputación; o bien mediante consorcios, mancomunidades y otras fórmulas". Y continúa señalando este mismo autor que "No cabe duda de que la Ley 27/2013 es una Ley que limita la autonomía municipal, pese a los preceptos de la misma declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional, en unos casos por imperativo de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero la única justificación que puede invocarse es la de incrementar las competencias de las diputaciones provinciales, competencias que se proyectan sobre cerca del 90 por ciento de los municipios españoles"<sup>23</sup>.

En ese mismo sentido se ha expresado en diversas ocasiones y publicaciones ZAFRA VÍCTOR, consideraciones que compartimos plenamente y a las que nos remitimos, dada la limitación de extensión del presente artículo<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> LINDE PANIAGUA, E., "Las Diputaciones Provinciales y su futuro incierto", UNED. *Teoría y Realidad Constitucional* Núm. 41, 2018, págs. 113-135.

<sup>24</sup> *Id.*, por todos, ZAFRA VÍCTOR, M., y FRANCO JIMÉNEZ, T., "La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, N.º. 17, 2022, págs. 139-154.

De ahí la importancia del impulso de los Entes Locales (y muy especialmente de las Diputaciones Provinciales) en la gestación de la mayoría de las Comunidades Energéticas, ya que en la fase inicial de proyectos de Comunidades Energéticas impulsados por pequeños municipios, especialmente los situados en zonas en riesgo de despoblación, son las Entidades Locales, por su cercanía a los vecinos y al territorio de cada zona (y sobre todo las Diputaciones Provinciales) las que tienen las mayores herramientas para poder impulsar las Comunidades Energéticas Locales, no sólo por la posible capacidad de financiar estos proyectos a través de subvenciones o desgravaciones fiscales, sino sobre todo por su capacidad aglutinadora y neutral a la hora de poder interactuar con los diferentes actores en juego. Se trata de aprovechar la capacidad de actuación de las Entidades Locales (en suelo, planificación urbana y ordenación del territorio, edificación, movilidad, etc.) y poder ponerlo al servicio de Comunidades Energéticas que generen mejoras ambientales y sociales en su entorno, pero a la vez ahorros y actividad económica.

Sobre este asunto del papel fundamental al que están llamadas las Comunidades Energéticas en la lucha frente a la despoblación en las zonas rurales en España se ha ocupado LÓPEZ DE CASTRO, señalando que *"ante la lucha frente a la despoblación, el impulso local de las comunidades energéticas en zonas rurales debe involucrar a todos los niveles de la Administración local: en primer lugar y, principalmente, a los municipios, y también a otras entidades locales, tanto inferiores al municipio (parroquias, concejos...), como de nivel supramunicipal: la provincia, en su función de asistencia a pequeños municipios y, en su caso, comarcas, islas y mancomunidades de municipios que tengan entre sus fines el desarrollo económico y de energías renovables (...)"*<sup>25</sup>.

A este respecto, es importante hacer mención al Anteproyecto de Ley del régimen de organización de los Municipios de Menor Población o en Riesgo de Despoblación, cuya tramitación se inició en 2022, pero que aún no se ha materializado

<sup>25</sup> LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., "Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 57, N° 364, 2023, pág. 153.



con su aprobación definitiva<sup>26</sup>, y a todos los trabajos que con anterioridad y con posterioridad a este Anteproyecto de Ley, se han ido publicando por los principales autores que se han ocupado de este asunto<sup>27</sup>.

Por ello, y a pesar de que aún no contamos en España con una normativa reguladora completa y en sus máximas posibilidades de las Comunidades Energéticas<sup>28</sup>, coincidimos en este sentido con REVUELTA PÉREZ<sup>29</sup> cuando señala que a pesar de la falta de regulación completa y específica de las Comunidades Energéticas en España, que no favorece el desarrollo de estas figuras (ni las Comunidades de Energías Renovables ni las Comunidades Ciudadanas de Energía), y mucho menos ayuda a que la iniciativa de las Entidades Locales sea más potente y esté basada en la seguridad jurídica (como debería ser), cada vez son más las Entidades Locales (y especialmente las Diputaciones Provinciales en relación con los municipios más pequeños) que ya han dado el primer paso o que se están planteando la posibilidad de fomentar, participar o, incluso, crear una Comunidad Energética, lo cual es lógico por tres motivos principalmente, que son los siguientes:

(i) para atender necesidades sociales y económicas, como el desarrollo económico del municipio o la lucha contra la pobreza energética,

(ii) para poder captar las ayudas públicas que se están concediendo para ello, y

(iii) porque mediante las Comunidades Energéticas se pueden realizar muchas actuaciones, no sólo los proyectos de autoconsumo eléctrico compartido<sup>30</sup>, sino también producir y comercializar energía verde, eléctrica o térmica; adoptar medidas de

<sup>26</sup> Sobre el posible régimen especial para los municipios pequeños, especialmente los que están en riesgo de despoblación, *vid., in extenso*, ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n° 19, abril de 2023 y JARAMILLO FERNÁNDEZ, A., "El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población", *Revista Digital CEMCI* núm. 60, oct.-dic. 2023.

<sup>27</sup> *Vid., por todos*, CARBONELL PORRAS, E., "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 56, 2021.

<sup>28</sup> Así lo señalamos en NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *Comunidades energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, ob.cit.

<sup>29</sup> REVUELTA PÉREZ, I., "Comunidades energéticas: los desafíos jurídicos para los entes locales", *Anuario de Derecho Municipal* N° 16, 2022.

<sup>30</sup> Sobre el autoconsumo compartido, *vid., in extenso*, el artículo de GALERA RODRIGO, S., "Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados", *Cuadernos de Derecho Local* N° 61, 2023.

eficiencia energética; desarrollar infraestructuras para la movilidad sostenible; prestar servicios de gestión de la demanda, e incluso una actividad hasta ahora poco desarrollada en España, pero que empieza a estar en auge en los países de nuestro entorno, como son los sistemas urbanos de calefacción o refrigeración abastecidos con energías renovables.

Y dado ese auge de esta figura en el ámbito local, entendemos que merece la pena que antes de centrarnos en el principal objeto del presente artículo (esto es, concretar cómo las Comunidades Energéticas impulsadas o promovidas por Diputaciones Provinciales en España pueden ser un instrumento ideal para la lucha contra el cambio climático y/o la despoblación en determinados municipios, especialmente los más pequeños y/o en riesgo de despoblación) nos detengamos, aunque sea de forma somera, en algunos de los aspectos del posible encaje jurídico de las Entidades Locales (y muy especialmente de las Diputaciones Provinciales) en el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las Comunidades de Energías Renovables y las Comunidades Ciudadanas de Energía, aprobado en abril de 2023 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)<sup>31</sup>. Proceso normativo que quedó paralizado tras la convocatoria de Elecciones Generales realizada en el mismo mes de mayo del año 2023, por lo que, a la fecha de cierre de estas líneas, y tal y como hemos adelantado con anterioridad, seguimos sin contar con ese marco regulatorio completo, tan ansiado y demandado por el sector, y que esperamos que sea culminado cuanto antes.

En este sentido, coincidimos con lo señalado por ZAMORA SANTA BRÍGIDA<sup>32</sup>, en la misma línea de las numerosas alegaciones recibidas al Proyecto de Real Decreto en fase de audiencia, debería en primer lugar adaptarse la terminología utilizada por el mismo en relación con los Entes Locales a la existente en nuestro

<sup>31</sup> <https://energia.gob.es/es-es/participacion/paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=595>

<sup>32</sup> ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., “Comunidades energéticas y entidades locales: en busca de la buena regulación”, publicado el 6 de septiembre de 2023 en el Blog de Actualidad Jurídica Local *Acento Local* de la Fundación Democracia y Gobierno Local, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/comunidades-energeticas-y-entidades-locales-en-busca-de-la-buena-regulacion/>

ordenamiento jurídico interno, ya que la que se incluyó en el Proyecto de Real Decreto es una transposición literal de la terminología utilizada por las Directivas europeas del conocido como Paquete de Invierno, donde tanto en relación con las Comunidades de Energías Renovables como en lo relativo a las Comunidades Ciudadanas de Energía, las citadas Directivas europeas incluyen entre sus posibles socios o miembros a las “autoridades locales”, añadiendo a continuación “incluidos los municipios”.

Como es sabido, este término de "Autoridades Locales" no existe como tal en nuestro derecho interno, ya que no se incluye en ningún artículo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que solo se refiere a las “Entidades Locales” con los términos incluidos en su artículo 3, cuando señala que “son Entidades Locales Territoriales el Municipio, la Provincia, así como la Isla en los archipiélagos balear y canario, y también tienen la condición de Entidades Locales las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios”.

Pero el término “Autoridades Locales” no se menciona ni una sola vez en la parte dispositiva de la LRBRL, por lo que si se mantiene el mismo en el Proyecto de Real Decreto de regulación de las Comunidades Energéticas, esto podría generar cierta inseguridad jurídica a efectos de considerar si una Entidad Local (y muy especialmente una Diputación Provincial, como corporación de carácter representativo a la que se atribuyen *ex lege* el gobierno y la administración de la provincia), podría formar parte como miembro de una Comunidad de Energías Renovables y/o de una Comunidad Ciudadana de Energía.

Entendemos por ello que debería modificarse este término en el Proyecto de Real Decreto, ya que su inclusión y mantenimiento en el texto de Real Decreto de forma definitiva no encajaría con el principio de "buena regulación", previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> En concreto, en el artículo 129, titulado “Principios de buena regulación”, se señala en su primer apartado que, “en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”, a lo cual añade en su apartado cuarto que, “a fin de

Además de ello, creemos importante señalar que en el artículo 3 del Proyecto de Real Decreto, en la definición de Comunidad de Energías Renovables, se establece la proximidad como un requisito esencial de las mismas, al señalarse entre sus características en dicho precepto el que “sus socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables sean propiedad de dicha entidad jurídica”. Se establece así la proximidad como un requisito esencial de las Comunidades de Energías Renovables, cuando esta proximidad no está incluida en la definición que hace el mismo texto de las Comunidades Ciudadanas de Energía.

A lo que hay que añadir que el Proyecto de Real Decreto establece en su artículo 4.1.e) una serie de condiciones cuyo cumplimiento es imprescindible para entender que existe la referida proximidad, destacando a estos efectos lo previsto en el párrafo final del mismo, que señala que “no se podrá realizar una fragmentación artificial de los proyectos con el objeto de cumplir fraudulentamente los anteriores criterios”, y “tampoco se podrán realizar proyectos en distintos municipios con el objeto de ampliar el ámbito de la comunidad de energías renovables, debiendo en este caso constituir comunidades independientes”.

Así pues, y de mantenerse ese tenor literal, quedarían fuera de la cobertura del nuevo Real Decreto (cuando el mismo se apruebe) múltiples Comunidades de Energías Renovables en España, que a fecha de cierre de estas líneas ya existen constituidas y que integran a muy diversos Ayuntamientos, abarcando su ámbito territorial con carácter general tantos municipios como Ayuntamientos participan en los correspondientes proyectos energéticos. Existe, incluso, una Comunidad de Energías Renovables cuyo ámbito territorial coincide con el de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial de naturaleza hispanoportuguesa, que incluye a municipios de ambos Estados miembros, España y Portugal.

---

*garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

Por tanto, y como ya ha señalado entre otros ZAMORA SANTA BRÍGIDA, si no se modifica la redacción final del artículo 4.1.e) del Proyecto de Real Decreto, el desarrollo reglamentario de las Comunidades de Energías Renovables generaría (paradójicamente) una notable inseguridad jurídica, resultando muy complicado concretar el objeto o finalidad con que se realiza un proyecto en un término municipal distinto, por lo que sería una clara limitación o cortapisa al papel impulsor de las Diputaciones Provinciales, cuyo principal objeto es, precisamente, el favorecer la cooperación y prestar auxilio a los municipios de menos de 20.000 habitantes situados en cada provincia y, por ende, cercanos entre sí a un mismo ámbito territorial. Así pues, y como recapitulación, creemos que lo más lógico es unificar ambos regímenes, de forma que no se incluya ningún límite de cercanía o proximidad.

### **3. LAS OFICINAS DE TRANSFORMACIÓN COMUNITARIAS (OTCS) COMO INSTRUMENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA EL FOMENTO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES MEDIANTE FONDOS EUROPEOS.**

A pesar de que insistimos en que a la fecha de cierre de estas líneas aún no disponemos en España de una regulación completa y en su máxima expresión de las Comunidades Energéticas (esto es, de las Comunidades de Energías Renovables y de las Comunidades Ciudadanas de Energía), el Gobierno español ha aprobado varios programas de ayudas para el fomento de los proyectos de Comunidades Energéticas, todo ello en cumplimiento del mandato comunitario lanzado a los Estados Miembros en las propias Directivas del paquete de invierno en relación con la figura de las Comunidades Energéticas, centrado en la exigencia de aprobar por cada Estado Miembro unas garantías para el desarrollo y fomento de las Comunidades de Energía, y un marco regulatorio favorable para las mismas.

Y lo ha hecho dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, (PRTR) impulsado por el Gobierno de España como respuesta a la crisis sanitaria de la pandemia de la COVID-19 y como marco de referencia para los instrumentos europeos de financiación Next Generation EU (publicado en octubre de 2020), que bajo la

política palanca 1, “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación<sup>34</sup>”, con la línea de acción 2 “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, incluía un plan de transición energética para la España vaciada, que pretendía impulsar las Comunidades Energéticas<sup>35</sup>, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad.

De esta forma, incluso antes de tener un marco jurídico completo de regulación de las Comunidades Energéticas, se lanzaron por parte del Gobierno de España las líneas de ayuda de los Fondos Next Generation de la Unión Europea (en adelante, “NGEU”), ya que estos fondos tenían y tienen unos plazos que no pueden esperar<sup>36</sup>.

Lo ideal hubiera sido que se hubiera previsto a las Entidades Locales en general y a las Diputaciones Provinciales en especial como posibles beneficiarias, pero no ha sido así. Y ello porque, tal y como ha señalado CARBONELL PORRAS, “(...) se presupone una gestión centralizada, que ignora completamente a las diputaciones provinciales, a pesar del papel que la legislación de régimen local les reconoce y de la finalidad confesada de incidir directamente en la cohesión territorial y, en consecuencia, en los municipios rurales y sus problemas”<sup>37</sup>.

Y en esa misma línea se ha expresado COLÁS TENAS<sup>38</sup>, indicando que “la cogobernanza prevista para la ejecución del plan no contempla a las diputaciones

<sup>34</sup> Sobre el tema de la lucha contra la despoblación, *vid., in extenso*, el trabajo de GALÁN GALÁN, A., “[Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades](#)”, *Anuario del Gobierno Local*, N.º 1, 2019, págs. 11-44.

<sup>35</sup> Recordemos que las Comunidades Energéticas se marcan como una de las prioridades y objetivos del PNIEC tanto para lograr los objetivos de reducción de emisiones e incremento de la participación de las energías renovables en el sistema energético, como de eficiencia energética, y cuentan con una medida específica en el Plan de Recuperación.

<sup>36</sup> Sobre la aplicación de los Fondos Europeos para financiar las ayudas y subvenciones en general, *vid.*, TOSCANO GIL, F., “La galaxia material: de las subvenciones a los incentivos económico-patrimoniales”, en la obra colectiva *20 años de la Ley General de Subvenciones*, actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023), GAMERO CASADO, E., y ALARCÓN SOTO, S., INAP, Madrid, 2023. Y más en concreto, en relación con los Fondos NGEU dedicados a las Comunidades Energéticas Locales, *vid.*, FUNDACIÓN RENOVABLES. *Democratizar la energía como proyecto de país: los Fondos Next Generation EU y las infraestructuras del sistema eléctrico*. Madrid: Fundación Renovables, 2021.

Disponible en: <https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf>.

<sup>37</sup> CARBONELL PORRAS, E., “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación”, *ob., cit.*, p. 111.

<sup>38</sup> COLÁS TENAS, J., “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 55, 2021, págs. 37-51.

*provinciales, cabildos y consejos insulares, ausencia que iría en contra de uno de los objetivos estratégicos que persigue: la cohesión social y territorial a la que, de manera permanente, contribuyen los Gobiernos provinciales<sup>46</sup>. No obstante, las bases reguladoras de algunas ayudas estatales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia reconocen a las entidades locales como beneficiarias directas, aunque en otras solo son destinatarias últimas (junto a otros posibles beneficiarios como personas físicas, comunidades de propietarios, empresas...) de las gestionadas por las comunidades autónomas, aunque no parece posible aventurar un criterio que delimite unas y otras”<sup>39</sup>.*

En todo caso, y a pesar de ello, hay que señalar que dentro del Plan de Recuperación cabe destacar el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (“PERTE”) de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (ERHA), en el que el establecimiento de un ecosistema de apoyo a las Comunidades Energéticas se planteó como una de las tres medidas transversales para el desarrollo de este plan en su conjunto<sup>40</sup>. Se preveía en el mismo que este ecosistema estuviese articulado en cuatro fases (3 fases son los programas de ayudas “Aprende”, “Planifica” e “Implementa”, y el último es el complemento de los 3 anteriores, con la creación de Oficinas de Transformación Comunitaria, a través del programa “CE Oficinas”) y apoyado por distintos recursos económicos y regulatorios. Estas fases son

---

<sup>39</sup> Ejemplo de lo primero es el RD 692/2021, de 3 de agosto, relativo a las ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico, que otorga el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, pues podrán ser beneficiarias todas las entidades locales del art. 3 LBRL y cualquier otra local o supralocal distinta de las anteriores legalmente constituida y dotada de personalidad jurídica propia, las comunidades autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra, así como sus entes instrumentales cuya función sea la gestión directa de los servicios públicos locales, siempre que dichos organismos o entidades no desarrollen actividad económica por la que ofrezcan bienes y/o servicios en el mercado (art. 6). O la Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales, que reconoce la condición de beneficiarios a los municipios de hasta 5000 habitantes; a las provincias e islas a través de las diputaciones provinciales y forales, los cabildos y consejos insulares, siempre que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes, y a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, en los que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes. Ejemplo de lo segundo, el RD 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial; o el RD 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000).

<sup>40</sup> De hecho, el PRTR señala a las Comunidades Energéticas como actores clave en la transición ecológica y prevé su impulso y desarrollo mediante una reforma específica dentro de la componente 7 (en concreto la reforma C7. R3, “Desarrollo de las Comunidades Energéticas”).

relevantes, no solo porque articulan el citado ecosistema de apoyo para las Comunidades Energéticas, sino también porque son los programas de gestión centralizada a través de los cuales se repartieron ya los Millones de euros movilizados para las Comunidades Energéticas en el Plan de Recuperación, siendo las fases 1 y 2 (“Aprende” y “Planifica”) de concurrencia simple, mientras que las siguientes fases (“Implementa” y “CE Oficinas”) son de concurrencia competitiva<sup>41</sup>.

Como consecuencia de la aplicación de las Fases 1 y 2, el propio IDAE aprobó y publicó un “mapa interactivo” o visor de Comunidades Energéticas<sup>42</sup>, que a la fecha de cierre de estas líneas contaba con las 69 que resultaron adjudicatarias de las ayudas Implementa 1 y 2<sup>43</sup>.

Y como complemento de lo anterior, el IDAE sacó la convocatoria del programa CE Oficinas, para la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de Oficinas de Transformación Comunitaria (OTCs) que puedan realizar actividades de difusión, asesoramiento y acompañamiento a las Comunidades Energéticas.

Tal y como el propio IDAE ha difundido en su página web<sup>44</sup>, con este programa CE Oficinas se pretendía *“facilitar la creación de nuevas Comunidades Energéticas de todo índole (ciudadanas, empresariales, industriales, etc.) con medidas de difusión, asesoría y acompañamiento, que allanen el camino y extiendan el conocimiento general*

<sup>41</sup> Justamente a la fecha de cierre de estas líneas, se ha publicado en el BOE la sexta convocatoria del Programa CE IMPLEMENTA (06), cuyo plazo de presentación de solicitudes se abre el 19 de septiembre de 2024 y estará abierto hasta el 31 de octubre, con un presupuesto de 90 millones de euros. Y se pone el acento para esta sexta convocatoria en que “se ha considerado que el impulso de comunidades energéticas en zonas de reto demográfico es una vía para su desarrollo, por lo que esta convocatoria también contribuye al cumplimiento del objetivo CID 35 de la componente 2, inversión 4 “Proyectos de energía limpia en municipios con menos de 5 000 habitantes”.

<sup>42</sup> IDAE, *Visor de Comunidades Energéticas vigentes en las diferentes comunidades autónomas*, última actualización de 3 de septiembre de 2024, disponible en <https://informesweb.idae.es/visorceee/>

<sup>43</sup> Los datos concretos de las dos primeras convocatorias del programa CE IMPLEMENTA (01 y 02) para apoyar proyectos piloto singulares de Comunidades Energéticas, ofrecidos por parte del propio IDAE, son los siguientes: se otorgaron ayudas por valor de 40 millones de euros a 73 Comunidades Energéticas, que han movilizado más de 90 millones de euros de inversión y a más de 95.000 socios. Las dos siguientes convocatorias, con otros 40 millones de euros en ayudas, cerraron su plazo de solicitud en febrero de este año 2024. El 41% de los proyectos seleccionados en CE IMPLEMENTA 01 y 02 fueron de carácter multi-componente, con actuaciones variadas relacionadas con la eficiencia energética, el autoconsumo y la electricidad, la movilidad sostenible, la gestión de la demanda y la climatización, e incluyen al menos dos tipos de tecnología, lo que contribuye a adoptar soluciones en sectores de difícil descarbonización. Asimismo, el 49% de los proyectos seleccionados se enmarcan en municipios de Reto Demográfico, con lo que se contribuye a alcanzar los objetivos de cohesión territorial y lucha contra la despoblación, prioritarios en la política energética de España.

<sup>44</sup> *Vid.*, [www.idae.es](http://www.idae.es).



*sobre esta fórmula cooperativa de producción y consumo de energía renovable, así como promotora de medidas de eficiencia energética, gestión de la demanda y movilidad sostenible".*

Y se añadía por parte del propio IDAE que con las OTCs se pretendía conseguir una serie de **beneficios esperados**, destacando el **impacto directo en el empleo**, asociado no sólo a los profesionales que prestarán los servicios en cada oficina, sino también a los servicios energéticos en sus áreas de influencia.

Y a ello hay que añadir su más que segura contribución a una **transición ecológica más inclusiva**, a través de las tres principales líneas de actuación que desarrollarán estas Oficinas:

- El empoderamiento de los nuevos actores del sector energético, acompañándolos en la activación y dinamización de Comunidades Energéticas de todo tipo (ciudadanas, empresariales, industriales...).
- La asesoría experta en los proyectos de construcción y funcionamiento de Comunidades Energéticas: deben prestar asesoramiento de carácter técnico, administrativo, financiero y jurídico, así como social, actuando de esta forma como facilitadores de los procesos de debate y participación propios de estas fórmulas cooperativas de producción y consumo de energías renovables o limpias.
- La formación y difusión de la máxima información sobre las Comunidades Energéticas, para extender el conocimiento sobre esta fórmula, maximizando las oportunidades que ofrece en la democratización de la generación y consumo de energía.

En cuanto a los beneficiarios de esta primera convocatoria del programa CE OFICINAS, de acuerdo con los datos concretos y oficiales ofrecidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), resolvió esta Convocatoria el 23 de octubre de 2023, con la adjudicación de los 20 millones de euros previstos, a un total de

79 proyectos repartidos por gran parte del territorio nacional (hay beneficiarios de todas las Comunidades Autónomas, salvo La Rioja y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ya que en ninguna de las tres se presentó ninguna solicitud).

De todos ellos, el 77% de los beneficiarios propuestos son entidades públicas (la mayor parte de los 79 proyectos seleccionados -50- tienen naturaleza pública, bien sea de Ayuntamientos, Entidades de carácter supramunicipal como Agrupaciones de Municipios, Diputaciones, Cabildos, o incluso en el conjunto de una Comunidad Autónoma) frente al 23% correspondiente al ámbito privado. Y dentro de los públicos, son las Administraciones Locales y regionales las que más solicitudes han presentado y las que más beneficiarios han conseguido, **destacando** a los efectos de este artículo los **16 proyectos adjudicados a Diputaciones Provinciales**, tal y como señalaremos a continuación.

Y en ese contexto del trabajo que desarrollarán las OTCS impulsadas por esas Diputaciones Provinciales, es también digno de mención el hecho de que **un 73% de las oficinas subvencionadas (58), trabajarán en municipios de reto demográfico y/o transición justa, de la mano, la mayoría de ellas, de las Diputaciones Provinciales correspondientes.**

#### **4. PRINCIPALES OFICINAS DE TRANSFORMACIÓN COMUNITARIAS (OTCS) PROMOVIDAS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. ALGUNOS CASOS ESPECIALES.**

A la fecha de cierre de este artículo, ya se habían constituido por parte de las correspondientes Diputaciones Provinciales, la gran mayoría de las OTCs que han resultado beneficiarias del programa CE OFICINAS, pero dada la limitación de extensión del presente artículo doctrinal, a continuación vamos a limitarnos a señalar un listado con su denominación y su referencia web, donde se puede ampliar la información sobre cada una de ellas.

#### **4.1. OTC Energía en Comunidad (Eco Granada), Diputación de Granada.**

Toda la información de esta OTC está disponible en la sede virtual de la oficina en <https://otcecogranada.es/46>. Esta Oficina está centrada especialmente en apoyar y asesorar a los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia de Granada.

#### **4.2. Oficina Social de las Comunidades Energéticas (OSCE), de la Diputación de Granada.**

Dentro de la provincia de Granada, además de la Oficina ECO Granada, hay que tener en cuenta la actividad llevada a cabo por la OSCE de Granada, impulsada por las empresas sociales “Cooperase” y “Pasos”, cuya actividad se centra más en apoyar y asesorar a los municipios del Área Metropolitana de Granada, siempre en coordinación y colaboración con la Diputación de Granada.

Esta Oficina cuenta con una página web bastante completa (<https://cesocial.es/>), donde aparece información variada sobre su actividad y las Comunidades Energéticas que han impulsado hasta la fecha<sup>47</sup>.

#### **4.3. Oficina de Transformación Energética, Diputación Foral de Guipúzcoa.**

Toda la información relativa a la actividad desarrollada por esta Oficina está disponible en su web, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>, destacando de entre toda su actividad, la puesta en marcha del **Proyecto GEK**, para el impulso de Comunidades Energéticas en municipios de menos de 5.000 habitantes de Gipuzkoa.

<sup>45</sup><https://www.dipgra.es/servicios/areas/desarrollo/noticias/Diputacion-pone-en-marcha-una-oficina-de-transformacion-comunitaria-para-promover-la-creacion-de-comunidades-energeticas-locales-en-la-provincia/>

<sup>46</sup><https://www.dipgra.es/servicios/areas/desarrollo/noticias/Diputacion-pone-en-marcha-una-oficina-de-transformacion-comunitaria-para-promover-la-creacion-de-comunidades-energeticas-locales-en-la-provincia/>

<sup>47</sup> La información que se ofrece de las mismas es un resumen de los contenidos que figuran en dicha página web, a la cual nos remitimos en su totalidad.

#### **4.4. OTC Provincial de Badajoz, Diputación de Badajoz.**

La información de esta OTC está disponible en su web, <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

#### **4.5. OTC DE PO, Diputación de Pontevedra.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

Tal y como se señala en la misma, lo más destacable de la actividad de esta OTC es la creación de la **Red de Comunidades Energéticas de Pontevedra**, y del **Observatorio Provincial de las Comunidades Energéticas de Pontevedra**.

#### **4.6. OTC de Cádiz, Diputación de Cádiz.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, en el apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Cádiz <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>

#### **4.7. OTC de Cáceres, Diputación de Cáceres.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://otcdiputacioncaceres.es/>

#### **4.8. OTC Agencia Provincial Energía Córdoba, Diputación De Córdoba.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, dentro del apartado dedicado a la Agencia Provincial de la Energía de Córdoba <https://energiacordoba.es/otc/>

#### **4.9. Oficina de Impulso de las Comunidades Energéticas (OTC), Diputación de Barcelona.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>

#### **4.10. Oficinas De Comunidades Energéticas-Rural DIPALME, Diputación de Almería.**

La información de este proyecto de OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación, <https://ce-rural.dipalme.org/>

#### **4.11. Oficina Araba Cuadrillas, Diputación de Álava.**

La información de esta OTC está disponible dentro de la propia web de la Diputación de Álava, <https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>.

#### **4.12. OTC de la APEA de Ávila, Diputación de Ávila.**

Es una OTC que tiene como objetivo facilitar, ayudar y promover la creación de Comunidades Energéticas en el ámbito de actuación de la **Diputación de Ávila**, es decir, todos los municipios de la provincia, en el marco del proyecto TRANSENERCyL-CUIDEN, cuya información está disponible en la web: [www.transenercyl.es](http://www.transenercyl.es)<sup>48</sup>.

#### **4.13. OTC ENERZA, Diputación de Zamora.**

La información de esta OTC está en su propia web <https://enerza.es/>.

---

<sup>48</sup> RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA: *Manual para una Comunidad Energética Rural*, mayo de 2022, p. 62.

#### **4.14. Comunidades Energéticas Lugo, Diputación de Lugo.**

La información de esta OTC está en su propia web <https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>

#### **4.15. OTC Consorcio Provincial de Medio Ambiente, Diputación de Albacete.**

La información de esta OTC está en la propia web de la Diputación: <https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria/>

Y se puede encontrar más información dentro del Consorcio Provincial de Medio Ambiente de Albacete: [www.conpromed.es](http://www.conpromed.es).

#### **4.16. CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón.**

La información de esta OTC está disponible en [www.celulaotc.com](http://www.celulaotc.com).

#### **4.17. OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga.**

La información de esta OTC está disponible en <https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>

#### **4.18. Algunos casos especiales:**

##### *4.18.1. OTC GRAN VEGA, Varios Municipios de la Vega de Sevilla.*

Esta OTC no estaba impulsada en un principio por una Diputación propiamente dicha, sino por la mancomunidad de los municipios de la comarca de la Vega de Sevilla, liderados por el Ayuntamiento de La Rinconada.

Toda la información sobre la misma está disponible en <https://otc.granvega.es>

#### *4.18.2. Agencia Provincial de la Energía de Huelva, Diputación de Huelva.*

Aunque en la Resolución del MITECO<sup>49</sup> y en la información difundida por el IDAE sobre los beneficiarios de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas, no consta que haya resultado beneficiaria de una OTC como tal, no es menos cierto que esta Diputación lleva ya varios años desarrollando un trabajo muy resaltable en el ámbito del impulso de la constitución de Comunidades Energéticas en la provincia de Huelva, y fruto de ello está por ejemplo la **creación de la CEL ALUMBRA**, en Arroyomolinos de León, con la forma jurídica de sociedad cooperativa rural de consumo.

Toda la información sobre la actividad de la Diputación de Huelva en su impulso a la creación de nuevas Comunidades Energéticas en su provincia está disponible en la propia web de la Diputación: [www.diphuelva.es](http://www.diphuelva.es), mientras que la información sobre la Comunidad energética **CEL ALUMBRA**, en Arroyomolinos de León, está disponible en la web: <https://arroyoalumbra.my.canva.site/>

#### *4.18.3. Comunidades Energéticas Locales impulsadas por las Cámaras de Comercio en colaboración con las Diputaciones Provinciales.*

Además de las Comunidades Energéticas impulsadas por las diferentes Diputaciones Provinciales que han conseguido ser beneficiarias de la primera convocatoria del Programa CE Oficinas para la creación de OTCs, creemos que son igualmente reseñables algunos otros casos de Comunidades Energéticas desarrolladas en diferentes municipios de todo el territorio nacional (especialmente en las zonas más afectadas por la posible despoblación), en este caso por impulso de las respectivas Cámaras de Comercio, siempre en colaboración con sus correspondientes Diputaciones Provinciales.

---

<sup>49</sup>[https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC\\_Prop\\_Resol\\_Definitiva\\_Adjudicacion\\_publicacion\\_sede.pdf](https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf)

Lo han hecho con la puesta en marcha de Comunidades Energéticas Locales (CEL) en toda España, siguiendo el modelo de "TODA ENERGÍA", promovida por la Cámara de Comercio de Navarra y diseñado por Edinor, adoptando la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro.

En un principio, 10 Cámaras de Comercio iniciaron el proceso de constitución de Comunidades Energéticas en 206 ayuntamientos de 12 provincias españolas, y a la fecha de cierre de estas líneas, ya se habían iniciado los trámites para la constitución de otras 15<sup>50</sup>.

Las 10 primeras que ya se han puesto en marcha son las siguientes<sup>51</sup>:

- Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALMERÍA, Cámara de Comercio de Almería.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA ALICANTE, Cámara de Comercio de Alicante.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA BADAJOZ, Cámara de Comercio de Badajoz.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA BURGOS, Cámara de Comercio de Burgos.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA CANTABRIA, Cámara de Comercio de Cantabria.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA NAVARRA, Cámara de Comercio de Navarra.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA LA RIOJA, Cámara de Comercio de La Rioja.

<sup>50</sup> Toda la información sobre esta iniciativa está disponible en [www.eseficiencia.es](http://www.eseficiencia.es).

<sup>51</sup> Dada la limitación de extensión del presente artículo, para más información sobre cada una de ellas, nos remitimos a sus propias páginas web.



- Comunidad Energética Local (CEL) TODA SEVILLA, Cámara de Comercio de Sevilla.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALENCIA, Cámara de Comercio de Valencia.
- Comunidad Energética Local (CEL) TODA VALLADOLID, Cámara de Comercio de Valladolid.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ALMEIDA CERREDA, M., "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* nº 19, abril de 2023. pp. 59-81.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., "La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver", en la obra colectiva dirigida por PAREJO ALFONSO, L., y dirigida por ARROYO, A., *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017. , pp. 315-360

BARTLETT I CASTELLÀ, E.R., "Comunidades energéticas", en *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella* / coord. por José Francisco ALENZA GARCÍA y Lorenzo MELLADO RUIZ, Madrid: Marcial Pons, 2022. pp. 289-312.

CARBONELL PORRAS, E., "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", *Cuadernos de Derecho Local* núm. 56, 2021. pp. 84-117.

CARRILLO DONAIRE, J.A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley, 2013.

COLÁS TENAS, J, “Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 55, 2021, pp. 37-51.

DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Concepto, contenidos y principios del Derecho de la Energía", *Revista de Administración Pública* Nº 212, 2020.

GALERA RODRIGO, S., “Autoconsumo colectivo: (mucho) más allá de los tejados”, *Cuadernos de Derecho Local* Nº 61, 2023.

GALÁN GALÁN, A., "Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades", *Anuario del Gobierno Local*, Nº. 1, 2019, pp. 11-44.

GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

GALÁN VIOQUE, R., "El reto de las energías renovables en Andalucía; ¿es posible un marco jurídico propio?", *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza*, septiembre de 2022. I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo. Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021

GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energías y transición energética*. Cizur: Aranzadi 2022.

GONZÁLEZ RÍOS, I., “Las Comunidades Energéticas Locales: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 117, 2020, pp. 147-193.

"Sobre la participación de las Entidades Locales en las comunidades energéticas: especial referencia a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos", en la obra colectiva de GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

IDAE, *Guía para el Desarrollo de Instrumentos de Fomento de Comunidades Energéticas Locales*, 2019.

IDAE, *Visor de Comunidades Energéticas vigentes en las diferentes comunidades autónomas*, última actualización de 1 de septiembre de 2023, disponible en <https://informesweb.idae.es/visorcce/>

IDAE, *Guía Profesional de Tramitación del Autoconsumo*, 2023.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO Y MEDIO AMBIENTE (IIDMA): *Guía jurídica para la constitución de comunidades energéticas*, diciembre de 2022.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, A., “El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población”, *Revista Digital CEMCI* núm. 60, oct.-dic. 2023.

LINDE PANIAGUA, E., "Las Diputaciones Provinciales y su futuro incierto", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 41, 2018, pp. 113-135.

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “Las comunidades energéticas locales: sinergias de la transición energética y de la lucha frente a la despoblación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 57, Nº 364, 2023, pp. 105-165.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *Comunidades Energéticas en España. Análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, Tirant Lo Blanch, 2024.

"Casos de Comunidades Energéticas promovidas por Diputaciones Provinciales", en la obra colectiva de GALÁN GALÁN, A., y ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I. (Coords.), *Comunidades energéticas locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

PARADA VÁZQUEZ, R., y BACIGALUPO SAGESSE, M., "Artículo 141. La provincia y otras entidades supramunicipales", en la obra colectiva Dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales : EDESA, 1996 Tomo X, pp. 517 y ss.

RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA: *Manual para una Comunidad Energética Rural*, mayo de 2022.

REVUELTA PÉREZ, I., "Comunidades energéticas: los desafíos jurídicos para los entes locales", *Anuario de Derecho Municipal* N° 16, 2022, pp. 77-103.

TOSCANO GIL, F., "La galaxia material: de las subvenciones a los incentivos económico-patrimoniales", en la obra colectiva *20 años de la Ley General de Subvenciones*, actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023), GAMERO CASADO, E., y ALARCÓN SOTO, S. Madrid: INAP, 2023.

ZAFRA VÍCTOR, M., y FRANCO JIMÉNEZ, T., "[La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local](#)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, N°. 17, 2022, pp. 139-154.

ZAMORA SANTA BRÍGIDA, I., "Comunidades energéticas y entidades locales: en busca de la buena regulación", (06/09/2023) en el Blog de

Actualidad Jurídica Local *Acento Local* de la Fundación Democracia y Gobierno Local, <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/comunidades-energeticas-y-entidades-locales-en-busca-de-la-buena-regulacion/>

VVAA: *Guía para el impulso de Comunidades Energéticas con perspectiva municipal*. Barcelona: Diputación, 2021.

VVAA: *Guía para la promoción pública de las comunidades energéticas*, Valencia: Diputación, 2022.

VVAA: *Comunidades Energéticas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, publicado en la web de IDAE, Recuperado el 01/10/2024.

<https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>.

VVAA: *Democratizar la energía como proyecto de país: los Fondos Next Generation EU y las infraestructuras del sistema eléctrico*. Madrid: Fundación Renovables, 2021. En:

<https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf>

## 6. DIRECTORIO DE PÁGINAS WEB DE REFERENCIA.

MITECO:

[https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC\\_Prop\\_Resol\\_Definitiva\\_Adjudicacion\\_publicacion\\_sede.pdf](https://sede.idae.gob.es/sites/default/files/documentos/2023/OTCs/OTC_Prop_Resol_Definitiva_Adjudicacion_publicacion_sede.pdf)

IDAE: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/comunidades-energeticas>

COMISIÓN EUROPEA:

[https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/energy-communities-repository-energy-communities/energy-communities-repository-map\\_en](https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/energy-communities-repository-energy-communities/energy-communities-repository-map_en)

RED DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS:

<https://comunidadesenergeticas.org/>

OFICINA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OSCE), de la  
Diputación de Granada: <https://cesocial.es/>

OTC ENERGÍA EN COMUNIDAD (ECO GRANADA), Diputación de  
Granada: <https://otcecogranada.es/>

OFICINA DE TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICA, Diputación Foral de  
Guipúzcoa: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/oficina-energia>

OTC PROVINCIAL DE BADAJOZ, Diputación de Badajoz: <https://www.dip-badajoz.es/otc/>.

OTC DE PO, Diputación de Pontevedra: <https://www.depo.gal/es/-/oficina-de-transformacion-comunitaria>.

OTC DE CÁDIZ, Diputación de Cádiz: <https://comunidades-energeticas.agenciaenergiacadiz.org/>

OTC DE CÁCERES, Diputación de Cáceres: <https://otcdiputacioncaceres.es/>

OTC AGENCIA PROVINCIAL ENERGÍA CÓRDOBA, Diputación de  
Córdoba: <https://energiacordoba.es/otc/>

OFICINA DE IMPULSO DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS (OTC),  
Diputación de Barcelona:

<https://www.diba.cat/es/web/comunitats-energetiques/oficina-impuls-comunitats-energetiques>

OFICINA COMUNIDADES ENERGÉTICAS-RURAL DIPALME, Diputación  
de Almería: <https://www.dipalme.org/>

OFICINA ARABA CUADRILLAS, Diputación de Álava:

<https://web.araba.eus/es/medio-ambiente/oficinas-de-transformacion-comunitaria>

OTC ENERZA, Diputación de Zamora: <https://enerza.es/>

COMUNIDADES ENERGÉTICAS LUGO, Diputación de Lugo:

<https://comunidadesenerxeticaslugo.com/es/>

CEL-LULA OTC, Diputación de Castellón: [www.celulaotc.com](http://www.celulaotc.com).

OTC CONSORCIO PROVINCIAL DE MEDIO AMBIENTE, Diputación de Albacete:

<https://web.dipualba.es/el-consorcio-provincial-de-medio-ambiente-de-la-diputacion-de-albacete-impulsa-una-oficina-de-transformacion-comunitaria>

OTC MÁLAGA VIVA, Diputación de Málaga:

<https://www.malagaviva.org/9965/contacto-otc>

OTC GRAN VEGA, Varios Municipios de la Vega de Sevilla:

<https://otc.granvega.es>

AGENCIA PROVINCIAL DE LA ENERGÍA DE HUELVA, Diputación de

Huelva: [www.diphuelva.es](http://www.diphuelva.es).

CEL ALUMBRA, Arroyomolinos de León: <https://arroyoalumbra.my.canva.site/>

TRANSENER CyL-CIUDEN, Castilla y León: [www.transenergyl.es](http://www.transenergyl.es).

