



LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS VULNERABLES EN EL MODELO DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES

ÍNDICE

Prólogo

Compartir y colectivizar la energía, una forma de ganar derechos sociales

Resumen de obligaciones y derechos según la legislación de la UE y la trasposición en España

Comunidades energéticas y derechos de los consumidores

Figuras que componen la comunidad energética y el papel de la administración pública local

Tipo de pertenencia/participación

Primer reto

La indefinición jurídica de las comunidades energéticas

¿Qué tienen en común una comunidad de energías renovables y una comunidad ciudadana de energía? ¿Y qué las diferencia?

Segundo reto

El retraso y la falta de ambición y precisión de la trasposición de una normativa clara

El papel de las comunidades energéticas en la democratización de la transición energética

Tercer reto

Las dificultades de las comunidades energéticas para incluir la participación de personas consumidoras vulnerables

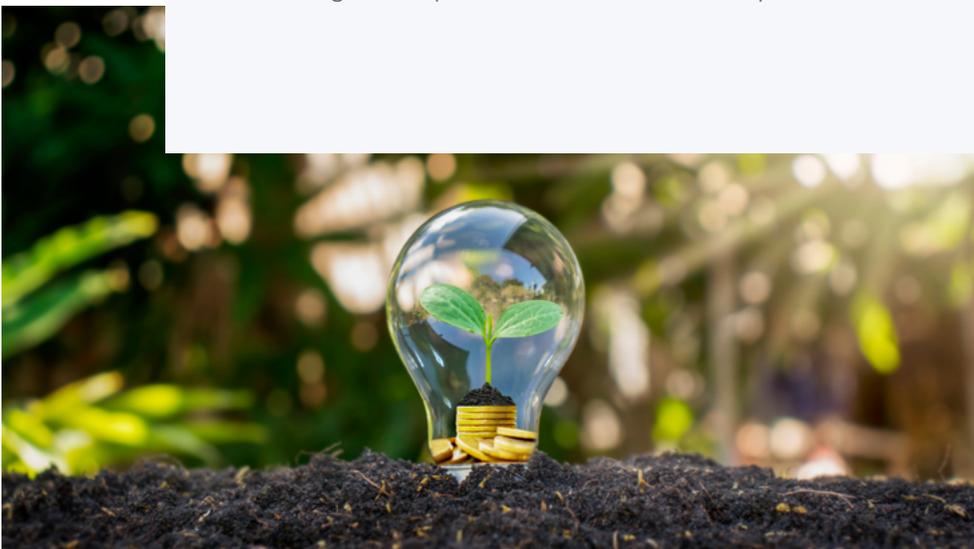
¿Que sería necesario para garantizar que las personas consumidoras vulnerables pueden participar en las comunidades energéticas sin perder su protección específica?

PRÓLOGO

La transición energética es necesaria y urgente en el contexto actual de emergencia climática. Las comunidades energéticas son una pieza clave para la democratización, descentralización y concienciación energética y climática de la sociedad. Se trata de un nuevo eje transformador del mercado energético como motor de empoderamiento de las personas consumidoras, pues **permite** por primera vez **la participación en el mercado eléctrico a todas las personas consumidoras** mediante la producción propia de energía.

Además, el modelo de comunidades energéticas ofrece nuevas oportunidades a la ciudadanía, como la integración en el sistema energético a través de la gestión de la demanda, y puede ser la llave para la inclusión de los colectivos más vulnerables sin estigmatización ni asistencialismo, sino por derecho propio.

Este informe recoge cuáles son los principales retos que surgen a la hora de poner en marcha comunidades energéticas con la participación de personas consumidoras vulnerables. Recoge, además, recomendaciones a entidades y personas promotoras de estas comunidades, así como reivindicaciones claras a la administración, para que el modelo de las comunidades energéticas pueda alcanzar todo su potencial.



COMPARTIR Y COLECTIVIZAR LA ENERGÍA, UNA FORMA DE GANAR DERECHOS SOCIALES

Las comunidades energéticas son **agrupaciones de personas que deciden llevar a cabo de manera colectiva un proyecto relacionado con las energías renovables** y, para ello, se dotan de personalidad jurídica. En estas comunidades participan tanto personas a título individual como otras entidades, desde ayuntamientos o entes de la administración local hasta pequeñas y medianas empresas.

Lo novedoso de esta figura es que pone en el centro la **participación**. Frente a otros modelos, como las grandes instalaciones de energías renovables o el autoconsumo colectivo, la virtud de las comunidades energéticas es que, bien diseñadas, pueden articular mecanismos de participación de todo tipo de personas, **independientemente de su nivel de ingresos, formativo o situación sociolaboral**.

Resumen de obligaciones y derechos según la legislación de la UE y la trasposición en España

La **Ley 24/2013 de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico** incorpora a la legislación española la definición, los requisitos, derechos y obligaciones de las comunidades energéticas, así como un marco básico para facilitar su aplicación (artículo 12 bis. y artículo 12 ter.)

- 1. Participación abierta y voluntaria**, sin condiciones discriminatorias, injustificadas o procedimientos que impidan su participación (en el caso de empresas privadas, su participación no debe ser su principal actividad comercial o profesional).
- 2. Participación accesible** a todos los consumidores, incluidos los de hogares con ingresos bajos o vulnerables, para garantizar un trato equitativo y la no discriminación.

3. Las personas socias o miembros de una comunidad energética tendrán los **mismos derechos y obligaciones que cualquier sujeto del sector eléctrico** previstos en la **ley**.
4. **Cualquier consumidor final** (consumidores domésticos incluidos) tiene derecho a participar sin perder ninguno de sus derechos y obligaciones como consumidor final.
5. Cualquier persona socia o miembro tiene derecho a **abandonar o dar de baja** en la comunidad, siempre de acuerdo con las reglas de altas y bajas reflejadas en sus estatutos y en la normativa de aplicación a su forma jurídica.
6. Pueden **acceder a todos los mercados organizados de producción de energía** eléctrica directamente o a través de la agregación de forma no discriminatoria.
7. Garantía de un **trato no discriminatorio y proporcionado** en relación con el ejercicio de sus actividades, **derechos y obligaciones como clientes finales, generadores, suministradores, o participantes en el mercado**.
8. Las CE estarán sujetas a procedimientos y tasas, incluidos el registro y la concesión de licencias, equitativos, proporcionales y transparentes, así como a unas tarifas de acceso a la red transparentes y no discriminatorias, que reflejen los costes de conformidad con el artículo **18 del Reglamento (UE) 2019/943**, y que garanticen que se contribuye de manera adecuada y equilibrada al reparto general de los costes del sistema.
9. Todos los socios o miembros de una comunidad de energías renovables tendrán derecho a **participar en la toma de decisiones** de la comunidad, sin que se pueda dar una posición de dominio a determinadas personas socias con respecto al resto.
10. Pueden actuar como **representantes de los consumidores** para la realización del autoconsumo colectivo, siempre que estos otorguen las correspondientes autorizaciones.
11. Las comunidades energéticas, en los términos previstos en la normativa sectorial de aplicación, tienen derecho a:
 - **Producir, consumir, almacenar y vender energías renovables**, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable;
 - **Compartir la energía renovable que produzcan** las unidades de producción propiedad de dicha comunidad de energías renovables, a condición de cumplir los demás requisitos establecidos en este artículo y de mantener los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad de energías renovables en su condición de consumidores;
 - Acceder a todos los mercados de la energía adecuados tanto directamente como mediante agregación de manera no discriminatoria;
 - Actuar como representantes de los consumidores para realizar el autoconsumo colectivo, siempre que estos otorguen las autorizaciones.

Comunidades energéticas y derechos de los consumidores

La organización Europea de Consumidores, BEUC, a la que CECU pertenece, publicó en febrero de 2023 un informe con una **investigación** que había realizado para comprobar si las CE cumplen actualmente con las obligaciones en materia de derechos y protección de los consumidores, principalmente de los más vulnerables, acompañado de una **guía práctica** para garantizar que los consumidores aprovechen todos los beneficios de las comunidades energéticas.

El desarrollo de esta legislación europea está permitiendo a las personas consumidoras participar en comunidades de energías renovables (por ejemplo, vecinos que se unen para comprar electricidad de un parque eólico o fotovoltaico local) manteniendo los mismos derechos que con un contrato tradicional entre proveedor de energía y consumidor.

Sin embargo, al unirse a una comunidad energética, las personas consumidoras están firmando contratos (acuerdos comerciales), que podrían alterar sus derechos individuales como consumidores. Esto puede incluir el derecho a acceder a información precontractual completa, como los precios o las condiciones de rescisión del contrato.

De acuerdo con la investigación de BEUC, los consumidores están mayoritariamente satisfechos con su participación en comunidades energéticas. Pero, para que esta tendencia se mantenga y siga en aumento, como sería deseable, debe asegurarse que las comunidades energéticas se ajustan a la legislación vigente sobre protección a los consumidores.

Así, el **informe** identifica **seis puntos clave que deberían cumplirse para asegurar la protección de los derechos de todas las personas participantes en una comunidad energética**, a través del acceso a:

- 1.** Información precontractual clara.
- 2.** Ofertas de la comunidad energética en los comparadores de precios.
- 3.** Mecanismos alternativos eficaces de resolución de conflictos para resolver cualquier problema al que puedan enfrentarse.
- 4.** El derecho a cambiar de proveedor y la protección garantizada contra la desconexión.
- 5.** Un nivel más alto de servicio al cliente.
- 6.** Garantía de que sus datos están protegidos.

Si se respetan estas condiciones, las comunidades energéticas pueden ser beneficiosas tanto para las personas consumidoras, que se aprovechan de sus ventajas al tiempo que mantienen sus plenos derechos, como para el desarrollo y proliferación de nuevas comunidades energéticas.

En la investigación para realizar el informe no se han encontrado pruebas de mala praxis sistémica entre las comunidades energéticas en lo que respecta a sus obligaciones de proporcionar derechos a los consumidores. Esto puede deberse a una combinación de razones, pero hay que tener en cuenta que la figura de la CE es muy reciente y que su desarrollo legislativo aún está en proceso de transposición en muchos países, entre ellos, el nuestro.

Por otro lado, por el carácter democrático de las comunidades energéticas, es probable que, si surgen cuestiones relacionadas con los derechos de los consumidores, sean tratadas de manera interna, puesto que uno de los objetivos inherentes de la CE es proporcionar beneficios a sus miembros y a la comunidad en general.

Figuras que componen la comunidad energética y el papel de la administración pública local

Dado el carácter colectivo de las comunidades energéticas y su estructura participativa, sin duda, **el principal activo son las personas que la componen**. Por eso es tan necesaria la diversidad de perfiles que permitan repartir los diferentes roles en la comunidad: figuras que ejerzan la dinamización y facilitación de los procesos, apoyos técnicos, financieros, jurídicos...

Pero si queremos que el modelo de comunidad energética sea una realidad, necesitamos la **implicación de la administración pública local**. Esta participación se encuentra más que justificada por el carácter comunitario y local de las comunidades energéticas y porque su finalidad principal es proporcionar beneficios ambientales, económicos y sociales a sus miembros y al entorno en el que desarrollan su actividad.

¿Cuál sería su papel? Puede ser muy diverso y depende en cada caso concreto, pero, en general, pueden ejercer de:

- **Impulsores o dinamizadores** cuando este rol no puede ser ejercido por otros miembros de la comunidad energética.
- **Punto de referencia**, como facilitadores de información y conocimiento fiable que proporcione seguridad a quienes se comprometen a participar en la comunidad.
- **Fuente de financiación local** a través de concesión de subvenciones, regulación de incentivos fiscales (ICIO/IBI), avalistas ante las entidades financieras, créditos ICO y otros préstamos con avales públicos o cesión a precio reducido o gratuitamente de cubiertas o terrenos de propiedad pública para la instalación.
- **Realizando campañas públicas de divulgación y concienciación** relativas a las Comunidades Energéticas.
- Facilitando el **apoyo técnico y jurídico** necesario para el proceso de constitución y/o la gestión técnica o administrativa de la comunidad energética.
- En su **papel regulador, aprobando normativa** que favorezca el desarrollo de producción de energía de propiedad colectiva y ciudadana.
- **Mediante la contratación pública** para la compra de energía producida por la Comunidad Energética o para la rehabilitación energética de los edificios públicos.

Se ha creado la figura de la **OTC, Oficina de Transformación Comunitaria**, para potenciar la creación de comunidades energéticas en todo el territorio, dotándola de partida económica para facilitar y permitir su puesta en marcha y desarrollo

¿Qué función cumple una OTC?

Formación, información y difusión de la potencialidad de las comunidades energéticas y fomentan la implicación de ciudadanos y autoridades locales para transformar los modelos energéticos y aprovechar la transición energética para obtener beneficios sociales, medioambientales y económicos locales.

Asesoramiento técnico, administrativo, financiero o jurídico para el funcionamiento de las comunidades energéticas.

Acompañamiento o asesoramiento social, facilitando los **procesos de participación y la dinamización** en la toma de decisiones.

Si quieres consultar donde puedes encontrar una OTC, accede al **listado actualizado de las OTC**.

Tipo de pertenencia/participación

Debido a que aún no se ha traspuesto el régimen de las comunidades energéticas en el ordenamiento jurídico español, puede ser utilizada cualquier forma jurídica existente que cumpla con los requisitos de la normativa europea. De este modo, nos encontramos con dos figuras, principalmente, que los cumplen: las **asociaciones** y las **cooperativas**, si bien la forma de **sociedad limitada** está siendo usada también en la práctica.

Para más información sobre qué tipo de forma jurídica es la más adecuada para la constitución de nuestra comunidad energética, según sus características y nuestros objetivos, recomendamos consultar la **“Guía jurídica para la constitución de comunidades energéticas”** elaborada por el Instituto Internacional de derecho y medio ambiente, **lidma**.



**PRIMER
RETO**

LA DEFINICIÓN JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS

En España, las comunidades energéticas están reguladas por el **Real Decreto Ley 5/2023** de 28 de junio, que incorpora al ordenamiento jurídico español los principios de la Directiva de la UE 2018/2001. Pero,

pese a que existe este marco de referencia, que nos permite distinguir entre distintos tipos de comunidades energéticas, el marco jurídico sigue sin estar definido.

La **ley 24/2013** del Sector Eléctrico incorpora ya **la definición, los derechos y obligaciones de las dos figuras que se han creado: las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía**, con características comunes y bastante similares.

No obstante, el **proyecto de real decreto para desarrollar y regular las dos figuras jurídicas dentro de las comunidades energéticas: las de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía**, presentado en abril de 2023 con el objetivo de trasponer, aunque de manera parcial, las disposiciones comunitarias, **sigue pendiente de su entrada en vigor**.



¿Qué tienen en común una comunidad de energías renovables y una comunidad ciudadana de energía?

1. Ambas se constituyen como **entidades jurídicas**, con personas físicas, pymes o autoridades locales y/o ayuntamientos, con responsabilidad ante la ley, es decir, con derechos y obligaciones.
2. Su funcionamiento se basa en la **participación abierta y voluntaria** y su manera de **control y toma de decisiones es democrático**, por medio de sus propios socios o miembros.
3. Su **objetivo** es cubrir sus necesidades energéticas **de forma colectiva y colaborativa**.
4. Su **finalidad principal es ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales** a sus miembros, socios o a las zonas locales donde operan, **en lugar de ganancias financieras**.
5. Pueden ejercer **actividades** de generación, comercialización, servicios de ahorro y eficiencia energética, gestión/agregación de la demanda, almacenamiento de energía, servicios de recarga para vehículos eléctricos u otros servicios energéticos para sus miembros o socios.

¿Y qué las diferencia?

1. Las Comunidades de Energías Renovables

- 1.1. Siempre se constituyen en torno a proyectos de generación de energía renovable cercana, propiedad de la comunidad energética, para satisfacer necesidades energéticas de sus socios o miembros.
- 1.2. Pueden optar al régimen económico de las energías renovables y a las subastas periódicas con las que se otorga una retribución regulada y en la que tendrán un cupo específico de potencia.

2. Las Comunidades Ciudadanas de Energía

- 2.1. No se limitan a la energía renovable, pero sí operan en el sector eléctrico,
- 2.2. Pueden ejercer la actividad de distribución.

**SEGUNDO
RETO**

EL RETRASO Y LA FALTA DE AMBICIÓN Y PRECISIÓN EN LA TRASPOSICIÓN DE UNA NORMATIVA CLARA

El papel de las comunidades energéticas en la democratización de la transición energética

Las comunidades energéticas son la herramienta para **democratizar la producción y el consumo de energía de manera distribuida**. Además, ofrecen otras alternativas a las personas consumidoras como usuarios de energía, para **dejar de ser clientes cautivos y pasar a ser agentes del cambio**, por medio de mecanismos de participación.

Debemos entender las comunidades energéticas no solo como un proyecto colectivo de personas que se unen para sustituir una tecnología fósil por otra renovable, sino como una herramienta que permita **procesos de transformación social**. Es la oportunidad para **descentralizar la producción de energía**, acercando la producción a la demanda y, gracias a su modelo participativo, dar una estructura de gobernanza democrática en un sector monopolizado principalmente por cinco grandes grupos corporativos verticalmente integrados que dominan, siendo **suministradores del 90,8 % de los consumidores del segmento doméstico-comercial**, el 65,5% de las pymes, el 64,9 % de la industria y el 81,1 % del vehículo eléctrico, según **datos de la CNMC**.

El desarrollo de las comunidades energéticas es la oportunidad para un cambio de paradigma necesario. La **trasposición de las normativas europeas** puede hacer avanzar más rápidamente y con mayor ambición hacia ello; pero, aunque el **Proyecto de Real Decreto** recoge la eliminación de obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados y alude a la cooperación del gestor de la red de distribución para la transferencia de energía, no articula un reglamento explícito que convierta todo ello en obligación legal, por lo que en la práctica es posible que suponga, si no una paralización, al menos un retraso en el objetivo.

También determina que debe dotarse de **instrumentos de financiación y apoyo a las autoridades públicas locales** para participar directamente y considerar las particularidades de las comunidades energéticas en las ayudas, para competir en igualdad con otros participantes en el mercado, algo que tampoco está implementado.

**TERCER
RETO**

LAS DIFICULTADES DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS PARA INCLUIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS VULNERABLES

Un modelo participativo y descentralizado puede ser uno de los ejes en los que trabajar para que todas las personas tengan acceso a un suministro esencial como es la energía sin que su condición económica se lo impida. Pero para ello es necesario una regulación que permita y favorezca a las comunidades energéticas establecerse en el sector energético en **condiciones de equidad con el resto de actores.**

La dependencia a un sistema energético basado en reglas de mercado (oportunidad entre oferta y demanda) hace que el **autoconsumo, individual o colectivo**, sea una solución real y efectiva al problema de la pobreza energética. Pero igual, si no más importante, que generar tu propia energía es la reducción de la demanda gracias a la **eficiencia energética.**

Por ello, cualquier medida que permita mejorar las condiciones de vida, la integración social y el ahorro económico deben ser implementadas **prioritariamente** y, en primer lugar, **en aquellos hogares afectados por vulnerabilidad**, ya sea por sus condiciones económicas u otros motivos.

La **Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad aprobada en junio de 2019** señala que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética en el contexto del mercado interior de la electricidad.



En este sentido, las actuaciones de la administración son esenciales para la protección de las personas consumidoras, excluidas de los mercados de suministros por su condición de vulnerabilidad. Las políticas sociales deben centrarse en:

- Implementar **medidas de eficiencia energética** en todo el parque de vivienda social como primera medida.
- Creación de comunidades energéticas tanto para la producción de energía renovable propia como para integrar mecanismos de gestión de la demanda.
- Priorizar la concesión de **ayudas a rehabilitación energética con criterios de vulnerabilidad**.
- Todas estas medidas contribuirán a evitar desconexiones por impago innecesarias e injustas.

Sin embargo, las medidas que se han previsto en el proyecto de Real Decreto no son suficientes para permitir y favorecer la participación de las personas consumidoras más vulnerables en las comunidades energéticas. La reducción de la demanda energética en los hogares mediante medidas de eficiencia energética es imprescindible, pero también unos precios del suministro que no estén sujetos a los vaivenes del mercado, sino que se establezcan de un modo justo y equitativo, sin añadir esos costes de oportunidad que en el actual mercado eléctrico son los que permiten los enormes beneficios del sector.

La **garantía de protección al consumidor** comienza con la **plena integración y participación de los más vulnerables en el sistema** y esto no es posible sin que se prevea un **régimen excepcional de incorporación que favorezca, promueva o incluso premie o incentive la participación de consumidores vulnerables en las comunidades energéticas**, por medio de la reducción o exención de sus aportaciones a la inversión, con tarifas del suministro de energía reducidas, facilitando medidas de ahorro y eficiencia... siendo asumidos estos costes por la administración pública local.



¿Que sería necesario para garantizar que las personas consumidoras vulnerables pueden participar en las comunidades energéticas sin perder su protección específica?

Desde la UE **se reconoce la necesidad de actuar** sobre la pobreza energética de manera general por medio de una recomendación, pero no se facilita ninguna propuesta específica que puedan implementar los estados miembros. Las comunidades energéticas nos permiten introducir la **perspectiva social** en el sistema energético y otorgan un **papel proactivo a la ciudadanía en la necesaria transición energética**. Solo implicando a las personas lograremos una mayor aceptación social del necesario despliegue de las energías renovables por el territorio, porque percibirán de manera directa sus beneficios.

Pero será necesario un compromiso real y efectivo de las administraciones públicas: del gobierno central, de los autonómicos y, con mayor esfuerzo e importancia, de los municipios, que son los más cercanos a la población, incluyendo a las más vulnerables y asumiendo su obligación de protección y defensa de sus ciudadanos, en particular de aquellos que más lo necesitan.

Una de las soluciones que permitiría reducir y repartir las cargas económicas y administrativas de la inclusión es que **la propia administración pública local asuma esos gastos o extracostes para la comunidad energética**. Las ventajas que nos ofrecen son muchas:

- 1.** La reducción de las pérdidas en transporte y distribución, que alcanzan más del 15% de la energía producida, lo que ya de por sí reducirá los costes del sistema eléctrico.
- 2.** La rehabilitación del parque de viviendas con un enfoque más social y climático que como modelo de negocio al que sacar rentabilidad.
- 3.** El aprovechamiento ciudadano del espacio urbano para generación renovable colectiva.
- 4.** La agregación de la demanda, como un mecanismo de gestión más racional, que permite el aprovechamiento óptimo de la oferta de producción de energía a través del control eficiente de la demanda, y no solo para grandes consumidores.
- 5.** Sobre todo, porque permite poner en valor, real y no solo como un concepto económico, la energía.



FEDERACIÓN DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS
CECU



**POR UN CONSUMO
SOSTENIBLE, CRÍTICO
Y TRANSFORMADOR**

Federación de
Consumidores y
Usuarios CECU

C/ Gran Vía 69, 1ª planta,
oficina 103. 28013 Madrid

cecu.es

