



CONCOVAL
Confederació de
Cooperatives



**VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA**



Co-funded by
the European Union

INFORME JURÍDICO SOBRE VÍAS DE COLABORACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES LOCALES Y LAS COOPERATIVAS ENERGÉTICAS

María José Vañó Vañó

Profesora Titular de Derecho Mercantil
IUDESCOOP – Universitat de València

Septiembre 2026



Contenido

1. OBJETO, ALCANCE Y CRITERIO DE ACTUALIZACIÓN	4
2. NOVEDADES NORMATIVAS QUE REORDENAN EL PAPEL MUNICIPAL	6
2.1. Autoconsumo colectivo: ampliación del criterio de proximidad	11
2.2. Gestor de autoconsumo	16
3. COMUNIDAD ENERGÉTICA, AUTOCONSUMO COLECTIVO Y FORMA COOPERATIVA	23
3.1. Comunidad energética y autoconsumo colectivo: categorías distintas que pueden concurrir en un mismo proyecto	23
3.2. Cooperativas de personas consumidoras y usuarias y cooperación energética	28
4. COOPERATIVAS NO LUCRATIVAS E INICIATIVA SOCIAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA	35
4.1. Cooperativa no lucrativa y cooperativa de iniciativa social: dos figuras relacionadas, pero distintas	35
4.2. Requisitos de la calificación no lucrativa	39
4.3. Declaración de cooperativa de iniciativa social y efectos	42
5. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO	50
5.1. Colaborar sin ser persona socia	50
5.2. Participar como consumidor del autoconsumo	51
5.3. Incorporación del Ayuntamiento como persona socia	53
5.4. Aportaciones dinerarias y no dinerarias	56
6. BIENES MUNICIPALES: QUÉ TÍTULO JURÍDICO UTILIZAR	59
6.1. La cubierta no es una categoría patrimonial autónoma	59
6.2. Bienes patrimoniales: explotación y cesión de uso	60
6.3. Derecho de superficie	60
6.4. Bienes demaniales: autorización y concesión	61
6.5. Adjudicación directa a cooperativas de iniciativa social	62
6.6. Edificios educativos, culturales, administrativos y de seguridad	63
7. CONVENIOS, CONTRATOS Y RIESGO DE RECALIFICACIÓN	65
7.1. El convenio de colaboración	65
7.2. Cuándo entra en juego la LCSP y riesgo de recalificación	66

8. OPERATIVA DEL AUTOCONSUMO COLECTIVO EN PROYECTOS MUNICIPALES	69
8.1. Consumidores asociados y puntos de suministro municipales	69
8.2. Proximidad: regla de 500 metros y supuesto especial de 5 kilómetros	70
8.3. Reparto de la energía entre los consumidores	70
8.4. Gestor de autoconsumo y simplificación de la gestión	71
9. PROCEDIMIENTO MUNICIPAL Y HOJA DE RUTA RECOMENDADA	73
10. RÉGIMEN ECONÓMICO, CONTROL Y REVERSIÓN	77
11. PRINCIPALES RIESGOS JURÍDICOS A EVITAR	79
12. MATRIZ DE DECISIÓN PARA EL MUNICIPIO	80
13. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	81
14. NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN TÉCNICA DE REFERENCIA.....	82

1. OBJETO, ALCANCE Y CRITERIO DE ACTUALIZACIÓN

El presente informe analiza, con carácter general, las vías jurídicas de colaboración entre los municipios de la Comunitat Valenciana y las cooperativas energéticas para el impulso y desarrollo de comunidades energéticas, proyectos de autoconsumo colectivo y otras actuaciones locales vinculadas a la transición energética. Su finalidad es ofrecer un marco jurídico ordenado y reutilizable por los ayuntamientos, evitando trasladar mecánicamente a realidades patrimoniales, técnicas u organizativas distintas soluciones diseñadas para un supuesto concreto.

El informe parte de una premisa metodológica: la colaboración público-cooperativa en el ámbito energético no puede articularse mediante una única figura jurídica. Deben diferenciarse, al menos, cinco planos de análisis. El primero es el competencial, referido a la habilitación del municipio para promover y participar en comunidades energéticas y desarrollar actuaciones de transición energética. El segundo es el cooperativo, relativo a la forma jurídica de la entidad, a su régimen societario y, en la Comunitat Valenciana, a la eventual calificación como cooperativa no lucrativa y declaración como cooperativa de iniciativa social. El tercero es el patrimonial, que determina las condiciones en las que pueden utilizarse bienes y derechos municipales y el título jurídico adecuado en función de su naturaleza patrimonial o demanial. El cuarto es el contractual, que obliga a determinar cuándo la actuación municipal constituye la adquisición de una obra, suministro o servicio sometida a la legislación de contratos del sector público. El quinto es el energético, referido a la configuración del autoconsumo, las instalaciones de generación, las personas consumidoras asociadas, los criterios de proximidad, el reparto de energía y las relaciones con los restantes sujetos del sistema eléctrico.

El marco normativo ha experimentado modificaciones relevantes durante 2026. En particular, el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, ha incorporado al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, una nueva letra p), que reconoce expresamente como competencia propia municipal la promoción y participación en comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables que permitan contribuir a la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales en los municipios donde operan, así como el impulso de actuaciones de transición energética, tales como la eficiencia energética, la electrificación y el fomento del autoconsumo. Esta previsión proporciona una base competencial expresa a actuaciones municipales que anteriormente debían fundamentarse mediante su conexión con otras competencias locales.

La misma reforma ha modificado el régimen del autoconsumo regulado en el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril. Junto a los restantes criterios de proximidad previstos por la norma, se admite actualmente que una instalación de generación que emplee tecnología fotovoltaica o

eólica, con una potencia de hasta 5 MW, pueda considerarse próxima y asociada a los consumidores a través de la red cuando se encuentre a una distancia inferior a 5.000 metros de estos, medida entre los equipos de medida en su proyección ortogonal en planta. Esta ampliación incrementa significativamente las posibilidades de configuración territorial del autoconsumo colectivo en municipios, barrios y polígonos industriales, sin que pueda entenderse como una regla general de cinco kilómetros aplicable a cualquier instalación.

Asimismo, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, incorpora actualmente la figura del gestor de autoconsumo, definida como la persona física o jurídica que, previa autorización de los consumidores asociados, representa sus intereses y realiza en su nombre las gestiones necesarias para el buen funcionamiento del autoconsumo. Esta figura resulta particularmente relevante para los proyectos colectivos y para las comunidades energéticas, al permitir centralizar determinadas actuaciones de gestión sin alterar por ello la titularidad de las instalaciones, de los contratos de suministro o los derechos de las personas consumidoras participantes.

El presente documento no sustituye los informes que correspondan a Secretaría, Intervención, Urbanismo, Patrimonio ni los informes técnicos o autorizaciones sectoriales exigibles en cada expediente. Tampoco presupone que toda cooperativa energética pueda acceder a bienes municipales, que toda operación patrimonial pueda adjudicarse directamente ni que la existencia de una comunidad energética excluya la aplicación de la legislación de contratos del sector público. La finalidad del informe es identificar las distintas vías disponibles, delimitar sus presupuestos y límites y ofrecer una secuencia de actuación que permita a cada municipio seleccionar el instrumento jurídico adecuado a las características concretas del proyecto.

2. NOVEDADES NORMATIVAS QUE REORDENAN EL PAPEL MUNICIPAL

La intervención de los municipios en el ámbito de las comunidades energéticas ha experimentado un cambio cualitativo con la incorporación, en marzo de 2026, de una nueva letra p) al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Desde el 22 de marzo de 2026, este precepto reconoce expresamente como competencia propia municipal la promoción y participación en comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables que permitan contribuir a la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales en los municipios donde operan, así como el impulso de actuaciones de transición energética, entre las que menciona expresamente la eficiencia energética, la electrificación y el fomento del autoconsumo. La reforma fue introducida por la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, posteriormente convalidado por el Congreso de los Diputados.

La modificación posee una relevancia que trasciende la mera adición de una materia a la enumeración del artículo 25.2 LBRL. Hasta ese momento, la actuación de las entidades locales en materia de energía se había desarrollado a partir de una construcción competencial indirecta, apoyada en distintos títulos materiales que podían guardar relación con la transición energética, pero que no contemplaban específicamente las comunidades energéticas. La protección del medio ambiente urbano, el urbanismo, la movilidad, el alumbrado público, la gestión de edificios e instalaciones municipales, la promoción de determinados servicios a la ciudadanía o, con carácter más general, la capacidad municipal para promover actividades destinadas a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal permitían fundamentar numerosas actuaciones locales. Sin embargo, la ausencia de una referencia explícita a la energía comunitaria obligaba a justificar en cada caso la conexión de la actuación proyectada con alguna de esas competencias.

Esta situación generaba una dificultad particularmente visible cuando la actuación municipal excedía de las medidas tradicionales de ahorro o eficiencia energética aplicadas al propio patrimonio local y pretendía avanzar hacia fórmulas de producción, autoconsumo colectivo, participación ciudadana o integración del propio ayuntamiento en una comunidad energética. No planteaba la misma dificultad jurídica sustituir el alumbrado municipal por sistemas más eficientes o instalar placas fotovoltaicas en la cubierta de un edificio público que promover una entidad jurídica integrada por ciudadanía, pequeñas empresas y el propio municipio, poner bienes municipales a su disposición o participar institucional y económicamente en su funcionamiento. En estos últimos supuestos era necesario construir con mayor detenimiento el fundamento competencial de la intervención local.

La nueva letra p) reduce sustancialmente esa incertidumbre porque incorpora al núcleo de las competencias propias municipales dos dimensiones distintas pero estrechamente relacionadas. Por una parte, reconoce expresamente la competencia para la promoción y participación en comunidades energéticas; por otra, atribuye una competencia más amplia para impulsar actuaciones de transición energética, mencionando la eficiencia, la electrificación y el autoconsumo. No se trata, por tanto, de una habilitación limitada a una determinada modalidad organizativa o a la mera generación de energía renovable. El legislador básico ha reconocido un ámbito material de actuación local que comprende tanto la dimensión organizativa y comunitaria de la energía como determinadas políticas públicas dirigidas a transformar el modelo energético local. El propio preámbulo del Real Decreto-ley 7/2026 identifica esta finalidad al señalar que se pretende proporcionar nuevas herramientas a las entidades locales para promover el autoconsumo, la transición energética y el impulso o participación en comunidades energéticas en su territorio.

La elección de los términos «promoción» y «participación» tampoco resulta irrelevante. La promoción permite al municipio desarrollar una función de impulso sin necesidad de integrarse necesariamente en la comunidad energética. Puede comprender, dentro del marco jurídico aplicable, actuaciones de información y sensibilización, asistencia y acompañamiento a iniciativas ciudadanas, identificación de espacios susceptibles de albergar instalaciones, elaboración de estudios de viabilidad, coordinación entre actores locales, impulso del autoconsumo colectivo o establecimiento de instrumentos de colaboración. La competencia municipal no queda, por tanto, reducida a la condición de socio o miembro de una determinada entidad.

Junto a ella, el reconocimiento expreso de la participación posee una significación adicional. El legislador básico admite que el municipio pueda asumir una posición activa dentro de estas estructuras, coherente además con la regulación sectorial de las comunidades de energías renovables y de las comunidades ciudadanas de energía, que contempla expresamente a las autoridades locales y, en particular, a los municipios entre los posibles integrantes de estas entidades. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, incorporó las comunidades energéticas a la ordenación del sector y reconoce a estas entidades derechos para desarrollar actividades vinculadas a la producción, consumo, almacenamiento y venta de energía, dentro de las condiciones establecidas por la normativa sectorial.

Esta previsión refuerza, asimismo, una concepción de la transición energética que no se limita a la sustitución tecnológica de unas fuentes de generación por otras. La referencia legal a la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales conecta la competencia municipal con la dimensión territorial y comunitaria de estos proyectos. La comunidad energética se configura así no solo como instrumento de producción de electricidad renovable, sino como

posible mecanismo de participación ciudadana, generación de ahorro, lucha contra la vulnerabilidad energética, retorno económico al territorio y articulación de nuevas formas de cooperación entre administración local, ciudadanía, pequeñas empresas y entidades de la economía social. Esta orientación es coherente con la propia regulación europea y sectorial, que sitúa la obtención de beneficios ambientales, económicos o sociales, y no prioritariamente la rentabilidad financiera, entre los elementos caracterizadores de estas entidades.

Desde la perspectiva del Derecho local, la modificación resulta particularmente significativa porque la inclusión de esta materia en el artículo 25.2 LBRL supone reconocerla como competencia propia. Ya no es necesario acudir, como punto de partida, al régimen de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, ni justificar la intervención municipal exclusivamente mediante títulos materiales conexos. Existe ahora una habilitación básica específicamente dirigida a la actuación local en materia de comunidades energéticas y transición energética, que deberá ejercerse, como establece el propio artículo 25, en los términos de la legislación estatal y autonómica aplicable.

Ello no significa, sin embargo, que los títulos competenciales anteriormente utilizados hayan perdido relevancia. Por el contrario, la nueva letra p) se proyecta sobre una materia de carácter transversal y puede concurrir con otras competencias municipales. Una instalación fotovoltaica sobre una escuela pública puede afectar simultáneamente a la gestión patrimonial, la conservación de edificios municipales y la transición energética; un proyecto de autoconsumo colectivo en un polígono industrial puede relacionarse con el desarrollo económico local, la ordenación urbanística y la eficiencia energética; una comunidad energética orientada a hogares vulnerables puede incorporar objetivos sociales además de energéticos. La novedad reside en que ya no es preciso hacer descansar el núcleo de la habilitación municipal exclusivamente sobre esos títulos complementarios.

Debe evitarse, no obstante, una interpretación expansiva según la cual la nueva competencia convertiría en jurídicamente admisible cualquier actuación municipal relacionada con la energía. La atribución de competencia y la determinación del instrumento jurídico mediante el cual se ejerce esa competencia constituyen planos distintos. El artículo 25.2.p) resuelve la primera cuestión —la existencia de un título material de intervención—, pero no sustituye las normas que disciplinan la concreta forma mediante la cual la entidad local decide actuar.

Esta distinción resulta esencial en la práctica. Un municipio puede ser competente para promover una comunidad energética y, sin embargo, necesitar un expediente patrimonial específico para poner una cubierta, una parcela o cualquier otro bien municipal a disposición del proyecto. Del mismo modo, puede ser competente para impulsar instalaciones de generación renovable, pero

la contratación de las obras, suministros o servicios necesarios deberá ajustarse a la legislación de contratos del sector público. También puede acordar su participación en una comunidad energética, pero deberá analizar previamente la forma jurídica de la entidad, las condiciones de incorporación, el alcance de sus derechos y obligaciones, las aportaciones que asuma y el régimen jurídico aplicable a la participación pública.

La competencia material tampoco elimina las exigencias derivadas de la legalidad presupuestaria y financiera. Las aportaciones municipales a una comunidad energética, las inversiones en instalaciones, las subvenciones o cualquier otra medida con repercusión económica deberán contar con la correspondiente cobertura presupuestaria y someterse a los procedimientos de fiscalización y control que resulten aplicables. Del reconocimiento de una competencia propia no se deriva una disponibilidad irrestricta de recursos públicos, sino la posibilidad de destinarlos legítimamente a esa finalidad cuando se observen las reglas que disciplinan su utilización.

La misma consideración debe realizarse respecto del patrimonio municipal. La competencia para promover o participar en una comunidad energética no transforma por sí misma la naturaleza jurídica de los bienes locales ni permite prescindir de las reglas que regulan su utilización. La puesta a disposición de cubiertas, parcelas, edificios u otras infraestructuras municipales deberá determinarse atendiendo a la naturaleza demanial o patrimonial del bien y al título jurídico adecuado en cada supuesto. La cesión, autorización, concesión, constitución de un derecho real o cualquier otra fórmula de aprovechamiento deberá encontrar su fundamento en la legislación patrimonial correspondiente y respetar las exigencias de publicidad, concurrencia o interés público que procedan.

Esta cuestión adquiere especial interés en aquellos ordenamientos autonómicos que han previsto instrumentos específicamente dirigidos a favorecer estos proyectos. En la Comunitat Valenciana, por ejemplo, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica, obliga a las administraciones públicas valencianas a incentivar la participación local en instalaciones de energía renovable y a promover la capacitación de la ciudadanía y de las comunidades energéticas. La misma ley contempla expresamente la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre patrimonio público a favor de cooperativas, comunidades de energías renovables o comunidades ciudadanas de energía legalmente constituidas para desarrollar proyectos de generación renovable o almacenamiento. La normativa autonómica aporta así instrumentos concretos que pueden servir para materializar una competencia municipal que, desde marzo de 2026, cuenta además con un fundamento expreso en la legislación básica estatal.

Algo semejante sucede desde la perspectiva de la contratación pública. La existencia de una competencia propia permite justificar que el ayuntamiento actúe en este ámbito, pero no determina automáticamente la relación jurídica que debe establecerse con los operadores privados o con la propia comunidad energética. Será necesario distinguir si existe un contrato público sujeto a la LCSP, una subvención, un convenio, una aportación societaria, una relación patrimonial o una combinación jurídicamente admisible de distintos instrumentos. La denominación utilizada por las partes no puede sustituir el análisis de la verdadera naturaleza de la operación.

Asimismo, cuando la participación municipal en una comunidad energética implique el desarrollo de una actividad económica, deberá valorarse la eventual aplicación de las reglas sobre iniciativa pública económica y, en particular, de las exigencias establecidas por la legislación de régimen local. La nueva letra p) aporta un fundamento competencial especialmente intenso para justificar la finalidad pública perseguida, pero no permite prescindir automáticamente de los requisitos procedimentales que correspondan a la concreta modalidad de intervención económica elegida.

Debe añadirse que la reforma tampoco altera la distribución competencial existente en materia energética. El municipio dispone ahora de un título propio para actuar, pero lo ejerce dentro de un sector intensamente regulado en el que concurren competencias estatales, autonómicas y locales. La autorización de instalaciones, el acceso y conexión a las redes, el régimen del autoconsumo, las condiciones técnicas de las instalaciones o la posición de las comunidades energéticas dentro del sistema eléctrico continúan sometidos a la normativa sectorial correspondiente. El propio artículo 25.2 LBRL precisa que las competencias propias municipales se ejercen «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», de modo que la atribución competencial local debe integrarse dentro de ese marco regulatorio más amplio.

La reforma de 2026 permite, por ello, separar con mayor claridad tres cuestiones que hasta ahora tendían a confundirse. La primera es si el municipio tiene competencia para actuar: el artículo 25.2.p) ofrece ahora una respuesta expresamente afirmativa en materia de promoción y participación en comunidades energéticas y de impulso de la transición energética. La segunda es qué actuación concreta pretende desarrollar: promover, participar, financiar, contratar, ceder un espacio, constituir un derecho de superficie, instalar equipamientos, fomentar el autoconsumo o combinar varias de estas actuaciones. La tercera consiste en determinar qué régimen jurídico debe aplicarse al instrumento elegido, cuestión que deberá resolverse mediante las normas presupuestarias, patrimoniales, contractuales, urbanísticas, societarias, cooperativas y energéticas que correspondan.

Esta delimitación resulta especialmente útil para los ayuntamientos. La discusión jurídica ya no debería centrarse prioritariamente en encontrar un título competencial indirecto que permita intervenir en el ámbito de las comunidades energéticas. El problema se desplaza hacia una cuestión distinta y más concreta: cómo articular jurídicamente una actuación para la que el municipio ya dispone de competencia. Es precisamente en este segundo nivel donde adquieren relevancia la elección de la forma de participación, la relación con la comunidad energética, la utilización del patrimonio público, la financiación del proyecto, la contratación de instalaciones y servicios y el diseño de fórmulas estables de colaboración público-comunitaria o público-cooperativa.

2.1. Autoconsumo colectivo: ampliación del criterio de proximidad

La reforma de 2026 introduce también una modificación especialmente relevante en el régimen del autoconsumo a través de la red, al ampliar las posibilidades de considerar una instalación de generación como próxima y asociada a los consumidores. La proximidad no constituye una cuestión meramente física, sino un presupuesto jurídico esencial para determinar qué instalaciones pueden quedar vinculadas a uno o varios consumidores a efectos del régimen de autoconsumo regulado por el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril.

El artículo 3.g) de esta norma define como instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas aquella instalación de producción o generación destinada a suministrar energía eléctrica a uno o varios consumidores acogidos a alguna de las modalidades de autoconsumo cuando concurra alguno de los criterios de vinculación establecidos por el propio precepto. El sistema no descansa, por tanto, en un único criterio de distancia. Junto a la proximidad estrictamente métrica, continúan existiendo otras formas de conexión jurídica y técnica entre generación y consumo.

En particular, tienen esta consideración las instalaciones conectadas a la red interior de los consumidores asociados o unidas a ellos mediante líneas directas; las conectadas a cualquiera de las redes de baja tensión derivadas del mismo centro de transformación; las que se encuentran dentro de las distancias previstas reglamentariamente; y aquellas en las que generación y consumos se ubiquen en una misma referencia catastral, atendiendo a sus primeros catorce dígitos. Cuando la vinculación deriva de la conexión a la red interior o de una línea directa se habla de instalaciones próximas de red interior, mientras que los restantes supuestos previstos en el artículo 3.g) tienen la consideración de instalaciones próximas a través de la red.

Dentro de este sistema, el criterio general de distancia continúa siendo el de menos de 500 metros entre la instalación de generación y los consumidores asociados, medidos entre los respectivos equipos de medida en su proyección ortogonal en planta. La reforma de marzo de 2026 no elimina

esta regla general, sino que incorpora, junto a ella, un supuesto adicional de proximidad considerablemente más amplio.

Conforme a la nueva redacción del artículo 3.g).iii) del Real Decreto 244/2019, también tendrá la consideración de instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a través de la red aquella instalación de generación que utilice tecnología fotovoltaica o eólica, tenga una potencia de hasta 5 MW y se conecte al consumidor o consumidores a través de las redes de transporte o distribución, siempre que se encuentre a una distancia inferior a 5.000 metros de los consumidores asociados. La distancia se calcula igualmente entre los equipos de medida, tomando su proyección ortogonal en planta.

La modificación es más profunda de lo que podría desprenderse de una simple ampliación numérica de la distancia. Hasta marzo de 2026, junto al criterio general de los 500 metros, el Real Decreto 244/2019 contemplaba un régimen especial de hasta 2.000 metros, pero exclusivamente para instalaciones fotovoltaicas y sometido a restricciones relativas a su ubicación. La instalación debía encontrarse íntegramente sobre la cubierta de una o varias edificaciones, en suelo industrial o en estructuras artificiales, existentes o futuras, cuyo objetivo principal no fuera la generación de electricidad.

La regulación de 2026 modifica sustancialmente ese planteamiento. En primer lugar, la distancia máxima especial pasa de 2.000 a 5.000 metros. En segundo lugar, el régimen deja de circunscribirse exclusivamente a la tecnología fotovoltaica e incorpora expresamente la generación eólica. En tercer lugar, se establece un límite de potencia de hasta 5 MW. Finalmente, y esto resulta particularmente significativo desde una perspectiva territorial, desaparece de la nueva redacción la exigencia de que la instalación fotovoltaica se encuentre necesariamente situada sobre cubiertas, suelo industrial o determinadas estructuras artificiales. La comparación entre ambas redacciones muestra, por tanto, que no se ha producido únicamente una ampliación del radio, sino una verdadera ampliación material de las instalaciones susceptibles de acogerse al criterio especial de proximidad.

Debe evitarse, sin embargo, trasladar esta reforma mediante la afirmación simplificada de que desde 2026 «el autoconsumo colectivo tiene un radio de 5 kilómetros». Jurídicamente, tal formulación no sería exacta. No existe un radio general e indiferenciado de 5 km aplicable a cualquier instalación de autoconsumo colectivo. Los 5.000 metros constituyen un criterio específico de proximidad sometido a determinados presupuestos objetivos. La instalación debe emplear tecnología fotovoltaica o eólica; su potencia no puede superar los 5 MW; debe conectarse a los consumidores a través de las redes de transporte o distribución; y la distancia entre los respectivos equipos de medida debe ser inferior a 5.000 metros.

Los requisitos deben examinarse de forma acumulativa cuando se pretende utilizar precisamente este criterio especial. Una instalación de biomasa situada a tres kilómetros, por ejemplo, no queda incluida

por el mero hecho de encontrarse dentro del límite espacial, porque no emplea ninguna de las dos tecnologías previstas. Tampoco puede acogerse a este supuesto una instalación fotovoltaica o eólica que supere los 5 MW. Del mismo modo, la proximidad geográfica no sustituye las condiciones técnicas y regulatorias necesarias para que la instalación pueda conectarse a través de las redes de transporte o distribución y quedar válidamente asociada a los correspondientes puntos de suministro.

La distancia tampoco debe confundirse con un radio calculado desde el centro de un municipio, desde la parcela de generación o desde el perímetro de una comunidad energética. La norma establece expresamente el punto de referencia: se toma la distancia entre los equipos de medida en su proyección ortogonal en planta. Esta precisión puede adquirir relevancia práctica cuando determinados puntos de suministro se encuentren próximos al límite de los 5.000 metros, por lo que la delimitación de los consumidores potencialmente asociados deberá realizarse a partir de los puntos de medida correspondientes y no mediante aproximaciones basadas únicamente en límites administrativos, distancias viarias o radios genéricos trazados sobre el término municipal.

La ampliación posee una importancia evidente para el diseño de proyectos municipales y comunitarios de autoconsumo. El criterio de 500 metros resultaba adecuado para determinadas configuraciones de proximidad inmediata —por ejemplo, un edificio y sus inmuebles cercanos—, pero podía resultar insuficiente para articular proyectos que pretendieran integrar distintos equipamientos públicos, zonas residenciales o actividades económicas distribuidas dentro de un barrio, un polígono industrial o incluso una parte significativa de un municipio. La extensión hasta 5.000 metros amplía considerablemente el espacio dentro del cual pueden vincularse generación y consumo sin perder, a efectos regulatorios, la condición de instalación próxima.

Esta circunstancia es especialmente importante en municipios donde los lugares técnicamente más adecuados para producir energía no coinciden con los lugares en los que se concentra el consumo. Muchos edificios municipales presentan cubiertas de dimensiones reducidas, orientaciones inadecuadas, sombras, limitaciones estructurales o condicionantes derivados de la protección del patrimonio histórico. Algo semejante puede suceder en zonas residenciales densamente edificadas, mientras que pueden existir superficies con mayor potencial de generación en otros puntos relativamente próximos del municipio. La regla de los 5 kilómetros permite separar físicamente, dentro de esos límites, el lugar de generación del lugar de consumo y utilizar la red como elemento de conexión entre ambos.

La reforma puede resultar particularmente útil para articular autoconsumos colectivos vinculados a equipamientos municipales dispersos. Un ayuntamiento podría disponer de una instalación de generación situada en un emplazamiento adecuado y asociar a ella, siempre que se cumplan los restantes requisitos técnicos y jurídicos, distintos edificios o suministros municipales situados dentro del ámbito de proximidad permitido. Centros educativos, instalaciones deportivas, dependencias administrativas, centros sociales, mercados municipales u otros equipamientos podrían formar parte

de un mismo esquema de autoconsumo colectivo aunque no se encuentren físicamente contiguos a la instalación de generación.

Las posibilidades son igualmente relevantes en los polígonos industriales. La existencia de instalaciones con perfiles de consumo distintos y amplias superficies disponibles puede facilitar configuraciones colectivas en las que la generación se ubique en los puntos más idóneos y se asocie a consumidores distribuidos en una zona considerablemente mayor que la permitida por el régimen general de 500 metros. La ampliación del criterio de proximidad contribuye así a superar una concepción excesivamente ligada al edificio individual y favorece proyectos de carácter territorial.

También puede tener efectos importantes sobre las comunidades energéticas. Debe recordarse, no obstante, que comunidad energética y autoconsumo colectivo son categorías jurídicas diferentes. Una comunidad energética es una entidad que responde a los requisitos establecidos por la legislación energética para las comunidades de energías renovables o las comunidades ciudadanas de energía; el autoconsumo colectivo, en cambio, constituye una determinada forma de asociación de consumidores a instalaciones próximas de generación a efectos del Real Decreto 244/2019. Una comunidad energética puede desarrollar un proyecto de autoconsumo colectivo, pero ambos conceptos no son equivalentes ni deben utilizarse indistintamente.

Precisamente por ello, la ampliación a 5 km no amplía por sí misma el ámbito territorial de cualquier actividad que pueda desarrollar una comunidad energética. Lo que amplía es el ámbito dentro del cual una instalación fotovoltaica o eólica de hasta 5 MW puede considerarse, si reúne las demás condiciones exigidas, próxima y asociada a determinados consumidores a efectos del régimen de autoconsumo. Esta distinción resulta esencial para evitar atribuir a la reforma efectos jurídicos que no tiene.

Desde la óptica de las entidades locales, la nueva regulación puede favorecer una mejor integración entre planificación energética municipal, utilización del patrimonio público y participación ciudadana. El municipio puede identificar las superficies con mayor potencial renovable y, simultáneamente, localizar los consumos públicos, residenciales, comerciales o industriales que podrían quedar comprendidos dentro del ámbito reglamentario de proximidad. La cuestión deja así de plantearse exclusivamente desde la perspectiva de la disponibilidad de una cubierta concreta y puede abordarse mediante una visión más amplia del territorio.

Esta dimensión territorial resulta coherente con la finalidad expresamente señalada por el Real Decreto-ley 7/2026. Su preámbulo vincula la ampliación de la distancia máxima entre generación y consumo con la posibilidad de desarrollar nuevos modelos de suministro energético de proximidad en barrios, municipios y polígonos industriales, en un conjunto de medidas dirigido a reforzar el papel de la ciudadanía en la transición energética y a impulsar el autoconsumo y las comunidades energéticas.

La reforma debe interpretarse, además, conjuntamente con la incorporación al artículo 25.2 LBRL de la nueva competencia municipal en materia de comunidades energéticas, eficiencia energética, electrificación y autoconsumo examinada en el apartado anterior. Ambas modificaciones operan en planos diferentes pero complementarios. **El nuevo artículo 25.2.p) proporciona una base competencial expresa para la actuación municipal, mientras que la modificación del Real Decreto 244/2019 amplía una de las condiciones técnicas y regulatorias que permiten articular determinados proyectos de autoconsumo a través de la red.** El municipio dispone así de una habilitación competencial más clara y, al mismo tiempo, de un marco reglamentario que facilita configuraciones territoriales antes inviables o considerablemente más limitadas.

Ahora bien, que determinados consumidores se encuentren dentro de los 5.000 metros no implica que puedan incorporarse automáticamente al autoconsumo colectivo. Será necesario comprobar la configuración de la instalación, los puntos de conexión, los equipos de medida, los contratos de acceso cuando resulten necesarios, la modalidad de autoconsumo elegida y el cumplimiento del resto de requisitos administrativos, técnicos y económicos establecidos por el Real Decreto 244/2019 y por la normativa eléctrica aplicable. En los autoconsumos colectivos, además, los consumidores asociados a una misma instalación de generación deben formalizar y comunicar el correspondiente acuerdo de reparto en los términos previstos reglamentariamente.

Tampoco modifica el criterio de proximidad las reglas patrimoniales, urbanísticas o ambientales aplicables a la concreta instalación de generación. Una parcela municipal situada dentro del radio técnicamente útil no se convierte por ese hecho en suelo disponible para una instalación renovable; una cubierta municipal potencialmente idónea continúa sometida al régimen jurídico del inmueble; y la instalación deberá cumplir las autorizaciones, licencias, condiciones de conexión y restantes requisitos exigibles. De nuevo aparece aquí la distinción entre la viabilidad energética de la configuración y la viabilidad jurídica del instrumento utilizado para hacerla efectiva.

Para la planificación municipal, por tanto, la reforma permite trabajar con un ámbito territorial considerablemente mayor, pero exige un análisis previo más sofisticado. No basta con trazar un círculo de cinco kilómetros sobre un plano. Será preciso identificar los puntos de generación posibles, la tecnología y potencia previstas, los equipos de medida de los consumidores potencialmente asociados, la estructura de la red, las condiciones de acceso y conexión y los títulos patrimoniales y urbanísticos necesarios. A partir de estos elementos podrá determinarse qué suministros pueden integrar efectivamente el autoconsumo colectivo y qué estructura jurídica resulta adecuada para organizarlo.

La ampliación del criterio de proximidad transforma así el autoconsumo colectivo desde una lógica predominantemente vinculada a la proximidad edificatoria hacia una escala más claramente urbana y territorial. Sin eliminar los límites técnicos y jurídicos que caracterizan el autoconsumo, permite conectar generación y consumo en un espacio suficientemente amplio para articular proyectos de

barrio, polígonos industriales, conjuntos de equipamientos públicos y comunidades energéticas de mayor dimensión. Para los municipios, la principal oportunidad consiste en poder planificar conjuntamente los espacios disponibles para la generación y los puntos de consumo que se pretende atender, sin que la ausencia de una cubierta adecuada en el lugar exacto del consumo constituya necesariamente un obstáculo para el proyecto.

2.2. Gestor de autoconsumo

Otra de las novedades introducidas en marzo de 2026 es el reconocimiento legal de la figura del gestor de autoconsumo, especialmente relevante para resolver una de las dificultades prácticas que ha acompañado al desarrollo del autoconsumo compartido: la necesidad de coordinar a una pluralidad de consumidores y centralizar las relaciones administrativas y técnicas necesarias para el funcionamiento de la instalación.

La disposición final octava del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, incorporó una nueva letra m) al artículo 6.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. De acuerdo con este precepto, son gestores de autoconsumo las personas físicas o jurídicas que representan los intereses de los consumidores asociados a un autoconsumo, mediante la autorización de estos, realizando en su nombre las gestiones necesarias para su buen funcionamiento. La incorporación al artículo 6 de la Ley del Sector Eléctrico no es meramente terminológica: el gestor pasa a figurar expresamente entre los sujetos contemplados por la legislación sectorial eléctrica.

La creación legal de esta figura responde a un problema particularmente acusado en los proyectos de autoconsumo colectivo. Aunque la instalación de generación pueda ser técnicamente sencilla, su organización exige coordinar a distintos consumidores, puntos de suministro, empresas comercializadoras y distribuidoras y, en determinados casos, productores, propietarios de instalaciones, administraciones públicas u otras entidades participantes. Cuanto mayor es el número de consumidores asociados, mayor es también la complejidad derivada de la gestión documental, las comunicaciones, las altas y bajas, las modificaciones que puedan producirse durante la vida del proyecto y, en general, la interlocución con los distintos agentes que intervienen en el autoconsumo.

La figura no era completamente desconocida antes de 2026. La Hoja de Ruta del Autoconsumo y, posteriormente, la Guía de Autoconsumo Colectivo elaborada por el IDAE ya habían impulsado la utilización de un gestor como instrumento de representación y coordinación de los consumidores asociados. La Guía de 2023 destacaba precisamente su utilidad para facilitar las altas y las modificaciones posteriores de los autoconsumos colectivos y del reparto de la energía. Sin embargo, aquella figura tenía fundamentalmente un valor operativo y de orientación. La reforma

de 2026 da un paso distinto al incorporarla expresamente a la Ley del Sector Eléctrico y dotarla, por tanto, de reconocimiento normativo.

Debe destacarse, en primer lugar, que la Ley utiliza la expresión «gestor de autoconsumo» y no limita formalmente la figura al autoconsumo colectivo. El artículo 6.1.m) se refiere a los consumidores asociados «a un autoconsumo» sin introducir esa restricción. Ello no impide que sea precisamente en los proyectos colectivos donde la figura alcanza su mayor utilidad práctica, puesto que es allí donde la multiplicidad de participantes convierte la coordinación en uno de los elementos centrales del proyecto. El propio preámbulo del Real Decreto-ley 7/2026 vincula su creación a la finalidad de facilitar la gestión colectiva de las instalaciones de autoconsumo compartido.

El elemento determinante de la figura es la representación. El gestor no actúa en virtud de una competencia propia sobre el autoconsumo, sino porque los consumidores asociados le han otorgado autorización para actuar en su nombre. Esta autorización constituye, por tanto, el fundamento de su actuación y permite distinguir al gestor de otros sujetos que pueden participar materialmente en el proyecto, como el propietario de la instalación, el productor, la empresa instaladora, la comercializadora o la propia comunidad energética.

La configuración legal descarta así que la mera condición de promotor, propietario de la instalación o integrante de una comunidad energética convierta automáticamente a una persona o entidad en gestor de autoconsumo. Para actuar como tal es necesaria la correspondiente autorización de los consumidores representados. La existencia de una relación societaria, cooperativa, contractual o asociativa entre las partes puede facilitar la organización del proyecto, pero no debe confundirse con la específica representación prevista en el artículo 6.1.m) de la Ley del Sector Eléctrico.

Este aspecto adquiere especial relevancia cuando el autoconsumo se articula a través de una cooperativa o de una comunidad energética. El gestor de autoconsumo y la comunidad energética responden a categorías jurídicas diferentes y no existe identidad necesaria entre ambas figuras. La comunidad energética es una entidad jurídica caracterizada por determinadas reglas de participación, control y finalidad; el gestor de autoconsumo es, en cambio, un sujeto que actúa representando a los consumidores asociados en las gestiones relacionadas con el autoconsumo. Una comunidad energética puede organizar un proyecto de autoconsumo y puede existir un gestor que represente a sus consumidores, pero una figura no absorbe jurídicamente a la otra.

Nada impide, en principio, que una sociedad cooperativa pueda asumir la condición de gestor de autoconsumo. El artículo 6.1.m) admite expresamente que el gestor sea una persona física o

jurídica y una cooperativa posee personalidad jurídica. Ahora bien, para que actúe en esa condición será necesario que haya sido debidamente autorizada por los consumidores a los que represente y que su actuación se mantenga dentro del ámbito de las facultades conferidas. La mera condición de cooperativa promotora de la comunidad energética o de titular de determinadas instalaciones no atribuye por sí sola la representación de todos los consumidores asociados.

Precisamente por ello, en los proyectos cooperativos resulta aconsejable diferenciar con claridad las distintas posiciones jurídicas que pueden concurrir en una misma entidad. La cooperativa puede ser, según la estructura concreta del proyecto, promotora de la iniciativa, propietaria o titular de determinados activos, productora de energía, comunidad energética cuando reúna los requisitos legales correspondientes y, además, gestora del autoconsumo si recibe la autorización necesaria. Que varias de estas condiciones puedan concurrir en una misma persona jurídica no significa que se confundan entre sí ni que las facultades derivadas de una de ellas puedan ejercerse automáticamente en virtud de las restantes.

Esta diferenciación es especialmente importante respecto de los consumidores asociados. La designación de un gestor no implica que estos pierdan su condición de consumidores ni que el gestor pase a ocupar su posición jurídica en todas las relaciones que mantienen dentro del sistema eléctrico. El gestor actúa «en su nombre» para realizar las gestiones vinculadas al buen funcionamiento del autoconsumo, pero ello no supone una transmisión general de la titularidad de sus derechos y obligaciones.

Esta interpretación resulta coherente con el régimen actualmente establecido por el Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación de energía eléctrica. Su artículo 5 mantiene al consumidor como titular de los contratos de acceso a las redes, de los contratos de suministro y, en su caso, de los contratos de agregación. La existencia de un gestor de autoconsumo no modifica por sí sola esa titularidad contractual.

Por esta razón, sería excesivo afirmar que la designación de un gestor permite a este sustituir indiscriminadamente a cada consumidor en todas sus relaciones con la comercializadora, la distribuidora o los restantes operadores. La representación debe entenderse vinculada a las gestiones necesarias para el funcionamiento del autoconsumo y dentro de los términos de la autorización otorgada. Las decisiones que correspondan individualmente al consumidor por su condición de titular del suministro permanecen, en principio, en su esfera jurídica salvo que puedan ser objeto de representación y esta haya sido válidamente conferida.

Tampoco debe confundirse automáticamente al gestor de autoconsumo del artículo 6.1.m) con el representante a efectos del mercado de producción al que se refiere el artículo 6.2 de la propia Ley 24/2013. Este último precepto regula a los agentes que actúan por cuenta de determinados sujetos a efectos de su participación en el mercado de producción y de los cobros y pagos correspondientes a peajes, cargos, precios y retribuciones reguladas. La incorporación del gestor de autoconsumo como nuevo sujeto en el apartado 1 no permite atribuirle, sin más, todas las funciones correspondientes a la representación en el mercado eléctrico. Se trata de instituciones que pueden relacionarse, pero cuya posición y funciones no deben identificarse automáticamente.

El reconocimiento legal del gestor se proyecta también sobre las obligaciones de las empresas distribuidoras. La reforma de 2026 modificó el artículo 40.2.u) de la Ley del Sector Eléctrico para establecer que los distribuidores deben disponer de un servicio de atención a los titulares de instalaciones de autoconsumo y a sus representantes, mencionando expresamente entre estos al gestor de autoconsumo y a las comercializadoras. Ese servicio debe permitir plantear quejas, reclamaciones e incidencias relacionadas con los expedientes de acceso a la red, solicitar información sobre el estado de los expedientes y conocer los siguientes trámites, el sujeto responsable de realizarlos y los plazos correspondientes.

Esta modificación resulta significativa porque proporciona al gestor una posición reconocible frente a uno de los sujetos cuya intervención es esencial en la tramitación del autoconsumo. La figura no queda así confinada a una relación interna entre los consumidores, sino que la propia Ley obliga a la distribuidora a prever su intervención como representante en los procedimientos y servicios de atención relacionados con el autoconsumo.

Desde una perspectiva funcional, la utilidad de esta representación resulta evidente. En un autoconsumo integrado por numerosos consumidores, obligar a que cada actuación de gestión ordinaria deba realizarse separadamente por cada participante puede convertir pequeñas modificaciones en procedimientos extraordinariamente complejos. La centralización de determinadas actuaciones en un único interlocutor reduce los costes de coordinación, evita la multiplicación de comunicaciones y permite profesionalizar la gestión de instalaciones cuyo funcionamiento puede prolongarse durante décadas.

La cuestión tiene una especial importancia en las comunidades energéticas de base cooperativa. Una cooperativa que agrupe a los participantes en un proyecto puede ofrecer una estructura organizativa particularmente adecuada para mantener la continuidad de la gestión. Frente a soluciones puramente informales, la existencia de una persona jurídica dotada de órganos de administración, procedimientos internos de adopción de acuerdos, archivo documental y

continuidad institucional permite articular de manera estable las relaciones entre los consumidores y el proyecto energético.

La condición de gestor puede reforzar, además, una función que las cooperativas ya desarrollan materialmente en muchos proyectos: actuar como estructura de intermediación y coordinación entre los socios o usuarios y los distintos operadores del sistema eléctrico. La novedad reside en que esa actividad puede ahora encontrar un reconocimiento específico en la legislación sectorial siempre que concurren las autorizaciones correspondientes.

Ello no significa que deba atribuirse al gestor una capacidad general para adoptar unilateralmente todas las decisiones del autoconsumo. La propia naturaleza representativa de la figura exige determinar quién concede la autorización, cuáles son las actuaciones comprendidas en ella, durante cuánto tiempo puede ejercerse y cómo se articula su eventual modificación o revocación. Cuando el gestor sea una cooperativa, estas cuestiones deberán coordinarse además con sus estatutos, sus acuerdos sociales y las relaciones jurídicas que mantenga con los consumidores asociados.

Resulta especialmente conveniente distinguir entre las decisiones colectivas relativas a la configuración del autoconsumo y las actuaciones meramente instrumentales necesarias para ejecutarlas. La función del gestor encuentra su terreno natural en estas últimas: canalizar comunicaciones, presentar documentación, realizar determinadas solicitudes, mantener la interlocución con los agentes implicados y efectuar las gestiones necesarias para que los acuerdos adoptados puedan desplegar sus efectos. El reconocimiento legal del gestor no debería interpretarse como una transferencia en bloque a este de la capacidad decisoria que corresponde a los consumidores asociados.

Esta separación resulta también importante en materia de coeficientes de reparto. En el autoconsumo colectivo, el acuerdo sobre los criterios y coeficientes mediante los que se atribuye la energía generada a los distintos consumidores constituye uno de los elementos centrales de la relación entre los participantes. La existencia de un gestor puede facilitar enormemente la comunicación y ejecución de las modificaciones que válidamente se acuerden, pero no debe confundirse la facultad de tramitar o comunicar esos cambios con la facultad para decidir unilateralmente su contenido si esta no le ha sido atribuida conforme al ordenamiento y a los acuerdos de los participantes.

A este respecto debe introducirse una cautela temporal importante. El proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados aspectos relativos al autoconsumo de energía eléctrica y de impulso al almacenamiento distribuido, sometido a información pública en 2025 e informado

por la CNMC en abril de 2026, contiene un desarrollo mucho más detallado de la figura. Entre otras previsiones, proyecta regular expresamente la designación del gestor por los consumidores, su interlocución con distribuidoras y comercializadoras y la tramitación de determinadas solicitudes en representación de aquellos. Sin embargo, mientras ese desarrollo reglamentario no haya sido definitivamente aprobado y publicado, sus previsiones no deben presentarse como contenido vigente del Real Decreto 244/2019.

Esta distinción es particularmente relevante para evitar trasladar al Derecho vigente soluciones que, aunque aparecen claramente perfiladas en la evolución normativa y en los documentos preparatorios, todavía pertenecen al plano del desarrollo reglamentario proyectado. El marco actualmente vigente permite afirmar con seguridad que existe un gestor de autoconsumo reconocido como sujeto por la Ley del Sector Eléctrico, que puede ser persona física o jurídica, que actúa mediante autorización de los consumidores asociados y que realiza en su nombre las gestiones necesarias para el buen funcionamiento del autoconsumo. También puede afirmarse que la propia Ley reconoce expresamente su posición como representante ante los servicios de atención que deben proporcionar las empresas distribuidoras. El detalle completo de su operativa debe examinarse, no obstante, atendiendo a la regulación reglamentaria efectivamente vigente en cada momento.

Para los ayuntamientos, la figura ofrece igualmente posibilidades de interés. En autoconsumos colectivos en los que participen varios puntos de suministro municipales —por ejemplo, instalaciones deportivas, colegios, edificios administrativos o centros sociales— puede resultar útil centralizar las actuaciones relacionadas con el autoconsumo en un gestor autorizado. La misma posibilidad puede utilizarse en proyectos municipales que integren a hogares, comercios, pequeñas empresas o entidades sociales, evitando que la administración local deba asumir necesariamente toda la carga material de coordinación.

No obstante, tampoco en este supuesto debe confundirse la figura del gestor con la posición del ayuntamiento como consumidor, promotor o miembro de una comunidad energética. Si el municipio participa con uno o varios puntos de suministro, conservará la titularidad y las responsabilidades que correspondan a esos suministros. La autorización concedida al gestor determinará las actuaciones que este pueda realizar en nombre de la entidad local y deberá otorgarse respetando las reglas de competencia, representación y adopción de acuerdos propias de la administración municipal.

La utilización de una cooperativa como gestor de autoconsumo puede resultar especialmente adecuada en proyectos de colaboración público-cooperativa. La cooperativa puede proporcionar continuidad organizativa, capacidad técnica y una estructura estable de relación con los usuarios,

mientras que el municipio puede participar en el proyecto desde las distintas posiciones que permita la legislación aplicable. Pero precisamente porque pueden acumularse diferentes funciones en una misma entidad, deberá identificarse con claridad en cada actuación desde qué posición jurídica interviene la cooperativa: como comunidad energética, productora, propietaria de la instalación, contratista o prestadora de determinados servicios, o como representante de los consumidores en su condición específica de gestor de autoconsumo.

La nueva figura permite así avanzar desde modelos de autoconsumo colectivo basados en la coordinación individual de numerosos participantes hacia estructuras de gestión centralizada y profesionalizada, sin alterar por ello la posición jurídica básica de los consumidores asociados. La clave no reside en sustituir a los consumidores, sino en dotarlos de un instrumento estable de representación que permita reducir la complejidad administrativa del proyecto y mantener una interlocución ordenada con los distintos sujetos del sistema eléctrico.

Desde esta perspectiva, para una cooperativa o comunidad energética el aspecto decisivo será documentar adecuadamente la representación, diferenciarla de las restantes relaciones societarias o contractuales que mantenga con sus miembros y evitar que la condición de gestor se utilice como fundamento para asumir facultades que corresponden al consumidor, al productor o a otros sujetos del sistema. La potencialidad de la figura reside precisamente en esa función de coordinación y representación, no en la absorción de las distintas posiciones jurídicas existentes dentro del autoconsumo.

3. COMUNIDAD ENERGÉTICA, AUTOCONSUMO COLECTIVO Y FORMA COOPERATIVA

3.1. Comunidad energética y autoconsumo colectivo: categorías distintas que pueden concurrir en un mismo proyecto

La expansión de las comunidades energéticas y del autoconsumo colectivo ha provocado que ambas expresiones se utilicen con frecuencia como si designaran una misma realidad. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica responden a categorías diferentes y operan en planos distintos. Un proyecto puede reunir simultáneamente ambas condiciones, pero ni todo autoconsumo colectivo constituye una comunidad energética ni toda comunidad energética tiene que articular su actividad exclusivamente mediante un autoconsumo colectivo.

El autoconsumo colectivo constituye, ante todo, una configuración jurídico-técnica del autoconsumo de energía eléctrica. El artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define el autoconsumo como el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica procedente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a ellos. El Real Decreto 244/2019 concreta esta regulación y considera que un consumidor participa en un autoconsumo colectivo cuando pertenece a un grupo de varios consumidores que se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica procedente de instalaciones de producción próximas a los consumos y asociadas a ellos.

La nota característica del autoconsumo colectivo se encuentra, por tanto, en la pluralidad de consumidores asociados y en la atribución entre ellos de la energía generada, y no en la existencia de una organización societaria común. Los consumidores deben cumplir las condiciones técnicas y administrativas establecidas por la normativa eléctrica y, cuando participan asociados a una misma instalación de generación, comunicar el correspondiente acuerdo que recoja los criterios de reparto de la energía. El Real Decreto 244/2019 exige que los consumidores participantes asociados a una misma instalación pertenezcan a la misma modalidad de autoconsumo y comuniquen un mismo acuerdo firmado por los participantes en el que consten esos criterios de reparto.

Nada de ello obliga, por sí mismo, a constituir una sociedad, asociación o cooperativa. Varios propietarios de viviendas, empresas o entidades públicas pueden organizar jurídicamente un autoconsumo colectivo mediante los acuerdos exigidos por la normativa energética sin crear una persona jurídica diferenciada. La relación entre ellos puede descansar en los correspondientes acuerdos de reparto y en los restantes pactos que resulten necesarios para regular la propiedad, financiación, mantenimiento y gestión de la instalación.

Esta circunstancia permite advertir una primera diferencia fundamental: el autoconsumo colectivo describe esencialmente una relación entre instalaciones de generación y consumidores asociados, mientras que las comunidades energéticas exigen la existencia de una entidad jurídica dotada de una determinada estructura de participación, control y finalidad.

Las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía aparecen expresamente reconocidas como sujetos en el artículo 6.1.j) y k) de la Ley 24/2013. Aunque ambas responden a una concepción participativa y comunitaria de la energía, sus definiciones no son idénticas y conviene evitar una formulación que diluya las diferencias entre ellas.

La comunidad de energías renovables se define como una entidad jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, autónoma y efectivamente controlada por socios o miembros situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de la entidad y hayan sido desarrollados por ella. Sus socios o miembros pueden ser personas físicas, pequeñas y medianas empresas o autoridades locales, incluidos los municipios, y su finalidad primordial debe consistir en proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o a las zonas locales en las que opera, en lugar de obtener ganancias financieras. La definición contiene varios elementos que deben concurrir conjuntamente. No basta con que una entidad produzca energía renovable ni con que agrupe a diversos consumidores. Es necesaria una determinada configuración de la participación, la autonomía de la entidad, un control efectivo atribuido a los sujetos que reúnen los requisitos legales y una vinculación de proximidad entre quienes ejercen ese control y los proyectos renovables. A ello se añade una finalidad que desplaza la maximización de la rentabilidad financiera como objetivo primordial y coloca en primer plano los beneficios ambientales, económicos o sociales.

La comunidad ciudadana de energía presenta una configuración parcialmente distinta. También debe adoptar la forma de una entidad jurídica basada en la participación voluntaria y abierta y perseguir como objetivo principal la obtención de beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus miembros, socios o para la localidad donde desarrolla su actividad, antes que la rentabilidad financiera. Sin embargo, el control efectivo debe ejercerse por personas físicas, autoridades locales —incluidos los municipios— o pequeñas empresas. La definición legal no reproduce, por tanto, de manera idéntica el requisito de proximidad característico de las comunidades de energías renovables ni utiliza exactamente la misma delimitación subjetiva de quienes pueden ejercer el control efectivo.

Esta diferencia no es puramente terminológica. En las comunidades de energías renovables, la proximidad respecto de los proyectos renovables forma parte de la propia definición legal de quienes ejercen el control efectivo. En las comunidades ciudadanas de energía, la Ley del Sector

Eléctrico no incorpora ese mismo requisito en su definición. Tampoco coinciden plenamente los sujetos elegibles: para las primeras se mencionan personas físicas, pymes y autoridades locales; para las segundas, el control efectivo queda referido a personas físicas, autoridades locales y pequeñas empresas.

Las dos figuras comparten, no obstante, una determinada concepción de la participación energética. El acceso debe ser voluntario y abierto y el objetivo principal no puede consistir en la obtención de rentabilidad financiera para los inversores, sino en la generación de beneficios ambientales, económicos o sociales. Estos elementos pretenden evitar que la denominación de «comunidad energética» se utilice para identificar estructuras puramente inversoras o empresariales que, aunque desarrollen proyectos renovables, no respondan al modelo de participación y control previsto por el legislador.

El régimen jurídico de las comunidades de energías renovables confirma esta configuración. El artículo 12 bis de la Ley del Sector Eléctrico reconoce a sus miembros los derechos y obligaciones de los sujetos del sector eléctrico y garantiza a los consumidores finales su derecho a participar en ellas sin perder los derechos y obligaciones que les corresponden como consumidores. Asimismo, reconoce a estas comunidades, en los términos de la normativa sectorial aplicable, el derecho a producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, a compartir dentro de la comunidad la energía renovable producida por unidades de producción de su propiedad y a acceder a los mercados de energía directamente o mediante agregación.

La norma impone además a las administraciones públicas determinadas obligaciones de fomento y de eliminación de barreras injustificadas. Entre otras medidas, exige procedimientos justos, proporcionados y transparentes, la ausencia de discriminación, instrumentos que faciliten el acceso a la financiación y la información y apoyo a las autoridades públicas para propiciar la creación de comunidades de energías renovables y facilitar su participación directa. Especialmente relevante desde una perspectiva social es la previsión de que la participación resulte accesible también a los consumidores de hogares con ingresos bajos o vulnerables.

Para las comunidades ciudadanas de energía, el artículo 12 ter exige igualmente la configuración de un marco jurídico favorable que garantice la participación abierta y voluntaria, el derecho de los miembros a abandonar la comunidad y la conservación de sus derechos como consumidores finales. También prevé su acceso no discriminatorio a los mercados organizados de producción y un tratamiento proporcionado en relación con las actividades que desarrollen. El propio artículo contempla, además, que puedan actuar como representantes de los consumidores para la realización del autoconsumo colectivo cuando estos otorguen las correspondientes autorizaciones.

Esta última previsión muestra de manera especialmente clara la diferencia entre entidad y actividad. Si una comunidad ciudadana de energía puede actuar como representante de consumidores que participan en un autoconsumo colectivo, ello confirma que la comunidad energética y el autoconsumo colectivo no son una misma institución. La primera constituye la estructura organizativa; el segundo puede ser una de las actividades o configuraciones energéticas desarrolladas mediante esa estructura.

La distinción puede representarse mediante diferentes situaciones. Puede existir un autoconsumo colectivo formado, por ejemplo, por los propietarios de varias viviendas que comparten una instalación fotovoltaica y suscriben un acuerdo de reparto sin constituir ninguna entidad jurídica. Puede existir una cooperativa constituida como comunidad energética que desarrolle un autoconsumo colectivo entre sus socios. Y puede existir una comunidad energética que, además del autoconsumo, lleve a cabo otras actividades energéticas admitidas por el ordenamiento. La concurrencia entre ambas categorías es frecuente y puede resultar especialmente útil, pero no es conceptualmente necesaria.

Esta separación adquiere especial importancia al determinar qué normas resultan aplicables. La condición de comunidad energética no sustituye el cumplimiento de las reglas del autoconsumo cuando la entidad desarrolla un proyecto sometido al Real Decreto 244/2019. Los consumidores deberán cumplir las condiciones relativas a instalaciones próximas y asociadas, modalidades de autoconsumo, acceso y conexión cuando corresponda, medida, acuerdos y coeficientes de reparto y restantes exigencias de la normativa eléctrica. La personalidad jurídica de la comunidad no desplaza esas normas.

A la inversa, cumplir todas las exigencias técnicas del autoconsumo colectivo tampoco convierte al grupo de consumidores en una comunidad energética. Para adquirir esta condición deberán concurrir los requisitos organizativos, subjetivos, de control y finalidad previstos por la Ley del Sector Eléctrico para la correspondiente categoría.

Esta distinción resulta particularmente importante en relación con la forma cooperativa. La cooperativa presenta una afinidad estructural evidente con el modelo de comunidad energética. Los principios de adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática, autonomía e independencia, participación económica de los socios e interés por la comunidad se aproximan notablemente a los criterios de participación, control y finalidad social o territorial que caracterizan a las comunidades energéticas.

La correspondencia entre ambos modelos explica que la cooperativa sea una de las formas jurídicas especialmente adecuadas para articular una comunidad energética. Permite dotar al proyecto de personalidad jurídica estable, organizar democráticamente la incorporación y salida de miembros, distribuir derechos y obligaciones, establecer órganos de administración y decisión, regular las aportaciones económicas y preservar una finalidad orientada a la satisfacción de necesidades de los socios y de la comunidad.

Sin embargo, esta afinidad no debe transformarse en una presunción automática de cumplimiento. La constitución de una cooperativa no convierte por sí sola a la entidad en comunidad de energías renovables ni en comunidad ciudadana de energía. Será necesario comprobar que sus estatutos, su composición subjetiva, la distribución del control efectivo, las condiciones de incorporación y salida, la relación con los proyectos energéticos y la finalidad efectivamente perseguida cumplen los requisitos de la categoría energética que pretende asumir.

Una cooperativa puede, por ejemplo, permitir la participación de sujetos cuya presencia sea perfectamente legítima desde el punto de vista cooperativo pero plantee problemas si esos sujetos ejercen un control incompatible con la definición legal de la comunidad energética correspondiente. Del mismo modo, la distribución estatutaria de derechos de voto o la existencia de determinados socios inversores deberá analizarse para comprobar que el control efectivo permanece en manos de los sujetos a los que la legislación energética permite ejercerlo.

Debe también diferenciarse el principio cooperativo de puertas abiertas del requisito sectorial de participación abierta y voluntaria. Existe una evidente convergencia entre ambos, pero la aplicación de la legislación cooperativa y la energética debe verificarse de manera simultánea. La existencia de condiciones objetivas de admisión en una cooperativa puede ser jurídicamente legítima, pero esas condiciones no deberían convertirse, cuando se pretende ostentar la condición de comunidad energética, en obstáculos incompatibles con el régimen de participación exigido por la legislación sectorial.

La forma cooperativa proporciona, por tanto, una estructura jurídica especialmente coherente, pero no constituye una especie de certificación automática de comunidad energética. La condición de cooperativa pertenece al Derecho societario; la condición de comunidad de energías renovables o comunidad ciudadana de energía deriva del cumplimiento de la legislación sectorial energética; y la realización de un autoconsumo colectivo está sometida, a su vez, al régimen específico del autoconsumo.

La correcta articulación de un proyecto requiere, por ello, mantener separados estos tres niveles. En primer lugar, deberá determinarse la forma jurídica de la entidad —cooperativa u otra

jurídicamente admisible—. En segundo lugar, deberá comprobarse si esa entidad reúne los requisitos necesarios para ser considerada comunidad de energías renovables o comunidad ciudadana de energía. Finalmente, cuando pretenda desarrollar un autoconsumo colectivo, habrá que verificar separadamente el cumplimiento de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto 244/2019.

La utilidad de la cooperativa no reside, por tanto, en sustituir el régimen energético, sino en proporcionar una estructura societaria capaz de organizar de forma estable la dimensión colectiva del proyecto. Es precisamente la coexistencia de esos tres planos —forma cooperativa, condición de comunidad energética y actividad de autoconsumo colectivo— la que permite comprender adecuadamente la arquitectura jurídica de estas iniciativas.

3.2. Cooperativas de personas consumidoras y usuarias y cooperación energética

La legislación cooperativa valenciana ofrece un marco particularmente apto para desarrollar proyectos energéticos de base ciudadana. El Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, no configura una clase específica denominada «cooperativa energética». Ello no impide, sin embargo, que la actividad energética pueda desarrollarse mediante una sociedad cooperativa cuando su objeto, su estructura socioeconómica y la relación cooperativizada con las personas socias permitan encajarla en alguna de las clases previstas por la Ley.

Esta conclusión encuentra apoyo, en primer término, en el carácter abierto del modelo cooperativo valenciano. El artículo 85 LCCV permite constituir cooperativas para realizar cualquier actividad lícita, siempre que su régimen económico y los derechos de sus socios se ajusten al modelo cooperativo. Cuando la entidad no se ajuste directamente a ninguna de las clases específicamente reguladas, se aplicarán, en lo necesario, las reglas de aquella con la que guarde mayor analogía.

A ello se añade la flexibilidad que introduce el artículo 86. La clasificación puede realizarse atendiendo a la estructura socioeconómica o a la actividad que constituye el objeto social, y la regulación de las diferentes clases no impide la libre delimitación estatutaria del objeto ni la constitución de cooperativas polivalentes que desarrollen actividades correspondientes a distintas clases, aunque deberán destacarse las actividades principales a los efectos legales oportunos.

Estas previsiones aconsejan evitar una clasificación apriorística de todas las comunidades energéticas cooperativas como cooperativas de personas consumidoras y usuarias. La clase

concreta deberá determinarse atendiendo a la actividad cooperativizada realmente desarrollada, a la composición de su base social y al contenido de los estatutos. No será necesariamente idéntica una cooperativa constituida principalmente para que hogares obtengan energía o servicios energéticos para su propio consumo que otra integrada fundamentalmente por empresas, productores o profesionales que cooperan en la prestación de determinados servicios.

Cuando el núcleo de la relación cooperativizada consiste en proporcionar a las personas socias energía, bienes o servicios destinados a su propio uso o consumo, la figura de la cooperativa de personas consumidoras y usuarias ofrece un encaje particularmente claro. El artículo 90.1 LCCV establece que estas cooperativas tienen por objeto el suministro de bienes y servicios para uso y consumo de las personas socias y de quienes conviven con ellas, y permite además que desarrollen actuaciones destinadas a la defensa de los derechos de consumidores y usuarios. La amplitud de la expresión «bienes y servicios» permite comprender, en principio, actividades relacionadas con la satisfacción de necesidades energéticas de las personas socias, siempre que se respete la legislación sectorial que resulte aplicable. La electricidad, el autoconsumo compartido, determinados servicios de eficiencia energética, almacenamiento, gestión energética u otras prestaciones vinculadas al objeto cooperativo pueden formar parte de un proyecto orientado primordialmente a satisfacer las necesidades de consumo energético de sus miembros.

La propia legislación cooperativa valenciana confirma de manera expresa la presencia histórica de las cooperativas en el sector energético. El artículo 102 LCCV contiene una previsión específica para las cooperativas de personas consumidoras y usuarias que desarrollen actividades de suministro eléctrico, lo que excluye cualquier duda acerca de la compatibilidad abstracta entre esta clase cooperativa y la actividad eléctrica.

Esta compatibilidad societaria no equivale, naturalmente, a una habilitación para desarrollar libremente cualquiera de las actividades reguladas del sistema eléctrico. La cooperativa que actúe en este sector queda sometida, como cualquier otro sujeto, a las exigencias de la Ley 24/2013 y de su normativa de desarrollo. La condición cooperativa determina la forma societaria y la relación con los socios; la posibilidad de producir, suministrar, comercializar, compartir o gestionar energía deberá examinarse separadamente conforme al régimen sectorial de cada actividad.

El artículo 90.3 LCCV añade otro elemento especialmente relevante al establecer que estas cooperativas tienen la doble condición de mayoristas y minoristas y que pueden producir los bienes y servicios que suministran a sus personas socias. La previsión resulta particularmente apropiada para comprender la lógica cooperativa de determinados proyectos energéticos: la

sociedad no tiene necesariamente que limitarse a adquirir de terceros aquello que proporciona a los socios, sino que puede organizar su propia producción cuando ello forme parte de su objeto y se cumplan las exigencias legales correspondientes.

En el ámbito energético, esta posibilidad permite explicar con naturalidad una estructura en la que la cooperativa participa en la generación de energía destinada a satisfacer necesidades energéticas de sus miembros. Ahora bien, la producción cooperativa no permite prescindir de las reglas eléctricas sobre titularidad de instalaciones, producción, autoconsumo, acceso y conexión, comercialización o restantes actividades reguladas. El artículo 90 determina la capacidad cooperativa desde la perspectiva societaria; no sustituye el estatuto sectorial del productor o del consumidor.

También la composición de la base social requiere atención. El artículo 90.2 admite como socios de las cooperativas de consumidores y usuarios a personas físicas y jurídicas que tengan la condición de consumidores conforme a la normativa valenciana de protección de consumidores y usuarios. Esta previsión deberá ponerse en relación con la estructura concreta de cada comunidad energética y con la naturaleza de las personas o entidades que pretendan integrarse en ella.

No debe suponerse, por tanto, que cualquier combinación de personas físicas, empresas, asociaciones y administraciones públicas encaje automáticamente en una cooperativa de consumidores y usuarios. La admisión como socio deberá ser compatible tanto con el régimen de la clase cooperativa elegida como con la regulación sectorial de la correspondiente comunidad energética. Esta doble comprobación resulta especialmente importante cuando participan personas jurídicas empresariales o entidades públicas, porque su posición puede ser jurídicamente distinta en el régimen cooperativo y en la definición energética.

La existencia de una comunidad energética con una base social heterogénea puede hacer aconsejable utilizar la flexibilidad que proporciona el artículo 86 LCCV y diseñar, cuando proceda, una cooperativa polivalente, siempre que sus estatutos delimiten adecuadamente las distintas actividades y destaquen las que tengan carácter principal. La clasificación cooperativa debe servir para reflejar la realidad económica y societaria del proyecto y no convertirse en una etiqueta formal desconectada de la actividad efectivamente desarrollada.

La adecuación de la forma cooperativa a las comunidades energéticas se aprecia también en la propia estructura de poder de la sociedad. El modelo cooperativo permite articular un control democrático que evita, como regla general, que la capacidad decisoria dependa exclusivamente de la aportación de capital. Esta característica puede facilitar el cumplimiento de las exigencias

sectoriales relativas al control efectivo de la comunidad energética, especialmente cuando se pretende evitar que un inversor o una gran empresa pueda dominar la entidad por razón de su participación financiera.

No obstante, también aquí debe analizarse el caso concreto. La existencia de voto democrático en la cooperativa no elimina la necesidad de identificar qué sujetos ostentan efectivamente el control de la entidad. Cuando la legislación energética limita las categorías de personas que pueden ejercer ese control —personas físicas, determinadas empresas y autoridades locales según se trate de una CER o una CCE— será necesario diseñar los estatutos y, en su caso, las diferentes clases de socios de modo que el poder efectivo permanezca en los sujetos legalmente habilitados.

La incorporación de ayuntamientos y otras entidades públicas requiere el mismo enfoque. La Ley del Sector Eléctrico incluye expresamente a las autoridades locales, incluidos los municipios, entre los potenciales miembros que pueden ejercer el control efectivo en las comunidades energéticas en los términos establecidos para cada modalidad. La forma cooperativa puede servir para institucionalizar esa participación junto a ciudadanía y empresas locales, pero la incorporación del municipio deberá respetar simultáneamente la legislación cooperativa, el régimen local y las normas patrimoniales, presupuestarias y administrativas que resulten aplicables.

Una de las fortalezas más significativas de la legislación valenciana aparece, precisamente, en el ámbito de la cooperación empresarial y público-privada. El artículo 102.1 LCCV permite que las cooperativas constituyan, de manera temporal o duradera, sociedades, asociaciones, consorcios y uniones entre sí o con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y que formalicen convenios o acuerdos para el mejor cumplimiento de su objeto social y la defensa de sus intereses.

Esta habilitación proporciona una base societaria particularmente flexible para proyectos energéticos en los que resulte necesario combinar distintas capacidades. Una cooperativa puede necesitar colaborar con un ayuntamiento que aporta espacios o participa institucionalmente en el proyecto; con empresas especializadas en instalaciones y mantenimiento; con otras cooperativas; con asociaciones locales; o con entidades que desarrollen actividades complementarias. El artículo 102 reconoce expresamente la posibilidad de articular este tipo de relaciones, sin perjuicio, nuevamente, de las normas administrativas, contractuales o sectoriales que sean aplicables a cada operación.

Pero el precepto va todavía más lejos en materia eléctrica. El segundo párrafo del artículo 102.1 contempla específicamente a las sociedades cooperativas de personas consumidoras y usuarias

que desarrollen actividades de suministro eléctrico y permite que, respetando la legislación sectorial, constituyan consorcios en los que se integren sociedades mercantiles, siempre que el control efectivo de estas pertenezca a la cooperativa y esta actúe como cabecera del consorcio. La Ley denomina expresamente a estas estructuras «consorcios cooperativos eléctricos».

Esta previsión resulta especialmente significativa porque demuestra que la legislación cooperativa valenciana contempla no solo la actividad eléctrica de las cooperativas de consumidores, sino también la posibilidad de construir estructuras empresariales complejas en torno a ella. La cooperativa puede situarse como entidad cabecera y mantener el control efectivo de sociedades mercantiles que desarrollen actividades necesarias para el proyecto, siempre dentro de los límites de la legislación eléctrica.

El precepto puede adquirir renovada utilidad en el contexto de las comunidades energéticas. Determinadas actividades pueden requerir vehículos societarios específicos, inversiones compartidas o colaboración con operadores especializados. El consorcio cooperativo eléctrico proporciona una de las fórmulas que la legislación valenciana pone a disposición de las cooperativas para organizar esas relaciones sin perder el control cooperativo sobre la estructura empresarial.

No obstante, tampoco debe identificarse el consorcio cooperativo eléctrico con una comunidad energética. El primero es una técnica de cooperación empresarial reconocida por la legislación cooperativa valenciana; la segunda es una categoría de Derecho energético definida por la Ley del Sector Eléctrico. Un consorcio podrá formar parte de la arquitectura empresarial de un proyecto energético, pero su eventual consideración como comunidad de energías renovables o comunidad ciudadana de energía dependerá del cumplimiento autónomo de los requisitos de la legislación sectorial.

El artículo 102 contempla además otras fórmulas de cooperación especialmente útiles. Las cooperativas pueden formalizar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas y pueden suscribir acuerdos intercooperativos con otras cooperativas para el cumplimiento de sus respectivos objetos sociales. En virtud de estos últimos, tanto las cooperativas como sus socios pueden realizar operaciones de suministro, entregas de productos o prestación de servicios en las demás cooperativas participantes, operaciones que reciben la consideración prevista por la propia legislación cooperativa.

Este marco permite pensar las comunidades energéticas cooperativas no exclusivamente como entidades aisladas circunscritas a un municipio o a una instalación, sino como nodos susceptibles de establecer redes de cooperación con otras cooperativas, entidades locales y operadores económicos. Ello puede resultar especialmente relevante cuando determinados servicios

técnicos, de gestión, mantenimiento, almacenamiento, digitalización o asesoramiento no puedan ser prestados eficientemente por cada pequeña comunidad de forma individual.

La cooperación intercooperativa puede contribuir así a preservar el carácter local y participativo de las comunidades energéticas sin obligar a cada entidad a internalizar todas las funciones necesarias. La dimensión local del control y de los beneficios puede coexistir con estructuras de cooperación de mayor escala para aquellos servicios que presenten economías de dimensión.

Desde esta perspectiva, la forma cooperativa ofrece tres ventajas diferenciadas. En primer lugar, proporciona una estructura societaria democrática y estable para organizar a las personas participantes. En segundo lugar, permite articular como actividad cooperativizada la satisfacción de necesidades energéticas comunes, particularmente mediante cooperativas de personas consumidoras y usuarias cuando ese sea el objeto real del proyecto. En tercer lugar, la legislación valenciana ofrece instrumentos específicos de cooperación empresarial e intercooperativa que permiten integrar a otros sujetos y desarrollar estructuras más complejas.

Estas ventajas no eliminan, sin embargo, la necesidad de diseñar cuidadosamente los estatutos sociales. En una cooperativa que pretenda constituirse como comunidad energética no basta con reproducir un objeto social genérico referido a las energías renovables. Los estatutos deberían permitir identificar con claridad la actividad cooperativizada, las categorías de socios que pueden participar, las reglas de admisión y baja, el régimen de aportaciones, la distribución de derechos de voto, la estructura de control, la relación de los miembros con los proyectos energéticos y la finalidad ambiental, económica y social perseguida.

Deberá prestarse especial atención a que las cláusulas estatutarias no generen contradicciones con las exigencias sectoriales de participación abierta y voluntaria y control efectivo. También será necesario regular adecuadamente las relaciones económicas entre cooperativa y socios, diferenciando las aportaciones al capital social de otras aportaciones destinadas a financiar instalaciones o servicios y de los pagos derivados de la actividad cooperativizada.

Esta separación resulta importante porque la participación económica en una comunidad energética puede adoptar distintas formas y cada una tiene un régimen jurídico diferente. Una aportación al capital social atribuye la condición y los derechos correspondientes al socio; la financiación de una instalación puede responder a otro título; el pago por un servicio energético deriva de la relación cooperativizada; y la inversión en determinados activos puede articularse mediante instrumentos distintos. Confundir estos planos puede generar dificultades tanto societarias como contables y fiscales.

La orientación de la comunidad hacia beneficios medioambientales, económicos o sociales tampoco debe quedarse en una mera declaración estatutaria. Si la cooperativa pretende ostentar

la condición de comunidad energética, su funcionamiento efectivo deberá ser coherente con esa finalidad. La generación de ahorro para los miembros, la reducción de emisiones, el acceso de hogares vulnerables, la reinversión en nuevos proyectos, el desarrollo local o la prestación de servicios energéticos a la comunidad pueden constituir manifestaciones de esta orientación, dependiendo de la concreta configuración del proyecto.

La forma cooperativa permite, además, integrar esta finalidad en una tradición jurídica que no sitúa el lucro del capital como elemento vertebrador de la organización. La actividad económica continúa siendo necesaria y el proyecto debe ser financieramente sostenible, pero el excedente económico ocupa una posición instrumental respecto de la satisfacción de las necesidades de los socios y del objeto cooperativo. Esta lógica presenta una evidente proximidad con la exigencia de las comunidades energéticas de orientar su finalidad primordial hacia beneficios medioambientales, económicos o sociales y no hacia la generación de rentabilidad financiera. Precisamente por ello, la cooperativa constituye una forma particularmente adecuada para las comunidades energéticas, pero su idoneidad debe formularse en términos de compatibilidad estructural y no de equivalencia jurídica. Una cooperativa puede existir sin ser comunidad energética; una comunidad energética puede adoptar otras formas jurídicas; y una cooperativa que pretenda ostentar esa condición deberá adaptar su organización y actividad a los requisitos adicionales impuestos por la legislación energética.

El análisis de cada proyecto deberá comenzar, por tanto, por la realidad que se pretende organizar. Si la finalidad principal consiste en satisfacer necesidades energéticas de consumidores agrupados, la cooperativa de personas consumidoras y usuarias ofrece un punto de partida especialmente sólido. Si concurren actividades o categorías de socios diferentes, deberá valorarse la configuración de una cooperativa polivalente u otra clase que refleje mejor su objeto real. Y cuando la entidad pretenda actuar además como comunidad de energías renovables o comunidad ciudadana de energía, la clasificación cooperativa deberá coordinarse con los requisitos de participación, control, finalidad y composición establecidos por el Derecho energético.

La legislación valenciana permite así construir un modelo en el que la cooperativa no constituye simplemente el «envoltorio jurídico» de una instalación de autoconsumo. Puede convertirse en el centro de organización económica, societaria y territorial del proyecto energético, integrando a consumidores, canalizando inversiones, organizando servicios, colaborando con administraciones públicas y otras entidades y articulando redes de cooperación, siempre que cada una de esas funciones se ejerza con arreglo al régimen jurídico que específicamente le corresponda.

4. COOPERATIVAS NO LUCRATIVAS E INICIATIVA SOCIAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA

La legislación cooperativa valenciana ofrece dos instrumentos de especial interés para los proyectos energéticos orientados a finalidades sociales o territoriales: la **calificación como cooperativa no lucrativa** y la **declaración como cooperativa de iniciativa social**. Aunque ambas figuras están estrechamente relacionadas y la segunda presupone la ausencia de ánimo de lucro, no son equivalentes, responden a presupuestos diferentes y producen efectos jurídicos también distintos.

Su diferenciación resulta especialmente importante en el ámbito de las comunidades energéticas. La orientación hacia beneficios medioambientales, económicos o sociales que caracteriza a estas entidades puede aproximarlas materialmente al ámbito de la economía social y, en determinados proyectos, a las cooperativas no lucrativas o de iniciativa social. Sin embargo, ninguna de estas condiciones deriva automáticamente de la mera utilización de la forma cooperativa, de la condición de comunidad energética o de la realización de actividades de autoconsumo.

La calificación cooperativa, la condición de comunidad energética, la ausencia de ánimo de lucro y la declaración de iniciativa social pertenecen a **planos jurídicos diferentes**, aunque puedan concurrir en una misma entidad. La correcta estructuración del proyecto exige identificar separadamente los requisitos y efectos de cada uno de ellos

4.1. Cooperativa no lucrativa y cooperativa de iniciativa social: dos figuras relacionadas, pero distintas

El artículo 114 del texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana regula la **calificación de las cooperativas como entidades de carácter no lucrativo**. El artículo 115 bis contempla, por su parte, la **declaración de cooperativa de iniciativa social**. La segunda figura exige una determinada orientación material hacia actividades y servicios de primera necesidad configurados como servicios de interés económico general, mientras que la primera descansa fundamentalmente en la función social de la cooperativa y en la adopción de un régimen económico estatutario que excluye el reparto lucrativo de sus resultados.

La evolución legislativa de la iniciativa social merece una precisión. La categoría fue incorporada inicialmente a la legislación cooperativa valenciana por el Decreto-ley 4/2023, de 10 de marzo, mediante un nuevo artículo 99 bis. La Ley 5/2025, de 30 de mayo, derogó aquel precepto y trasladó, con modificaciones relevantes, la regulación de la figura al actual **artículo 115 bis**, ubicado sistemáticamente en el título dedicado al fomento del cooperativismo. El régimen

actualmente aplicable es, por tanto, el establecido por este último precepto, vigente desde el 1 de junio de 2025.

El cambio de ubicación sistemática tampoco carece de significado. La iniciativa social deja de presentarse exclusivamente como una clase o modalidad cooperativa situada junto a las cooperativas de servicios públicos y pasa a configurarse como una **declaración administrativa susceptible de proyectarse sobre cooperativas pertenecientes a distintas clases**. El propio artículo 115 bis.5 dispone que a las cooperativas declaradas de iniciativa social se les aplicarán las normas correspondientes a la clase de cooperativa a la que pertenezcan.

Esta previsión permite separar la **clase societaria de la cooperativa** de la **cualificación adicional como iniciativa social**. Una cooperativa de personas consumidoras y usuarias, una cooperativa de trabajo asociado o cualquier otra clase compatible con la actividad desarrollada conservará su régimen específico y podrá, además, obtener la declaración de iniciativa social cuando cumpla los presupuestos exigidos por el artículo 115 bis.

La misma lógica debe aplicarse a las cooperativas energéticas. Como se ha señalado anteriormente, la legislación valenciana no establece una clase autónoma denominada «cooperativa energética». La entidad deberá encuadrarse en la clase correspondiente atendiendo a su objeto y a la actividad cooperativizada efectivamente desarrollada. Sobre esa estructura societaria puede proyectarse, si concurren los requisitos legales, la calificación como no lucrativa y, eventualmente, la declaración como cooperativa de iniciativa social.

El vínculo entre ambas figuras aparece expresamente en el artículo 115 bis. Las cooperativas reguladas en él **deben carecer de ánimo de lucro en los términos de la propia LCCV**. La iniciativa social incorpora así el régimen no lucrativo como uno de sus elementos, pero añade otros presupuestos materiales que impiden identificar ambas categorías.

Una cooperativa puede ser calificada como no lucrativa sin ser declarada de iniciativa social. El artículo 114 permite la calificación de las cooperativas que, por su objeto, actividad y criterios económicos de funcionamiento, acrediten una función social, entendiendo que esta concurre cuando su objeto persigue la mejora de la calidad y de las condiciones de vida de las personas, consideradas individual o colectivamente.

La declaración de iniciativa social es más específica. El artículo 115 bis parte de cooperativas que desarrollan **servicios de interés económico general vinculados a actividades y servicios de primera necesidad** y que, además, han obtenido la correspondiente declaración administrativa. No basta, por tanto, con carecer de ánimo de lucro.

El legislador valenciano enumera expresamente como actividades y servicios de primera necesidad los relativos a vivienda, salud, servicios sociales, atención a la dependencia, protección e integración de grupos sociales vulnerables, educación, cultura, deporte, movilidad y transporte, así como determinados **suministros básicos**, mencionando de manera expresa el agua, la electricidad y las telecomunicaciones.

La inclusión expresa de la **electricidad** reviste particular importancia para las comunidades energéticas cooperativas. Permite afirmar que el ámbito energético no queda excluido de la iniciativa social y que una cooperativa que desarrolle determinadas actividades relacionadas con el suministro eléctrico puede encontrarse materialmente dentro del campo contemplado por el artículo 115 bis.

La afirmación requiere, sin embargo, una precisión. El precepto no declara de iniciativa social a toda cooperativa que realice cualquier actividad relacionada con la electricidad. La referencia al suministro básico debe interpretarse conjuntamente con el requisito establecido en el apartado primero: debe tratarse de cooperativas que desarrollen **servicios de interés económico general** en relación con esas actividades o servicios de primera necesidad.

Esta distinción resulta particularmente relevante en el caso de las comunidades energéticas. La instalación de paneles solares para reducir la factura de los socios, la organización de un autoconsumo colectivo o la producción renovable desarrollada por una cooperativa no convierten, por sí mismas, esa actividad en un servicio de interés económico general. Podrán formar parte de un proyecto que alcance esa consideración cuando concurren los elementos materiales y jurídicos correspondientes, pero no debe presumirse automáticamente esa condición a partir de la tecnología empleada o de la forma societaria elegida.

La noción de **servicio de interés económico general** procede del Derecho de la Unión Europea. Se refiere a actividades económicas a las que los poderes públicos atribuyen una misión específica de interés general y que quedan sometidas, precisamente por esa finalidad, a determinadas obligaciones de servicio público. La Comisión Europea caracteriza los servicios de interés general como aquellos que las autoridades públicas consideran de interés general y someten a obligaciones específicas de servicio público; cuando se prestan mediante una actividad económica, entramos en el ámbito de los SIEG.

Por ello, cuando una cooperativa energética pretenda hacer valer su actividad como servicio de interés económico general, deberá identificarse con suficiente claridad **qué misión de interés general desarrolla y qué obligaciones específicas justifican esa consideración**. En determinados

proyectos puede tratarse, por ejemplo, de garantizar el acceso energético a hogares vulnerables, proporcionar un determinado servicio energético en condiciones que el mercado no aseguraría de manera equivalente, mantener ciertas condiciones de universalidad, continuidad, accesibilidad o asequibilidad o asumir otras obligaciones definidas por la autoridad pública competente.

No se exige necesariamente que toda actividad de la cooperativa tenga esa naturaleza. Una misma entidad puede desarrollar distintas actividades, pero cuando determinados beneficios jurídicos se fundamenten en la existencia de un SIEG será necesario delimitar la actividad afectada y evitar trasladar automáticamente ese régimen al conjunto de operaciones económicas de la cooperativa.

Esta precisión resulta además coherente con la condición de **comunidad energética**. La Ley del Sector Eléctrico exige que las comunidades energéticas orienten prioritariamente su actividad hacia beneficios medioambientales, económicos o sociales y no hacia la rentabilidad financiera. Esa orientación facilita la convergencia con los objetivos propios de la iniciativa social, pero las categorías continúan siendo distintas. Una comunidad energética puede perseguir beneficios ambientales o económicos locales sin desarrollar necesariamente un SIEG en el sentido requerido por el artículo 115 bis.

La condición de cooperativa no lucrativa tampoco debe confundirse con la inexistencia de actividad empresarial o con la imposibilidad de obtener resultados económicos positivos. La cooperativa continúa siendo una empresa y debe disponer de una estructura económica viable. La ausencia de ánimo de lucro afecta fundamentalmente al **destino de los resultados, a determinadas formas de remuneración del capital y a determinados límites retributivos**, pero no exige que la entidad funcione permanentemente sin excedentes ni que preste gratuitamente sus servicios.

Esta idea resulta particularmente importante en el ámbito energético. Una cooperativa no lucrativa puede cobrar por sus servicios, repercutir los costes correspondientes, efectuar inversiones, financiar instalaciones, disponer de personal remunerado y generar resultados positivos. Lo que caracteriza jurídicamente su condición no lucrativa es la forma en que se configura estatutariamente y se aplica el régimen económico exigido por el artículo 114.

La relación entre comunidad energética, cooperativa no lucrativa e iniciativa social debe formularse, por tanto, en términos de **posible concurrencia y no de identificación automática**. Una cooperativa energética puede ser lucrativa o no lucrativa; una cooperativa no lucrativa puede desarrollar o no un SIEG; una cooperativa que cumpla los presupuestos del artículo 115 bis puede

solicitar su declaración como iniciativa social; y una comunidad energética puede coincidir con cualquiera de esas situaciones si reúne simultáneamente los requisitos establecidos por cada régimen jurídico.

4.2. Requisitos de la calificación no lucrativa

El artículo 114 LCCV establece el régimen general para la calificación administrativa de una cooperativa como entidad de carácter no lucrativo. La competencia corresponde a la Generalitat, a través del **Registro de Cooperativas de la Comunitat Valenciana**, que deberá comprobar tanto la función social de la entidad como el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para esta calificación.

El punto de partida se encuentra en el objeto, la actividad y los criterios económicos de funcionamiento de la cooperativa. El artículo 114.1 exige que estos elementos permitan acreditar una **función social** y añade que existe dicha función cuando el objeto de la entidad consiste en mejorar la calidad y las condiciones de vida de las personas, consideradas individual o colectivamente.

Esta formulación es suficientemente amplia para poder comprender determinadas iniciativas energéticas de carácter social. La reducción de la vulnerabilidad energética, la mejora del acceso a suministros básicos, la generación de ahorro energético para hogares de rentas reducidas, el desarrollo de soluciones energéticas para colectivos determinados o la reinversión de los resultados en finalidades comunitarias pueden contribuir a acreditar esa función social. No obstante, será necesario valorar el **objeto y la actividad efectiva** de la cooperativa y no limitarse a la utilización formal de expresiones como «comunidad energética» o «sostenibilidad».

Junto a esta dimensión material, el artículo 114.2 establece cuatro condiciones que deben constar **expresamente en los estatutos sociales** para que la cooperativa pueda obtener la calificación como no lucrativa.

La primera es la **ausencia de ánimo de lucro**. La declaración estatutaria no puede entenderse como una mera fórmula retórica, sino como el principio que informa el régimen económico especial establecido en las restantes condiciones del precepto.

La segunda consiste en que los **eventuales resultados positivos no sean repartibles entre las personas socias** y deban destinarse a la consolidación y mejora de la función social de la cooperativa. La sociedad puede, por tanto, generar resultados positivos, pero estos quedan

afectados legal y estatutariamente a la finalidad social y no pueden transformarse en retornos distribuibles entre los socios.

Esta previsión tiene una relevancia particular en una cooperativa energética. El ahorro que pueda obtener cada persona socia a través de la actividad cooperativizada —por ejemplo, mediante condiciones más favorables de acceso a determinados servicios energéticos— no debe confundirse necesariamente con el reparto de resultados societarios. Son planos jurídicos diferentes. Una cosa es la ventaja derivada de participar en la actividad cooperativizada y otra el destino del resultado contable positivo de la cooperativa.

La tercera condición afecta a las **aportaciones voluntarias al capital social**, que no podrán devengar interés alguno, sin perjuicio de su actualización en los términos previstos por la ley para las aportaciones obligatorias. La restricción se refiere específicamente a las aportaciones voluntarias y debe ponerse en relación con el régimen general del capital social cooperativo.

La distinción resulta relevante cuando una comunidad energética necesita financiar inversiones de cierta entidad. No toda aportación económica que realice una persona socia debe calificarse necesariamente como aportación voluntaria al capital social. El proyecto puede utilizar distintos instrumentos jurídicos y financieros, pero cuando se trate de aportaciones voluntarias al capital de una cooperativa calificada como no lucrativa deberá observarse la prohibición de devengo de intereses establecida por el artículo 114.

La cuarta condición establece un **límite retributivo**. Las personas socias y las personas trabajadoras de la cooperativa no pueden percibir, en concepto de anticipos societarios o salarios, más del 175 % de los salarios medios del sector.

La precisión terminológica es importante. La redacción actualmente vigente se refiere a **anticipos societarios o salarios**. Debe utilizarse esta formulación y no incorporar categorías procedentes de redacciones anteriores del precepto o de otras legislaciones cooperativas.

Los cuatro requisitos son cumulativos y deben reflejarse estatutariamente. No basta, por tanto, con incluir una cláusula genérica según la cual la cooperativa «carece de ánimo de lucro». Los estatutos deben recoger el régimen completo exigido por las letras a) a d) del artículo 114.2.

La reforma de 2023 añadió además una previsión relevante cuando la cooperativa sea titular, directa o indirectamente, de **participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles**. En tal caso deberá acreditar ante la conselleria competente en materia de cooperativas tanto la existencia de esas participaciones como que su titularidad contribuye al mejor cumplimiento de los fines de la cooperativa.

Esta regla puede tener una aplicación significativa en proyectos energéticos cooperativos de cierta dimensión. Como se ha visto, la propia legislación valenciana admite estructuras en las que una cooperativa participa o controla sociedades mercantiles para desarrollar determinadas actividades. Cuando la cooperativa pretende mantener la condición de no lucrativa, la participación mayoritaria en sociedades mercantiles no está prohibida, pero debe quedar funcionalmente vinculada al mejor cumplimiento de sus fines y ser acreditada ante la administración competente.

La ley establece igualmente una consecuencia expresa para el incumplimiento: **la transgresión de las determinaciones estatutarias exigidas por el artículo 114.2 comporta la pérdida de la calificación como cooperativa no lucrativa**. La condición no lucrativa no se agota, por tanto, en un control inicial efectuado al concederse la calificación, sino que debe mantenerse durante toda la vida de la entidad.

Las cooperativas que cumplen el artículo 114 son consideradas por las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana **entidades sin ánimo de lucro a todos los efectos**. Se trata de un efecto jurídico propio de la legislación cooperativa valenciana que puede resultar relevante en aquellas normas o procedimientos autonómicos que atribuyan consecuencias a esa condición.

Debe evitarse, sin embargo, extraer de esta previsión consecuencias fiscales o administrativas que dependan de legislación estatal o de regímenes especiales distintos. La consideración como entidad sin ánimo de lucro a efectos de la legislación valenciana no significa automáticamente que la cooperativa pueda acogerse a cualquier régimen fiscal estatal previsto para otras categorías de entidades sin fines lucrativos. Cada beneficio deberá encontrar su fundamento en la normativa específicamente aplicable.

Tampoco debe añadirse al artículo 114 ningún requisito que la norma no establece. En particular, **la gratuidad del Consejo Rector no constituye una condición específica para obtener la calificación como cooperativa no lucrativa**. La cuestión se regula con carácter general para las cooperativas valencianas en el artículo 46.5 LCCV, según el cual el ejercicio del cargo de miembro del Consejo Rector no da derecho a retribución, aunque los estatutos pueden prever dietas o la compensación de gastos o perjuicios derivados del cargo. La propia norma permite retribuir determinados cargos ejecutivos —como administrador único, administradores mancomunados o solidarios, consejero delegado o miembros de una comisión ejecutiva— cuando se cumplan los requisitos estatutarios y societarios correspondientes.

Por tanto, no sería correcto configurar la «gratuidad de los administradores» como un quinto requisito especial de las cooperativas no lucrativas. El artículo 114 establece de forma precisa cuáles son las condiciones adicionales necesarias para esta calificación y debe evitarse importar requisitos procedentes de otros regímenes jurídicos de entidades no lucrativas.

Algo semejante sucede con la futura declaración de iniciativa social. El artículo 115 bis no exige que la cooperativa incorpore previamente a sus estatutos una cláusula con la expresión literal **«cooperativa de iniciativa social»** como requisito constitutivo de esa condición. La ley exige una petición razonada, la acreditación de los presupuestos legales y una resolución del órgano administrativo competente. Solo una vez obtenida la declaración podrá la entidad utilizar en su denominación la indicación «iniciativa social» como uno de los beneficios específicamente previstos por el precepto.

Desde el punto de vista procedimental, la solicitud para el reconocimiento de la condición de cooperativa no lucrativa debe resolverse en el plazo de **tres meses** desde su presentación. Transcurrido ese plazo sin notificación, la solicitud se entiende estimada. Cuando se presente simultáneamente una solicitud de modificación estatutaria necesaria para reunir los requisitos de la calificación, el plazo comienza a computarse desde la inscripción de dicha modificación. El reconocimiento se hace constar mediante nota marginal en la hoja registral de la cooperativa. Esta regulación permite diseñar de manera ordenada el itinerario de una cooperativa energética que pretenda acceder posteriormente a la iniciativa social. Si sus estatutos iniciales no incorporan todas las condiciones exigidas por el artículo 114, deberá modificarlos y obtener la correspondiente inscripción; una vez cumplidos los requisitos podrá solicitar la calificación no lucrativa y, si además desarrolla los servicios previstos en el artículo 115 bis, instar la declaración de iniciativa social.

No obstante, debe evitarse concebir ambos procedimientos como una secuencia automática. La calificación como no lucrativa constituye un presupuesto esencial de la iniciativa social, pero esta última exige un **juicio adicional sobre la actividad efectivamente desarrollada** y sobre su conexión con los servicios de interés económico general y las actividades de primera necesidad señaladas legalmente.

4.3. Declaración de cooperativa de iniciativa social y efectos

El reconocimiento de la condición de cooperativa de iniciativa social requiere una **declaración administrativa expresa**. Conforme al artículo 115 bis.4 LCCV, debe solicitarse mediante petición razonada, acreditando el cumplimiento de los requisitos previstos en el propio artículo, y se

otorga mediante resolución del órgano competente de la conselleria que tenga atribuidas las competencias en materia de cooperativas.

La declaración no deriva automáticamente de la naturaleza de la actividad ni de la forma jurídica utilizada. Una cooperativa dedicada al sector energético no es iniciativa social por el solo hecho de producir electricidad renovable; tampoco lo es necesariamente por organizar un autoconsumo colectivo, constituirse como comunidad energética, desarrollar un proyecto en colaboración con un ayuntamiento o perseguir determinados objetivos ambientales.

El artículo 115 bis exige la concurrencia de varios elementos: la entidad debe ser una cooperativa sometida a la legislación valenciana; debe carecer de ánimo de lucro en los términos legalmente previstos; debe desarrollar un **servicio de interés económico general**; dicho servicio debe estar conectado con alguna de las actividades o servicios de primera necesidad enumerados por el precepto; y la entidad debe obtener la correspondiente declaración administrativa.

En el ámbito energético, la inclusión de la **electricidad como suministro básico** proporciona un fundamento material particularmente claro. Pero habrá que analizar el proyecto concreto para determinar si la actividad desarrollada puede calificarse efectivamente como SIEG y cuál es la misión de interés general asumida.

Puede resultar especialmente relevante cuando la comunidad energética no se limite a generar ahorro para sus miembros, sino que asuma obligaciones específicas orientadas, por ejemplo, a combatir la pobreza energética, garantizar el acceso a determinados colectivos, proporcionar servicios energéticos en zonas o condiciones insuficientemente atendidas por el mercado o mantener condiciones de acceso, continuidad, calidad o asequibilidad vinculadas a una política pública local.

En estos casos, la relación con una entidad local puede desempeñar un papel importante, pero debe evitarse invertir la relación causal. **El convenio con un ayuntamiento no convierte por sí mismo a la cooperativa en iniciativa social**, ni constituye un requisito autónomo del artículo 115 bis. La condición depende del cumplimiento de los presupuestos materiales y de la declaración administrativa.

La colaboración pública puede, sin embargo, contribuir a concretar la finalidad de interés general, el ámbito territorial del proyecto y, particularmente, las **obligaciones de servicio público** que asuma la cooperativa. Esta dimensión adquiere especial importancia cuando la administración pretenda compensar económicamente el coste de esas obligaciones.

La noción europea de SIEG exige precisamente que las obligaciones de servicio público sean identificables y estén formalmente atribuidas a la empresa encargada de desarrollarlas. En

diciembre de 2025 la Comisión aprobó una nueva Decisión sobre compensaciones por servicio público que sustituyó a la anterior Decisión 2012/21/UE. El marco vigente mantiene como elemento central que la empresa esté efectivamente encargada de obligaciones de servicio público claramente definidas y que los parámetros de compensación se establezcan previamente, evitando la sobrecompensación.

Esta exigencia impide utilizar de manera puramente nominal la expresión «servicio de interés económico general». Si una entidad local pretende imponer determinadas obligaciones y compensar económicamente su cumplimiento, será necesario identificar adecuadamente la misión encomendada, su duración, el ámbito subjetivo y territorial, el sistema de cálculo de la compensación y los mecanismos destinados a impedir una compensación superior al coste neto derivado de las obligaciones asumidas, en los términos exigidos por el Derecho de la Unión.

Una vez obtenida la declaración, el artículo 115 bis contempla diversos **beneficios legales** que pueden resultar especialmente relevantes para los proyectos energéticos de base cooperativa.

El primero consiste en la posibilidad de resultar **adjudicataria directa de concesiones demaniales o de derechos de superficie sobre patrimonio de las entidades locales** para desarrollar sus actividades, siempre dentro del presupuesto establecido por la norma respecto de negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa básica sobre contratación.

La previsión tiene un indudable interés para las comunidades energéticas, puesto que uno de sus principales problemas suele ser el acceso a superficies adecuadas para instalar infraestructuras de generación. Cubiertas de edificios públicos, aparcamientos, parcelas municipales u otros espacios pueden desempeñar un papel central en proyectos de generación renovable y autoconsumo.

La importancia del artículo 115 bis reside en que aporta un **fundamento legal expreso para la adjudicación directa** en favor de cooperativas declaradas de iniciativa social. Esta habilitación debe ponerse en relación con el artículo 93.1 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece como regla general la concurrencia para las concesiones demaniales pero admite el otorgamiento directo, entre otros supuestos, cuando así esté establecido por una ley. Este apartado del artículo 93 tiene carácter de legislación básica y es aplicable también a las entidades locales.

El artículo 115 bis puede operar, por tanto, como **ley habilitante del supuesto de adjudicación directa** cuando concurran sus condiciones. Pero la adjudicación directa no debe confundirse con la inexistencia de procedimiento. El ayuntamiento seguirá teniendo que tramitar el expediente patrimonial correspondiente, identificar la naturaleza jurídica del bien, justificar el interés público de la operación, determinar el título adecuado, establecer su duración y condiciones y cumplir las

demás exigencias procedimentales, patrimoniales, económicas y de control que resulten aplicables.

Tampoco debe confundirse la concesión demanial con el **derecho de superficie**. La figura aplicable dependerá de la naturaleza del bien, del contenido de la operación y del régimen patrimonial correspondiente. El artículo 115 bis contempla expresamente ambos instrumentos, pero no elimina sus diferencias jurídicas ni permite utilizarlos indistintamente.

La referencia del precepto a los negocios jurídicos excluidos del ámbito de la normativa básica de contratación es igualmente relevante. Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y determinados negocios patrimoniales no son, por el mero hecho de celebrarse por una administración, contratos públicos sometidos íntegramente a la LCSP. Ello no significa, sin embargo, que puedan eludirse las normas patrimoniales mediante la utilización formal de una concesión o un derecho de superficie cuando la verdadera naturaleza de la operación responda a otra figura jurídica.

Será necesario analizar siempre el **objeto real de la relación**. Si lo que la administración pretende es adquirir una obra, suministro o servicio a cambio de una contraprestación, la operación podrá quedar sometida a contratación pública aunque esté vinculada a un proyecto energético desarrollado por una cooperativa de iniciativa social. El artículo 115 bis no constituye una vía para sustituir indebidamente un contrato público por una relación patrimonial.

El segundo beneficio previsto por el artículo 115 bis consiste en que estas cooperativas puedan ser **beneficiarias directas de subvenciones y ayudas públicas destinadas a compensar sus obligaciones de servicio público**, dentro del respeto a la normativa estatal y europea sobre ayudas de Estado.

Este beneficio debe interpretarse de forma particularmente prudente. La ley autonómica reconoce expresamente la posibilidad de que estas cooperativas sean beneficiarias directas, pero ello no significa que toda cooperativa de iniciativa social tenga un derecho automático a recibir financiación pública ni que la administración pueda realizar transferencias económicas sin procedimiento, cobertura presupuestaria y justificación.

La legislación general de subvenciones continúa siendo aplicable. La Ley 38/2003 admite la concesión directa, entre otros supuestos, cuando el otorgamiento o cuantía de la subvención venga impuesto por una norma de rango legal, pero el procedimiento deberá seguir la normativa que resulte aplicable. También contempla otros supuestos legalmente tasados de concesión directa.

A ello se añade el Derecho europeo sobre **ayudas de Estado**. Cuando la financiación tenga por finalidad compensar obligaciones de servicio público vinculadas a un SIEG, será necesario determinar si la compensación queda fuera del concepto de ayuda estatal por cumplir los criterios establecidos por la jurisprudencia europea o, en su defecto, si puede acogerse al régimen de compatibilidad y exención aplicable. El artículo 115 bis lo reconoce expresamente al subordinar este beneficio al cumplimiento de la normativa estatal y europea en la materia.

Por ello, un ayuntamiento no debería limitarse a aprobar una «subvención directa a la cooperativa de iniciativa social» sin determinar previamente **qué obligación de servicio público se compensa, cómo se calcula su coste, qué ingresos deben tenerse en cuenta y cómo se evitará la sobrecompensación**. La propia naturaleza del beneficio obliga a conectar la financiación con obligaciones identificables y con un sistema transparente de cálculo y control.

La colaboración público-cooperativa puede encontrar aquí uno de sus instrumentos más interesantes, pero también uno de los jurídicamente más exigentes. La finalidad social de la cooperativa no sustituye los controles derivados de la utilización de recursos públicos.

El tercer beneficio consiste en la posibilidad de acceder de forma **preferente al crédito y a la financiación de entidades públicas en condiciones de mercado**. La expresión final es decisiva: la preferencia no equivale a financiación gratuita ni a la asunción ilimitada del riesgo por la administración. El legislador exige expresamente que las operaciones se produzcan en condiciones de mercado.

Esta posibilidad puede resultar particularmente útil en proyectos energéticos, caracterizados por importantes necesidades iniciales de inversión y por períodos relativamente largos de recuperación. La declaración de iniciativa social puede facilitar el acceso prioritario a determinados instrumentos financieros públicos, pero las condiciones concretas dependerán de los programas y entidades correspondientes y deberán respetar igualmente las normas sobre ayudas de Estado cuando resulte procedente.

El cuarto efecto consiste en el derecho a **expresar en la denominación la indicación «iniciativa social»**. La facultad aparece expresamente vinculada a la condición reconocida administrativamente y, por ello, no debe anticiparse mediante la simple inclusión estatutaria de la expresión antes de obtener la declaración correspondiente.

La regulación incorpora además una previsión en materia de **contratación pública**. El artículo 115 bis.3 dispone que las administraciones públicas podrán efectuar reservas de contratos relacionados con las actividades y servicios de primera necesidad a la licitación de cooperativas y

otros operadores económicos conforme a la legislación vigente sobre contratos del sector público.

La norma no crea, por sí sola, una reserva contractual incondicionada ni permite excluir libremente a cualquier operador económico. La reserva deberá encajar en alguno de los supuestos admitidos por la legislación de contratos del sector público y respetar los requisitos subjetivos y objetivos establecidos en ella. El artículo 115 bis expresa una orientación favorable a estas fórmulas, pero remite expresamente a la LCSP para determinar cuándo y cómo pueden utilizarse.

Esta distinción permite separar nuevamente tres formas de colaboración pública que no deben confundirse: **adjudicación patrimonial directa, ayuda o compensación económica y contratación pública**. Cada una responde a presupuestos y procedimientos diferentes. La declaración de iniciativa social puede facilitar determinadas posibilidades jurídicas en los dos primeros ámbitos y reforzar la posición de estas entidades en el tercero, pero no permite intercambiar libremente unos instrumentos por otros.

También debe destacarse que el artículo 115 bis no exige como requisito autónomo que exista previamente un **convenio con una administración pública**. La relación con un ayuntamiento puede ser especialmente útil y, en algunos proyectos, casi imprescindible para articular el SIEG, el acceso a patrimonio público, las obligaciones de servicio público o determinados instrumentos de financiación. Pero no constituye por sí misma un elemento definitorio de la cooperativa de iniciativa social.

Conviene por ello evitar cláusulas o informes que presenten el convenio municipal como «título constitutivo» de la iniciativa social. La declaración corresponde al órgano competente de la conselleria en materia de cooperativas y debe fundamentarse en el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 115 bis.

La participación municipal puede, no obstante, aportar elementos relevantes para acreditar la **dimensión territorial y de interés general del proyecto**. Un plan municipal de transición energética, una estrategia contra la pobreza energética, la identificación de determinados colectivos destinatarios, la utilización de patrimonio municipal o el establecimiento de obligaciones específicas de accesibilidad y servicio pueden proporcionar un marco especialmente adecuado para el desarrollo de una cooperativa de iniciativa social.

En los proyectos energéticos debe prestarse particular atención a la relación entre la finalidad propia de la **comunidad energética** y la propia de la **iniciativa social**. Ambas pueden converger,

pero no son idénticas. La comunidad energética debe perseguir prioritariamente beneficios ambientales, económicos o sociales para sus miembros o el territorio, según la categoría correspondiente. La cooperativa de iniciativa social añade un régimen no lucrativo específico y la prestación de actividades o servicios de primera necesidad en el marco de un SIEG.

Esta acumulación puede resultar especialmente coherente cuando el proyecto energético incorpora una auténtica **misión social de acceso a la energía**. Una comunidad energética cooperativa orientada únicamente a reducir los costes de electricidad de sus socios puede cumplir perfectamente la legislación energética sin necesidad de asumir la condición de iniciativa social. En cambio, un proyecto que integre hogares vulnerables, establezca mecanismos de solidaridad interna, garantice determinados suministros o servicios energéticos en condiciones de accesibilidad y reinvierta sus resultados en ampliar esa función social presenta una proximidad material mucho mayor con la figura del artículo 115 bis.

Ello aconseja no utilizar la declaración de iniciativa social como una simple estrategia para obtener acceso directo a suelo público o subvenciones. La estructura del precepto exige que los beneficios sean consecuencia de una **verdadera función de interés económico general** y de una organización cooperativa no lucrativa. El expediente administrativo deberá poder demostrar esa realidad y no limitarse a reproducir formalmente las expresiones de la ley.

Para los ayuntamientos, la figura abre, sin embargo, posibilidades especialmente relevantes. La combinación entre la nueva competencia municipal en materia de comunidades energéticas y transición energética, la ampliación del autoconsumo colectivo, la forma cooperativa y la declaración de iniciativa social permite construir proyectos en los que la administración local no se limite a otorgar subvenciones ocasionales, sino que articule una política pública energética de carácter estable.

Esa política puede integrar diferentes instrumentos: participación municipal en la comunidad energética cuando resulte jurídicamente adecuada; puesta a disposición de patrimonio mediante los títulos previstos por la legislación aplicable; establecimiento de obligaciones de servicio público claramente delimitadas; compensación de los costes derivados de dichas obligaciones cuando proceda; contratación de prestaciones diferenciadas cuando exista un verdadero contrato público; y apoyo técnico, informativo o financiero dentro de las competencias municipales.

La clave consiste nuevamente en **no confundir la finalidad pública con el instrumento jurídico utilizado**. La declaración de iniciativa social refuerza la posición jurídica de la cooperativa y

proporciona determinadas habilitaciones expresas, pero cada actuación municipal deberá encontrar su procedimiento y régimen jurídico propio.

Una cooperativa energética declarada de iniciativa social puede así constituir un instrumento especialmente idóneo para desarrollar políticas locales de transición energética con una dimensión redistributiva y comunitaria. Su potencialidad no deriva simplemente de producir energía renovable, sino de combinar una estructura democrática de propiedad y control con un régimen no lucrativo y con una misión específicamente orientada a garantizar servicios básicos de interés general.

Es precisamente esta combinación la que permite diferenciar una mera instalación colectiva de generación de un proyecto cooperativo que incorpora una auténtica **función de servicio a la comunidad** y puede justificar, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento, formas reforzadas de colaboración con las administraciones públicas.

5. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO

5.1. Colaborar sin ser persona socia

La participación municipal en una comunidad energética o en un proyecto cooperativo **no exige necesariamente la incorporación del Ayuntamiento como persona socia de la cooperativa**. La nueva competencia reconocida por el artículo 25.2.p) LBRL comprende expresamente la promoción de comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables, junto con el impulso de actuaciones de transición energética, eficiencia energética, electrificación y autoconsumo. La propia formulación legal distingue entre **promover** y **participar**, lo que permite al municipio desempeñar un papel activo de impulso sin integrarse en la estructura societaria de la entidad.

Esta modalidad puede resultar especialmente adecuada cuando la iniciativa procede de la ciudadanía, de una cooperativa ya constituida o de otros actores locales y el Ayuntamiento pretende **facilitar su desarrollo sin intervenir en su gobierno interno**. La actuación municipal puede comprender tareas de información y sensibilización, creación de espacios de participación, elaboración de diagnósticos energéticos, identificación de consumos y superficies potencialmente utilizables, apoyo técnico en la preparación de proyectos o difusión de convocatorias y programas de financiación. También puede favorecer la coordinación entre ciudadanía, empresas, entidades sociales y otros agentes del territorio.

La colaboración puede adquirir, además, formas jurídicas más intensas. La legislación cooperativa valenciana permite expresamente a las cooperativas formalizar **convenios o acuerdos con personas jurídicas públicas o privadas** para el mejor cumplimiento de su objeto social. Por su parte, la Ley 40/2015 admite los convenios entre Administraciones públicas y sujetos de Derecho privado cuando persigan un fin común y se celebren dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

El convenio puede ser, por tanto, un instrumento adecuado para articular actuaciones realmente compartidas: campañas de información, actividades de dinamización, proyectos piloto, intercambio de información no protegida, acciones formativas o compromisos de colaboración técnica. Pero **no debe utilizarse para eludir otros regímenes jurídicos**. La Ley 40/2015 establece expresamente que los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos; cuando la finalidad real sea adquirir una obra, un suministro o un servicio a cambio de una contraprestación, deberá aplicarse la legislación de contratos del sector público.

Del mismo modo, el apoyo municipal puede articularse mediante subvenciones u otros instrumentos de fomento cuando concurren sus presupuestos legales, pero la existencia de una

finalidad energética o social común no permite sustituir el correspondiente procedimiento de concesión. Y si la colaboración requiere utilizar una cubierta, parcela, edificio u otro bien municipal, será necesario otorgar el **título patrimonial o demanial adecuado**, atendiendo a la naturaleza del bien y a la legislación aplicable. La competencia municipal para promover la comunidad energética constituye el fundamento material de la actuación, pero no sustituye el régimen jurídico propio de cada instrumento.

La principal ventaja de esta opción es que permite mantener una **separación clara entre la función pública de impulso y la organización societaria de la cooperativa**. El Ayuntamiento no participa, por el mero hecho de colaborar, en la adopción de acuerdos sociales, no asume los derechos y obligaciones propios de las personas socias ni interviene necesariamente en la gestión ordinaria de la entidad. La cooperativa conserva su autonomía y sus órganos adoptan las decisiones que les corresponden conforme a la legislación cooperativa y a sus estatutos.

Ahora bien, esta separación no significa ausencia de responsabilidades municipales. El Ayuntamiento deberá cumplir las obligaciones que asuma en virtud del concreto instrumento utilizado y responder de sus propias decisiones patrimoniales, presupuestarias, contractuales o subvencionales. Lo que se evita es **la asunción de la posición societaria**, no las consecuencias jurídicas de la actividad municipal de colaboración.

La colaboración externa puede ser, por ello, una opción especialmente apropiada en las fases iniciales de una comunidad energética o cuando el municipio pretende favorecer una iniciativa autónoma de la ciudadanía. Permite acompañar, facilitar recursos y remover obstáculos sin condicionar necesariamente la gobernanza de la cooperativa. Si posteriormente el interés público aconseja una implicación más intensa, podrá valorarse separadamente la incorporación municipal como persona socia, con el correspondiente análisis de sus efectos societarios, patrimoniales y de control.

5.2. Participar como consumidor del autoconsumo

Una segunda forma de participación municipal consiste en que el Ayuntamiento se incorpore al proyecto **como consumidor asociado a un autoconsumo colectivo**, vinculando uno o varios de sus puntos de suministro a una instalación de generación próxima y asociada. Esta posición no exige, por sí misma, que el Ayuntamiento sea propietario del inmueble o cubierta donde se encuentre la instalación ni que tenga que incorporarse como persona socia de la cooperativa o entidad que promueva el proyecto.

El Real Decreto 244/2019 define como consumidor asociado al consumidor situado en un punto de suministro que tiene asociadas instalaciones próximas de red interior o instalaciones próximas a través de la red, y considera que existe autoconsumo colectivo cuando varios consumidores se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica procedente de instalaciones de producción próximas a sus consumos y asociadas a ellos. La condición relevante es, por tanto, la de **consumidor titular del correspondiente punto de suministro**; el CUPS constituye el código que identifica ese punto, pero no es propiamente el sujeto que participa en el autoconsumo.

Esta configuración permite que un Ayuntamiento asocie al autoconsumo los suministros correspondientes, por ejemplo, a instalaciones deportivas, dependencias administrativas, centros sociales, mercados u otros edificios municipales, siempre que se cumplan los requisitos de proximidad, conexión, medida y demás condiciones técnicas y administrativas exigidas por la normativa eléctrica.

La regulación separa expresamente, además, la posición del consumidor de la titularidad de la instalación de generación. El artículo 5.2 del Real Decreto 244/2019 establece que, **con independencia de la titularidad de las instalaciones de consumo y de generación, el consumidor y el propietario de la instalación de generación pueden ser personas físicas o jurídicas diferentes**. Esta separación facilita configuraciones en las que la producción se concentra en los emplazamientos más adecuados mientras los consumos municipales se encuentran distribuidos en otros puntos del territorio.

Conviene, no obstante, distinguir esta regla general de las particularidades de cada modalidad de autoconsumo. En particular, en el **autoconsumo colectivo sin excedentes**, el propio artículo 5.3 establece que la titularidad de la instalación de generación y del mecanismo antivertido será compartida solidariamente por todos los consumidores asociados. En las modalidades con excedentes la posición del consumidor y la del productor aparecen, en cambio, diferenciadas por la propia legislación sectorial. La estructura concreta del proyecto deberá, por ello, analizarse atendiendo a la modalidad de autoconsumo elegida.

La participación municipal como consumidor debe diferenciarse también de la eventual condición de **persona socia de una cooperativa**. Como se ha señalado, el autoconsumo colectivo no exige la constitución de una persona jurídica común. En consecuencia, un Ayuntamiento puede participar como consumidor asociado aunque la instalación sea promovida o gestionada por una cooperativa de la que no forme parte, siempre que la relación jurídica entre las partes y la configuración del autoconsumo permitan esa participación y se cumpla la normativa sectorial. Esta posibilidad resulta especialmente útil para separar los **inmuebles generadores de los inmuebles consumidores**. La ampliación del criterio de proximidad analizada anteriormente permite que, en determinados supuestos, instalaciones fotovoltaicas o eólicas de hasta 5 MW se

asocien a consumidores situados a menos de 5.000 metros. Ello amplía las posibilidades de utilizar para la generación aquellos emplazamientos que presenten mejores condiciones técnicas, urbanísticas o patrimoniales y asociar a ellos puntos de consumo municipales situados en otros edificios.

La condición de consumidor asociado no resuelve, sin embargo, la cuestión relativa al **título jurídico sobre el lugar en el que se implanta la instalación de generación**. Son nuevamente planos distintos. Si la instalación se sitúa en un inmueble perteneciente a un tercero, la relación patrimonial sobre ese inmueble será ajena, en principio, al Ayuntamiento que participa únicamente como consumidor. Si, por el contrario, la generación se instala sobre una cubierta, parcela u otro bien municipal y la instalación pertenece o es explotada por una cooperativa u otro tercero, deberá determinarse y tramitarse el correspondiente título patrimonial o demanial que legitime la utilización del bien público.

Tampoco la participación como consumidor permite prescindir de las restantes reglas del autoconsumo colectivo. El Ayuntamiento deberá incorporarse al correspondiente acuerdo entre consumidores, quedar sujeto al sistema de reparto de la energía y cumplir las obligaciones que correspondan al titular de cada punto de suministro. La Ley del Sector Eléctrico mantiene, además, la posición del consumidor como sujeto del sistema eléctrico y titular de los derechos y obligaciones derivados de su suministro.

La utilidad de esta modalidad reside precisamente en su **flexibilidad**. El Ayuntamiento puede incorporar sus consumos al proyecto y beneficiarse de la energía generada sin asumir necesariamente la propiedad del espacio de generación, la promoción de la instalación o la condición societaria dentro de la cooperativa. Estas posiciones pueden coincidir en un mismo proyecto, pero jurídicamente deben analizarse de forma separada: una cosa es participar como consumidor del autoconsumo; otra, ser propietario del bien sobre el que se genera la energía; otra, ser titular o productor de la instalación; y otra diferente, integrarse como persona socia de la cooperativa o comunidad energética.

5.3. Incorporación del Ayuntamiento como persona socia

La forma de implicación municipal más intensa consiste en la **incorporación del Ayuntamiento como persona socia de la cooperativa**. La legislación cooperativa valenciana contiene una habilitación expresa para ello. El artículo 19.2 LCCV establece que la Generalitat y otras entidades públicas pueden formar parte como socias de cualquier cooperativa para el ejercicio de la iniciativa económica pública, en los términos establecidos en el artículo siguiente y siempre que medie acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo Rector.

Esta mayoría cualificada se refiere al **Consejo Rector de la cooperativa**, es decir, al órgano que debe pronunciarse sobre la admisión de la entidad pública, y no al órgano municipal que decide solicitar el ingreso. Con carácter general, el artículo 20 atribuye al Consejo Rector la competencia para admitir o rechazar las solicitudes de ingreso; cuando quien pretende incorporarse es una entidad pública, el artículo 19.2 exige específicamente la mayoría de dos tercios de sus miembros.

Desde la perspectiva municipal, la incorporación requiere una decisión propia y suficientemente motivada. La existencia de la competencia municipal en materia de comunidades energéticas, transición energética y autoconsumo proporciona desde 2026 una **base competencial expresa**, pero no sustituye las exigencias correspondientes al ejercicio de iniciativa económica pública. Cuando la participación en la cooperativa comporte el desarrollo de una actividad económica municipal en los términos del artículo 86 LBRL, deberá tramitarse el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, justificar su compatibilidad con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera e incorporar el análisis del mercado exigido por el precepto. La aprobación del expediente corresponde al Pleno de la corporación.

La decisión de incorporarse a una cooperativa energética no debería limitarse, por tanto, a aprobar una aportación al capital. El expediente debe justificar **qué interés público persigue la participación municipal y qué función pretende desempeñar el Ayuntamiento dentro de la cooperativa**. No es equivalente incorporarse para consumir energía procedente de las instalaciones comunes, participar en determinados servicios energéticos, contribuir al desarrollo territorial de la comunidad o intervenir activamente en su gobernanza.

También deberán analizarse los estatutos de la cooperativa y comprobar que admiten la participación de la entidad local en condiciones compatibles tanto con la legislación cooperativa como con la regulación energética aplicable. La Ley valenciana permite que las personas jurídicas sean socias de cooperativas de primer grado cuando su finalidad y objeto no sean contrarios a los principios cooperativos ni al objeto de la propia cooperativa.

El expediente municipal deberá concretar, además, la **aportación económica** que corresponda realizar al capital social y su adecuada cobertura presupuestaria, los derechos y obligaciones derivados de la condición de persona socia, el régimen de participación en la actividad cooperativizada y los derechos de voto que correspondan conforme a la ley y a los estatutos. Deberá determinarse igualmente quién ejercerá la representación del Ayuntamiento en la asamblea general y, cuando proceda, en otros órganos de la cooperativa, así como el órgano municipal competente para impartir instrucciones o adoptar las decisiones que deban trasladarse posteriormente a la entidad.

La condición de persona socia implica una participación societaria real. El Ayuntamiento no se limita a colaborar externamente con una entidad privada, sino que se incorpora a una organización dotada de personalidad jurídica propia y participa en ella conforme a las mismas reglas cooperativas que resulten aplicables a los demás socios, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su condición de Administración pública. Esta participación debe ser compatible con la **autonomía de la cooperativa** y con las exigencias de control efectivo establecidas por la legislación energética cuando la entidad pretenda ostentar la condición de comunidad de energías renovables o comunidad ciudadana de energía.

Este último aspecto requiere especial atención. La participación pública está expresamente admitida por la legislación europea y estatal de comunidades energéticas y los municipios se encuentran entre los sujetos que pueden formar parte de ellas y ejercer, en los términos legalmente establecidos, su control efectivo. Sin embargo, la entrada del Ayuntamiento no debería configurarse de manera que desnaturalice la autonomía de una iniciativa que debe continuar respondiendo a los requisitos de participación abierta, voluntaria y control exigidos para la correspondiente categoría de comunidad energética.

La incorporación municipal tampoco determina automáticamente que la cooperativa pase a formar parte del **sector público institucional**. La mera presencia de una Administración entre las personas socias no basta para producir ese efecto. La Ley 40/2015 incluye en el sector público institucional a determinadas entidades privadas vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, por lo que será necesario examinar el grado efectivo de vinculación o dependencia y, en particular, la posición de control que pueda ejercer la entidad local.

Algo semejante sucede en materia de contratación pública. La cooperativa no adquiere automáticamente la condición de poder adjudicador porque un Ayuntamiento participe en ella. Sin embargo, habrá que comprobar si concurren los requisitos del artículo 3.3.d) LCSP: que la entidad haya sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración, dirección o vigilancia.

Debe distinguirse, por último, la incorporación como **persona socia** de la posible participación como **persona asociada**. El artículo 28 LCCV permite que, si los estatutos lo prevén, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, se incorporen como asociadas mediante aportaciones voluntarias al capital. Pero la diferencia es sustancial: las personas asociadas **no realizan operaciones cooperativizadas con la cooperativa**, y sus derechos políticos se encuentran sujetos

a límites específicos; entre otros, el conjunto de sus votos no puede superar el 25 % de los votos presentes y representados en cada votación.

Por ello, cuando la finalidad municipal consiste en **participar efectivamente en la actividad cooperativizada** —por ejemplo, incorporando consumos municipales, recibiendo servicios energéticos o interviniendo en las actividades desarrolladas por la cooperativa en las mismas condiciones societarias previstas para sus miembros—, la condición de persona asociada no constituye una figura equivalente a la de persona socia. La persona asociada responde principalmente a una lógica de aportación de capital y participación limitada, mientras que la persona socia se integra plenamente en la relación cooperativizada.

La elección entre colaboración externa, participación únicamente como consumidor del autoconsumo e incorporación como persona socia debe responder, por tanto, al **grado de implicación que el Ayuntamiento pretenda asumir en el proyecto**. La condición de persona socia es la opción que permite una participación más completa en la actividad y en la gobernanza de la cooperativa, pero exige también una justificación más intensa desde las perspectivas competencial, económico-financiera, societaria y de control público.

5.4. Aportaciones dinerarias y no dinerarias

La incorporación del Ayuntamiento como persona socia exige realizar la **aportación obligatoria al capital social** establecida para adquirir esa condición. El artículo 56 LCCV dispone que los estatutos fijarán la aportación obligatoria inicial, que puede ser igual para todas las personas socias o proporcional a la actividad cooperativizada desarrollada o comprometida. En el caso de una entidad local, la opción más sencilla desde el punto de vista jurídico y de gestión será normalmente una **aportación dineraria**, cuya cuantía deberá justificarse, contar con la correspondiente consignación presupuestaria e incorporarse al expediente municipal de participación en la cooperativa.

La legislación cooperativa admite, no obstante, las **aportaciones no dinerarias**. Conforme al artículo 55.5 LCCV, las aportaciones se realizan ordinariamente en moneda de curso legal, pero, cuando lo autorice la Asamblea General, pueden consistir también en bienes o derechos evaluables económicamente. El valor atribuido a la aportación al capital no puede superar el valor real de los bienes o derechos aportados.

La valoración adquiere especial importancia. Los miembros del Consejo Rector responden solidariamente frente a la cooperativa y frente a sus acreedores de la realidad de las aportaciones y del valor atribuido a las no dinerarias, aunque quedan exentos de esta responsabilidad cuando

la valoración se somete a informe de experto independiente. Además, las aportaciones no dinerarias deben encontrarse **íntegramente desembolsadas**, a diferencia de las dinerarias, para las que la ley admite, con carácter general, un desembolso inicial mínimo del 25 %.

Cuando la aportante es una entidad local, a estas exigencias societarias se añade el **régimen jurídico de su patrimonio**. El artículo 183.2 de la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, permite a las entidades locales aportar directamente bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales, previa valoración técnica, a sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación para la prestación de servicios y el ejercicio de actividades económicas. La posibilidad de realizar una aportación no dineraria tiene, por tanto, respaldo en la legislación local valenciana, pero exige determinar previamente la naturaleza del bien o derecho y tramitar las actuaciones patrimoniales que correspondan.

Esta distinción es especialmente importante respecto de los **bienes de dominio público**. Los bienes demaniales son inalienables y no pueden aportarse en propiedad al capital de una cooperativa. La utilización por esta de una cubierta, parcela, edificio u otro bien demanial deberá articularse mediante el correspondiente título de utilización —normalmente autorización o concesión, según la intensidad y duración del uso— y con sujeción al régimen patrimonial aplicable.

Por ello, no debe confundirse la **aportación al capital social** con la **puesta a disposición de un bien municipal**. El Ayuntamiento puede efectuar una aportación dineraria para adquirir la condición de persona socia y, separadamente, permitir que la cooperativa utilice un determinado inmueble mediante una concesión demanial, un derecho de superficie u otro título jurídicamente adecuado. En tal caso existen dos relaciones distintas, cada una sometida a su propio régimen jurídico y económico.

También es posible plantear una aportación al capital consistente en un derecho económicamente evaluable, pero antes deberá comprobarse que el Ayuntamiento puede válidamente constituirlo o transmitirlo, que el derecho es susceptible de aportación y que se han cumplido las reglas patrimoniales aplicables. **La aportación no dineraria no puede utilizarse como mecanismo para eludir el expediente patrimonial** que habría sido necesario si ese mismo bien o derecho se hubiera puesto a disposición de la cooperativa por otra vía.

Esta separación resulta particularmente aconsejable cuando se proyecta constituir un **derecho de superficie** sobre un inmueble municipal. La constitución del derecho deberá justificarse y tramitarse conforme a la normativa patrimonial y, en su caso, urbanística aplicable, determinar su duración, contenido y condiciones y obtener la correspondiente valoración. Solo después

podrá determinarse si ese derecho se integra en el capital cooperativo como aportación no dineraria o si, por el contrario, resulta jurídicamente más adecuado mantenerlo como una relación patrimonial diferenciada de la aportación societaria.

Desde una perspectiva práctica, la aportación dineraria suele ofrecer mayor simplicidad y transparencia para formalizar la incorporación municipal, mientras que la aportación no dineraria puede resultar adecuada cuando exista una razón objetiva para integrar un determinado bien o derecho en la estructura patrimonial de la cooperativa. En ambos casos debe mantenerse claramente diferenciada la **decisión municipal de participar en la sociedad**, la **aportación al capital necesaria para adquirir la condición de persona socia** y, cuando exista patrimonio público implicado, el **título jurídico que legitima su utilización**.

6. BIENES MUNICIPALES: QUÉ TÍTULO JURÍDICO UTILIZAR

La utilización de inmuebles municipales para instalaciones de generación renovable exige determinar previamente qué naturaleza jurídica tiene el bien y qué tipo de utilización se pretende atribuir a la comunidad energética o a la cooperativa. La existencia de competencia municipal en materia de transición energética y comunidades energéticas no convierte el patrimonio local en libremente disponible ni permite elegir indistintamente entre cesión, autorización, concesión o derecho de superficie.

La selección del instrumento debe realizarse, por tanto, a partir de la clasificación patrimonial del inmueble, de la intensidad y duración de la ocupación y de la posición jurídica que se quiera atribuir a la entidad beneficiaria.

6.1. La cubierta no es una categoría patrimonial autónoma

En los proyectos de autoconsumo y comunidades energéticas es frecuente referirse a la «cesión de cubiertas municipales». Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, **la cubierta no constituye por sí misma una categoría patrimonial autónoma**. Forma parte de un inmueble cuya titularidad, naturaleza y afectación determinan el régimen aplicable.

Antes de decidir su utilización deben comprobarse, al menos, la titularidad municipal del inmueble, su inclusión y clasificación en el inventario de bienes, su condición demanial o patrimonial, la afectación a un uso o servicio público y las eventuales cargas o derechos existentes. También deberán valorarse la compatibilidad urbanística, la posible protección cultural del edificio, la capacidad estructural de la cubierta, las condiciones de acceso para instalación y mantenimiento y la incidencia que la instalación pueda producir sobre el servicio desarrollado en el inmueble.

No es equivalente instalar paneles sobre un edificio administrativo, un colegio público, un polideportivo afecto a un servicio municipal o una nave patrimonial no destinada a un servicio público. La superficie físicamente disponible puede ser semejante, pero **el título jurídico necesario puede ser diferente**.

Por ello, la primera cuestión del expediente no debe ser «cómo cedemos la cubierta», sino **qué naturaleza jurídica tiene el inmueble, qué uso se pretende autorizar y si ese uso es compatible con su afectación actual**.

6.2. Bienes patrimoniales: explotación y cesión de uso

Cuando el inmueble tenga naturaleza patrimonial existe una mayor flexibilidad en cuanto al negocio jurídico utilizable. El artículo 185 de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, permite que la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se realice mediante **cualquier negocio jurídico, típico o atípico**, y establece como principio general su utilización conforme a criterios de rentabilidad. La adjudicación debe seguir las reglas previstas en el propio precepto, que admite la adjudicación directa únicamente cuando concurren y se justifiquen las circunstancias legalmente previstas.

Junto a ese régimen general, el artículo 187 regula específicamente la **cesión de uso de bienes patrimoniales**. Las entidades locales pueden cederlos directamente o mediante concurso, gratuitamente o con la prestación que se acuerde, a otras Administraciones públicas o a entidades privadas sin ánimo de lucro, siempre que se destinen a fines de utilidad pública e interés social que redunden en beneficio de los vecinos. El acuerdo debe identificar la finalidad concreta y la duración —o, en su caso, el carácter precario de la cesión— y su plazo máximo es de treinta años.

Esta figura puede resultar adecuada para una cooperativa energética **cuando reúna el requisito subjetivo de entidad privada sin ánimo de lucro y pueda justificarse suficientemente la utilidad pública e interés social del proyecto**. La simple condición de cooperativa o de comunidad energética no basta, por tanto, para acudir automáticamente al artículo 187.

En un proyecto de estas características, el expediente debería concretar la superficie objeto de utilización, la finalidad energética y social, la duración, el régimen económico, las obras e instalaciones permitidas, las obligaciones de conservación y mantenimiento, el acceso al inmueble, los seguros y responsabilidades y el destino de las instalaciones al finalizar la cesión. La cesión de uso resulta especialmente útil cuando se pretende atribuir una **facultad temporal de utilización sin constituir un derecho real autónomo**. Si el proyecto necesita un título más estable, transmisible o susceptible de servir de soporte a una financiación de largo plazo, puede resultar más adecuada la constitución de un derecho de superficie.

6.3. Derecho de superficie

El derecho de superficie ofrece una estructura especialmente útil cuando la instalación exige una inversión relevante y la entidad promotora necesita un título jurídico estable durante un período suficiente para financiar y amortizar el proyecto.

El artículo 53 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana configura el derecho de superficie como un **derecho real** que permite mantener temporalmente una propiedad

separada sobre las construcciones o edificaciones realizadas en finca ajena. Solo puede constituirlo el propietario del suelo, público o privado, y para su válida constitución se exige escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad. Su duración debe determinarse expresamente y no puede superar los noventa y nueve años. Puede constituirse a título oneroso o gratuito.

El límite de noventa y nueve años constituye únicamente un **máximo legal**, no una recomendación para proyectos energéticos. La duración deberá justificarse atendiendo a la inversión, las condiciones de financiación, la vida útil de las instalaciones, los costes de mantenimiento y las necesidades de control y recuperación del patrimonio municipal. En una instalación fotovoltaica, períodos del entorno de veinte o treinta años pueden resultar razonables en determinados proyectos, pero deben fijarse a partir de sus circunstancias económicas y técnicas y no presentarse como un plazo establecido normativamente.

Cuando el propietario sea una entidad local, la regulación civil y urbanística del derecho de superficie debe coordinarse además con el **régimen patrimonial del bien municipal**. No basta con invocar el artículo 53 TRLSRU: habrá que determinar si el inmueble y su clasificación permiten utilizar este instrumento y tramitar el correspondiente expediente patrimonial, con valoración del derecho, justificación de su duración y contraprestación, condiciones de utilización y régimen de extinción y reversión.

Debe evitarse especialmente tratar el derecho de superficie y la concesión demanial como figuras intercambiables. El primero es un derecho real cuya constitución responde a la lógica propia del derecho de superficie; la segunda es el título característico para determinados usos privativos del dominio público. La naturaleza del bien y del aprovechamiento determinarán cuál resulta jurídicamente procedente.

6.4. Bienes demaniales: autorización y concesión

Cuando el inmueble se encuentra afectado a un uso o servicio público, la utilización por un tercero debe articularse mediante los instrumentos propios del **dominio público**. El artículo 184 de la Ley 8/2010 regula expresamente las concesiones y autorizaciones demaniales de las entidades locales. Las concesiones se otorgan, como regla general, mediante concurrencia, aunque cabe otorgamiento directo en los supuestos previstos legalmente. Su duración máxima, incluidas las prórrogas, es de setenta y cinco años, salvo que una norma especial establezca un plazo inferior.

La diferencia entre autorización y concesión no debe hacerse depender únicamente de que la instalación sea «más o menos permanente». La legislación patrimonial distingue

fundamentalmente según la **intensidad del uso, su carácter privativo y la existencia de instalaciones fijas**. El uso privativo que implique ocupación mediante obras o instalaciones fijas requiere concesión; las autorizaciones quedan reservadas a supuestos de utilización de menor intensidad o a ocupaciones mediante elementos desmontables dentro de los límites temporales correspondientes. La Ley 8/2010 remite expresamente el régimen de las autorizaciones a la normativa básica aplicable.

Por esta razón, una instalación fotovoltaica que ocupe de manera estable una parte de una cubierta demanial mediante estructuras e instalaciones fijas **encajará normalmente en la concesión demanial**, especialmente cuando la instalación pertenezca a una cooperativa o tercero y deba permanecer durante un período prolongado. No debería recurrirse a una autorización precaria para sostener artificialmente una ocupación que materialmente presenta carácter estable y privativo.

La concesión debe delimitar la superficie ocupada, el plazo, las condiciones técnicas, el acceso para mantenimiento, el régimen económico, las obligaciones de conservación, seguros y responsabilidades, las causas de extinción y el destino de las instalaciones al término del título. El documento administrativo de concesión constituye título suficiente para su inscripción registral.

6.5. Adjudicación directa a cooperativas de iniciativa social

El artículo 115 bis LCCV introduce una habilitación específica de especial interés para las comunidades energéticas constituidas como cooperativas de iniciativa social. El precepto establece que estas cooperativas pueden **resultar adjudicatarias directas de concesiones demaniales o derechos de superficie sobre patrimonio de las entidades locales para desarrollar sus actividades**, siempre que se trate de negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa básica sobre contratación pública.

Esta previsión permite excepcionar, cuando concurren sus presupuestos, la regla general de concurrencia. En materia concesional, el propio artículo 93.1 de la Ley 33/2003 admite el otorgamiento directo no solo en determinados supuestos generales, sino también cuando así se establezca expresamente **en otra ley**.

La adjudicación directa no significa, sin embargo, **adjudicación sin expediente**. La Administración deberá acreditar la titularidad y naturaleza del inmueble, su disponibilidad, la compatibilidad del proyecto con su afectación, la condición de cooperativa de iniciativa social de la beneficiaria, la finalidad a la que se destinará el bien y la concurrencia de los presupuestos del artículo 115 bis.

También deberán determinarse la valoración económica del derecho otorgado, el carácter gratuito u oneroso de la operación cuando legalmente proceda, el plazo, las obligaciones de mantenimiento, las condiciones técnicas y de acceso, las responsabilidades y seguros, las facultades municipales de inspección y control, las causas de resolución y el régimen de reversión.

La habilitación tampoco permite transformar artificialmente en negocio patrimonial una relación que materialmente tenga naturaleza contractual. Si el objeto real consiste en que el Ayuntamiento encargue a la cooperativa la ejecución de una instalación, la prestación de un servicio energético o un suministro a cambio de una contraprestación, deberá determinarse si nos encontramos ante un contrato sometido a la LCSP. El artículo 115 bis opera únicamente cuando el negocio patrimonial correspondiente se encuentra efectivamente excluido del ámbito de la normativa básica de contratación.

6.6. Edificios educativos, culturales, administrativos y de seguridad

La instalación sobre edificios afectados a determinados servicios públicos exige un análisis adicional. La **titularidad municipal no equivale a disponibilidad plena del inmueble**, especialmente cuando sobre él concurren competencias de otras Administraciones o existe normativa sectorial específica.

En edificios educativos deberá comprobarse no solo la titularidad, sino también qué Administración ejerce las competencias sobre el centro y qué autorizaciones resultan necesarias. En inmuebles culturales o protegidos habrá que atender a la legislación sobre patrimonio cultural y, en su caso, a las autorizaciones derivadas de su nivel de protección. En edificios administrativos, instalaciones deportivas o inmuebles vinculados a seguridad y emergencias deberán valorarse especialmente el acceso de terceros, la continuidad del servicio, la seguridad, las interferencias con instalaciones existentes y las responsabilidades derivadas del mantenimiento.

La instalación de generación **no exige por sí misma la desafectación del inmueble**. Un bien puede continuar afectado al uso o servicio público principal y admitir una utilización adicional por un tercero cuando esta sea compatible con aquella afectación y se otorgue el título demanial adecuado. La instalación fotovoltaica sobre un colegio o polideportivo no transforma necesariamente el inmueble en bien patrimonial ni obliga a desafectar previamente la cubierta. La desafectación deberá plantearse cuando desaparezca la finalidad pública que justificaba la condición demanial o cuando la utilización proyectada resulte incompatible con la afectación y se pretenda pasar al régimen propio de los bienes patrimoniales. No debe utilizarse simplemente como mecanismo para facilitar una operación que puede articularse correctamente manteniendo la naturaleza demanial del inmueble.

La decisión sobre el título jurídico debe realizarse, por tanto, **después de calificar el bien y definir con precisión el uso proyectado**. En bienes patrimoniales podrán utilizarse los instrumentos previstos para su explotación o cesión; cuando exista una inversión estable puede valorarse el derecho de superficie; y cuando la ocupación recaiga sobre dominio público mediante instalaciones fijas, la concesión demanial será normalmente el instrumento adecuado. La condición de cooperativa de iniciativa social puede permitir la adjudicación directa en los términos del artículo 115 bis LCCV, pero no altera esta previa necesidad de determinar correctamente la naturaleza del bien y de la operación.

7. CONVENIOS, CONTRATOS Y RIESGO DE RECALIFICACIÓN

La colaboración entre un Ayuntamiento y una cooperativa energética puede articularse mediante distintos instrumentos jurídicos. La elección entre convenio, contrato, subvención o negocio patrimonial no depende de la denominación utilizada por las partes, sino del **contenido real de la relación que se pretende establecer**. Esta delimitación resulta especialmente importante en los proyectos energéticos, en los que pueden concurrir simultáneamente actuaciones de promoción, utilización de bienes municipales, ejecución de instalaciones, prestación de servicios y aportaciones económicas.

7.1. El convenio de colaboración

Los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015 permiten formalizar convenios entre una Administración pública y sujetos de Derecho privado para la consecución de un **fin común**. El convenio constituye, por tanto, un instrumento adecuado cuando Ayuntamiento y cooperativa desarrollan una verdadera actuación de cooperación, en la que cada parte asume compromisos propios orientados a un objetivo compartido. El artículo 47.2.c) contempla expresamente los convenios celebrados entre una Administración pública y un sujeto de Derecho privado.

En el ámbito de las comunidades energéticas, esta fórmula puede servir para ordenar actuaciones de información y sensibilización, procesos de participación ciudadana, elaboración conjunta de estudios o diagnósticos, campañas de divulgación, preparación de proyectos, coordinación de actuaciones, formación, búsqueda o gestión coordinada de ayudas y otras actividades en las que exista una **cooperación efectiva** y no una prestación adquirida por el Ayuntamiento a un operador económico.

El convenio debe identificar las competencias en las que se fundamenta la actuación administrativa, su objeto, las actuaciones que corresponde realizar a cada parte, los compromisos económicos que eventualmente se asuman, los mecanismos de seguimiento y control y las consecuencias de su incumplimiento. La existencia de aportaciones económicas no transforma por sí sola el convenio en contrato. La Ley 40/2015 admite expresamente compromisos financieros, aunque exige su sostenibilidad presupuestaria y establece que las aportaciones realizadas por los firmantes no pueden superar los gastos derivados de la ejecución del convenio. Cuando el convenio instrumente además una subvención, deberá respetar la legislación general de subvenciones.

Su duración deberá ser determinada. Como regla general no podrá superar **cuatro años**, salvo que una norma prevea un plazo superior, y antes de su finalización los firmantes pueden acordar unánimemente una prórroga de hasta otros cuatro años. Esta duración del convenio no debe

confundirse con la del eventual título patrimonial que pueda acompañarlo: una concesión demanial o un derecho de superficie pueden tener una duración distinta y deberán tramitarse separadamente conforme a su propia normativa.

Esta última distinción resulta especialmente importante en proyectos energéticos. El convenio **no constituye por sí mismo título suficiente para ocupar una cubierta, parcela o inmueble municipal** cuando dicha ocupación requiere autorización, concesión, derecho de superficie u otro negocio patrimonial. El proyecto puede disponer simultáneamente de un convenio que ordene la cooperación entre Ayuntamiento y cooperativa y de un expediente patrimonial que habilite el uso del inmueble, pero ambos instrumentos cumplen funciones diferentes.

Tampoco puede utilizarse el convenio para encubrir una contratación pública. El artículo 47.1 de la Ley 40/2015 establece expresamente que los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos y que, cuando las tengan, su naturaleza y régimen jurídico deben ajustarse a la legislación de contratos del sector público. La misma regla aparece, desde la perspectiva de la LCSP, en su artículo 6.2: los convenios celebrados entre entidades del sector público y personas físicas o jurídicas privadas quedan excluidos de la LCSP **únicamente cuando su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados por la propia Ley o por normas administrativas especiales**.

Por ello, la utilización correcta del convenio exige comprobar que existe una verdadera lógica de **colaboración para un objetivo común**, y no simplemente un encargo municipal de una prestación. Cuanto más se configure la relación de manera que el Ayuntamiento determine una prestación concreta que debe ejecutar la cooperativa y asuma a cambio una contraprestación, mayor será la necesidad de examinar si materialmente existe un contrato público.

7.2. Cuándo entra en juego la LCSP y riesgo de recalificación

La condición de cooperativa, de entidad no lucrativa, de comunidad energética o de cooperativa de iniciativa social **no excluye por sí misma la aplicación de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**. La naturaleza del sujeto contratado puede ser relevante para determinados procedimientos, reservas o políticas de contratación estratégica, pero no permite sustraer de la LCSP una relación que materialmente tenga naturaleza contractual.

El análisis debe centrarse en el **objeto real de la operación**. Si el Ayuntamiento pretende que una cooperativa ejecute una instalación fotovoltaica, le suministre determinados equipos, preste servicios de mantenimiento o gestión energética o realice cualquier otra prestación incluida entre

los contratos regulados por la LCSP, deberá analizarse y tramitarse la relación conforme a la legislación contractual cuando concurran los restantes presupuestos exigibles.

Por esta razón, la existencia de una aportación económica municipal no constituye, aisladamente considerada, el criterio decisivo. Puede haber financiación dentro de un convenio y puede existir una subvención legítimamente concedida a una cooperativa. La diferencia reside en determinar **qué recibe jurídicamente el Ayuntamiento a cambio** y cuál es la causa real de la relación. Si los fondos contribuyen a una actividad común en la que ambas partes desarrollan actuaciones propias, puede existir convenio; si se destinan a fomentar una actividad de interés público sin que exista contraprestación directa para la Administración, podrá existir una subvención; si, en cambio, el Ayuntamiento adquiere una obra, suministro o servicio de un operador económico, estaremos ante el ámbito propio de la contratación pública.

Esta calificación debe realizarse atendiendo al conjunto de la operación y no a las expresiones utilizadas en el documento. Denominar «aportación», «colaboración», «compensación» o «convenio» a una cantidad económica no altera su naturaleza si, en realidad, constituye el precio de una prestación contractual. Del mismo modo, la existencia de una finalidad ambiental o social compartida no basta para excluir la LCSP cuando la estructura económica y jurídica de la relación responde a un contrato.

Los **negocios patrimoniales** presentan una lógica diferente. El artículo 9 LCSP excluye de su ámbito las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y determinados contratos de explotación de bienes patrimoniales, así como los negocios sobre inmuebles que contempla el propio precepto. Estos negocios se rigen prioritariamente por su legislación patrimonial específica. Sin embargo, la exclusión depende nuevamente de su contenido material y no de la denominación que se utilice.

La propia LCSP introduce una cautela significativa para los negocios patrimoniales sobre inmuebles: solo pueden incorporarse a ellos prestaciones propias de los contratos típicos cuando su valor estimado no supere el **50 % del importe total del negocio** y exista la relación de vinculación y complementariedad exigida por el artículo 9.2. Esta regla confirma que no es posible utilizar un negocio patrimonial como soporte formal para incorporar, sin más, prestaciones que deberían contratarse conforme a la LCSP.

Este riesgo debe tenerse especialmente presente cuando el Ayuntamiento pone una cubierta a disposición de una cooperativa y, simultáneamente, pretende que esta instale paneles, mantenga la instalación y suministre o gestione energía para dependencias municipales. En estos proyectos debe **desagregarse jurídicamente cada prestación** y determinar si existe una simple utilización de patrimonio municipal, un autoconsumo en el que el Ayuntamiento participa como

consumidor, una verdadera cooperación entre las partes o una prestación que la Administración está adquiriendo de la cooperativa. La combinación de varias relaciones en un mismo proyecto no permite someterlas todas automáticamente al régimen de la que resulte más conveniente.

Esta cautela adquiere especial relevancia respecto de las cooperativas de iniciativa social. El artículo 115 bis LCCV permite que estas puedan resultar adjudicatarias directas de concesiones demaniales o derechos de superficie sobre patrimonio de las entidades locales para desarrollar sus actividades, pero condiciona expresamente los beneficios contemplados por el precepto a que se trate de **negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa básica sobre contratación**.

La referencia a la exclusión de la normativa contractual debe formar parte, por ello, de la motivación del expediente. No basta con acreditar que la destinataria ha obtenido la declaración de cooperativa de iniciativa social. Será necesario justificar también que el negocio que pretende adjudicarse directamente es realmente una concesión demanial o un derecho de superficie y que **no encubre la adquisición municipal de una obra, suministro o servicio** sometida a la LCSP.

La regla práctica es, por tanto, separar correctamente los instrumentos: el **convenio** para una cooperación real dirigida a objetivos comunes; el **contrato** cuando el Ayuntamiento adquiere una prestación propia de la LCSP; la **subvención** cuando financia o fomenta una actividad sin recibir una contraprestación contractual; y el **título patrimonial o demanial** cuando se atribuye el uso o aprovechamiento de un bien municipal. La circunstancia de que todos ellos puedan contribuir a un mismo proyecto de comunidad energética no permite confundir sus respectivas funciones ni sus procedimientos.

8. OPERATIVA DEL AUTOCONSUMO COLECTIVO EN PROYECTOS MUNICIPALES

Una vez definida la estructura jurídica del proyecto, su funcionamiento como autoconsumo colectivo exige coordinar los puntos de suministro participantes, la instalación o instalaciones de generación, los criterios de proximidad, el reparto de la energía y las relaciones con los distintos sujetos del sistema eléctrico. En los proyectos municipales resulta especialmente importante mantener diferenciadas estas cuestiones de la posición que el Ayuntamiento pueda ocupar en la cooperativa o comunidad energética.

8.1. Consumidores asociados y puntos de suministro municipales

El Ayuntamiento puede incorporar a un autoconsumo colectivo **varios puntos de suministro de su titularidad**, cada uno identificado por su correspondiente CUPS, siempre que reúnan los requisitos técnicos y administrativos establecidos por la normativa de autoconsumo y puedan quedar asociados a la instalación o instalaciones de generación.

Esta configuración permite concentrar la generación en aquellos inmuebles o espacios que resulten más adecuados y asociar a ella consumos correspondientes a otros edificios municipales. Una instalación situada, por ejemplo, sobre un polideportivo, un mercado o una parcela técnicamente idónea puede asociarse a otros puntos de suministro municipales que cumplan alguno de los criterios reglamentarios de proximidad. No es necesario, por tanto, instalar generación en cada uno de los edificios consumidores.

El Real Decreto 244/2019 permite además que **el consumidor y el propietario de la instalación de generación sean personas distintas**, sin perjuicio de las especialidades correspondientes a cada modalidad de autoconsumo. Ello permite separar jurídicamente la titularidad de los suministros municipales, la propiedad de la instalación de generación y la titularidad del inmueble sobre el que esta se ubique.

En un mismo autoconsumo colectivo, los consumidores asociados a una misma instalación de generación deberán pertenecer a la **misma modalidad de autoconsumo**. Cada consumidor debe comunicar su incorporación a la distribuidora, directamente o a través de la comercializadora, mediante el mismo acuerdo firmado por todos los participantes en el que se establezcan los criterios de reparto.

Cuando participen varios suministros municipales, será conveniente identificar desde el inicio qué CUPS se incorporan, su titularidad, potencia contratada y perfil de consumo, así como la modalidad de autoconsumo elegida. Esta información permitirá dimensionar correctamente la instalación y diseñar un reparto de la energía acorde con los consumos efectivos.

8.2. Proximidad: regla de 500 metros y supuesto especial de 5 kilómetros

La asociación entre generación y consumo no depende necesariamente de que ambos se encuentren en el mismo inmueble. El artículo 3.g) del Real Decreto 244/2019 contempla distintos criterios para considerar una instalación como próxima y asociada: conexión a la red interior o mediante línea directa; conexión a redes de baja tensión derivadas del mismo centro de transformación; determinados criterios de distancia; y ubicación de generación y consumo en una misma referencia catastral conforme a los términos del propio precepto.

Dentro de los criterios de distancia se mantiene la regla general de **menos de 500 metros**, medidos entre los equipos de medida en su proyección ortogonal en planta. Desde marzo de 2026 se añade un supuesto especial para instalaciones de generación fotovoltaica o eólica de hasta 5 MW conectadas a los consumidores a través de las redes de transporte o distribución: en estos casos la distancia puede alcanzar **menos de 5.000 metros**, calculada del mismo modo entre los respectivos equipos de medida.

Esta ampliación resulta especialmente útil para la planificación municipal porque permite relacionar consumos que se encuentran dispersos territorialmente con instalaciones de generación ubicadas en los emplazamientos más adecuados. El Ayuntamiento puede así analizar conjuntamente los edificios y espacios disponibles para generar energía y los puntos de consumo potencialmente asociables, sin hacer depender el proyecto de que cada inmueble consumidor disponga de una cubierta adecuada.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, **no existe un radio general de cinco kilómetros para cualquier autoconsumo**. Cuando se utilice este criterio especial deberán cumplirse conjuntamente sus requisitos de tecnología, potencia, conexión y distancia.

8.3. Reparto de la energía entre los consumidores

En el autoconsumo colectivo, la energía neta generada se atribuye a los distintos consumidores mediante **coeficientes de reparto**. El anexo I del Real Decreto 244/2019 establece que estos coeficientes deben constar en un acuerdo firmado por todos los consumidores participantes y notificarse a la empresa distribuidora, que los aplicará para individualizar la energía correspondiente a cada consumidor. La suma de los coeficientes debe ser igual a uno en cada hora del período correspondiente.

La normativa proporciona una considerable flexibilidad para determinar estos coeficientes. Pueden fijarse atendiendo a la potencia de los consumidores, a su aportación económica a la instalación de generación o a **cualquier otro criterio acordado por todos los participantes**.

Además, pueden utilizarse coeficientes constantes o valores diferentes para cada hora, siempre dentro de las condiciones establecidas reglamentariamente.

En un proyecto municipal resulta aconsejable que la elección de los coeficientes se apoye en un análisis previo de las **curvas y perfiles de consumo**, porque un reparto mal diseñado puede atribuir energía a un punto de suministro en horas en las que apenas existe consumo mientras otros edificios presentan una demanda elevada. Pero se trata de un criterio de diseño y eficiencia del proyecto, no de una fórmula de reparto impuesta legalmente.

También debe preverse cómo se gestionarán las modificaciones posteriores. El anexo I permite modificar los coeficientes, previa comunicación al encargado de la lectura, con una periodicidad no inferior a cuatro meses. Esta posibilidad permite adaptar el reparto a modificaciones relevantes en los consumos o en la composición del autoconsumo.

En las comunidades energéticas constituidas como cooperativa debe mantenerse, además, una distinción esencial: **el coeficiente de reparto energético no determina los derechos societarios**. Una persona socia puede realizar una determinada aportación al capital, disponer de los derechos de voto establecidos en la legislación y los estatutos y, al mismo tiempo, tener atribuido un porcentaje diferente de la energía generada. Capital social, poder de voto y reparto energético responden a relaciones jurídicas distintas y no deben confundirse.

8.4. Gestor de autoconsumo y simplificación de la gestión

La figura del **gestor de autoconsumo**, incorporada al artículo 6.1.m) de la Ley 24/2013 en 2026, puede facilitar considerablemente la operativa de los proyectos con numerosos puntos de suministro. La Ley lo define como la persona física o jurídica que, previa autorización de los consumidores asociados, representa sus intereses y realiza en su nombre las gestiones necesarias para el buen funcionamiento del autoconsumo.

En un proyecto municipal o cooperativo, la existencia de un único interlocutor puede reducir las dificultades derivadas de las altas, modificaciones, incidencias y comunicaciones que afecten al autoconsumo. La propia Ley del Sector Eléctrico obliga a las empresas distribuidoras a disponer de un servicio de atención a los titulares de instalaciones de autoconsumo y a sus representantes, mencionando expresamente entre ellos al gestor de autoconsumo.

Cuando la comunidad energética adopte forma cooperativa, la propia cooperativa puede asumir esta función, siempre que reciba las autorizaciones necesarias. Conviene, no obstante, **delimitar expresamente el alcance de la representación**: actuaciones que puede realizar, duración,

procedimiento para su modificación o revocación, gestión de incidencias y tratamiento de los datos necesarios para ejercerla.

Esta delimitación resulta especialmente importante porque el gestor no sustituye de manera general a los consumidores ni adquiere por esa condición la titularidad de sus contratos de suministro. Su función consiste en representarlos, dentro de la autorización recibida, en las gestiones necesarias para el autoconsumo.

En este punto debe mantenerse además la cautela ya señalada: el reconocimiento legal del gestor es actualmente claro, pero no deben atribuirse como facultades legales vigentes todas las actuaciones concretas contempladas en propuestas o desarrollos reglamentarios todavía no incorporados definitivamente al Real Decreto 244/2019. La documentación del proyecto deberá ajustarse a las facultades que resulten efectivamente vigentes y a las autorizaciones otorgadas por los consumidores.

Para los proyectos municipales, la utilidad del gestor reside fundamentalmente en **centralizar y ordenar una operativa que, de otro modo, tendría que coordinarse entre numerosos puntos de suministro y participantes**, manteniendo al mismo tiempo identificada la posición jurídica de cada consumidor.

9. PROCEDIMIENTO MUNICIPAL Y HOJA DE RUTA RECOMENDADA

La puesta en marcha de una comunidad energética o de un proyecto de autoconsumo colectivo con participación municipal no responde a un procedimiento administrativo único. La tramitación dependerá de la posición que vaya a asumir el Ayuntamiento, de la configuración energética del proyecto, de la eventual utilización de bienes municipales y de las relaciones jurídicas que se establezcan con la cooperativa o con los restantes participantes.

Por ello, el expediente no debería construirse a partir de una figura jurídica elegida de antemano —convenio, concesión, derecho de superficie o participación societaria— para tratar después de adaptar a ella el proyecto. El criterio debe ser el inverso: **definir primero la operación que se pretende realizar y seleccionar después los instrumentos jurídicos adecuados para cada una de sus partes.**

Una secuencia de actuación recomendable para las entidades locales puede estructurarse del siguiente modo:

1. Definir el objetivo público y el alcance del proyecto.

El punto de partida debe ser la identificación de la finalidad municipal perseguida: reducción del consumo y del gasto energético de los edificios públicos, producción renovable, autoconsumo colectivo, reducción de emisiones, participación ciudadana, lucha contra la vulnerabilidad energética, apoyo al tejido empresarial local o combinación de varias de estas finalidades. Esta definición permitirá fundamentar la actuación municipal en las competencias propias reconocidas por el artículo 25.2.p) LBRL y determinar posteriormente qué instrumentos resultan proporcionados.

2. Determinar el modelo energético y organizativo.

Debe precisarse si se pretende desarrollar exclusivamente un autoconsumo colectivo entre varios consumidores, constituir o colaborar con una comunidad de energías renovables o una comunidad ciudadana de energía y, en estos últimos casos, qué forma jurídica adoptará la entidad. El autoconsumo colectivo puede existir sin una persona jurídica común, mientras que la comunidad energética exige una organización jurídica que reúna los requisitos sectoriales correspondientes. Esta decisión condicionará buena parte de la tramitación posterior.

3. Analizar la estructura de la cooperativa cuando se utilice esta forma jurídica.

Deberá comprobarse la clase de cooperativa, su objeto social, las actividades cooperativizadas, las categorías de personas socias, el régimen de admisión y baja, los derechos de voto y la distribución del control efectivo. Cuando resulte adecuado por la finalidad del proyecto, podrá

valorarse asimismo la calificación como cooperativa no lucrativa y, si concurren los presupuestos del artículo 115 bis LCCV, la declaración como cooperativa de iniciativa social. Estas condiciones no deben darse por supuestas por el hecho de desarrollar una actividad energética.

4. Realizar el estudio energético y territorial del proyecto.

Antes de adoptar decisiones patrimoniales deben identificarse las posibles instalaciones de generación y los puntos de suministro que se pretende asociar. En el caso de consumos municipales deberán concretarse los correspondientes CUPS y analizarse sus perfiles de consumo. Simultáneamente deberán comprobarse los criterios de proximidad establecidos por el Real Decreto 244/2019, incluida, cuando resulte aplicable, la regla especial de menos de 5.000 metros para instalaciones fotovoltaicas o eólicas de hasta 5 MW.

Este análisis permite evitar una práctica poco eficiente: seleccionar primero una cubierta por el mero hecho de ser municipal y comprobar después si resulta adecuada. El emplazamiento de generación debe elegirse atendiendo conjuntamente a criterios energéticos, estructurales, urbanísticos, patrimoniales y de proximidad a los consumos.

5. Determinar la naturaleza jurídica de los bienes municipales afectados.

Si el proyecto utiliza edificios, cubiertas, parcelas u otros espacios municipales, deberá verificarse su titularidad, clasificación como bien patrimonial o demanial, afectación, situación registral e inventarial y compatibilidad de la instalación con el uso o servicio público al que esté destinado.

No debe tramitarse una genérica «cesión de cubiertas». La cubierta forma parte de un inmueble sometido a un determinado régimen patrimonial y será esa naturaleza jurídica, junto con las características de la ocupación, la que determine el instrumento adecuado.

6. Separar las distintas relaciones jurídicas que integran el proyecto.

Una vez definida la operación deberá determinarse qué instrumento corresponde a cada relación. Podrá existir un **convenio** para articular actuaciones de cooperación; un **contrato** cuando el Ayuntamiento adquiera una obra, suministro o servicio; una **subvención** cuando se financie una actividad de interés público sin contraprestación contractual; una **cesión de uso** sobre bienes patrimoniales cuando concurren sus requisitos; un **derecho de superficie**; o una **autorización o concesión demanial** cuando se utilicen bienes de dominio público.

Un mismo proyecto puede exigir varios instrumentos simultáneamente. La existencia de un convenio no sustituye el título patrimonial y una concesión demanial no permite incorporar como parte de ella prestaciones contractuales que deban someterse a la LCSP.

7. Formar los expedientes administrativos correspondientes.

Cada instrumento deberá tramitarse conforme a su legislación propia. En función de la operación podrán ser necesarios una memoria justificativa del interés público y de la competencia municipal, informes técnicos y urbanísticos, valoración económica o patrimonial, informe jurídico, acreditación de la disponibilidad del bien, análisis presupuestario y económico-financiero, fiscalización de Intervención cuando proceda y determinación del órgano municipal competente.

Cuando el proyecto combine varias relaciones —por ejemplo, participación municipal en la cooperativa, utilización de una cubierta y contratación de determinadas prestaciones— resulta especialmente aconsejable **identificar y justificar separadamente cada una**, aunque todas formen parte de una misma estrategia energética municipal.

8. Tramitar la instalación y la incorporación al autoconsumo.

Definida la estructura jurídica y patrimonial, deberá completarse la tramitación técnica y sectorial: legalización de las instalaciones, permisos de acceso y conexión cuando resulten exigibles, equipos de medida, identificación del autoconsumo mediante su correspondiente CAU y adaptación de los contratos y puntos de suministro a la modalidad elegida.

En el autoconsumo colectivo deberán formalizarse además el **acuerdo de reparto y el fichero de coeficientes**, que han de ser coherentes para todos los consumidores participantes y comunicarse a la distribuidora en los términos previstos en el Real Decreto 244/2019. El CAU identifica el autoconsumo colectivo y es asignado por la empresa distribuidora; no debe confundirse con los CUPS, que continúan identificando individualmente cada punto de suministro.

9. Organizar la gestión durante toda la vida del proyecto.

El expediente no debería finalizar con la puesta en funcionamiento de la instalación. Deben quedar definidos el mantenimiento, los seguros, las responsabilidades, el acceso a las instalaciones, la gestión de averías e incidencias, las modificaciones del reparto, la entrada y salida de consumidores y los mecanismos de seguimiento.

Cuando se designe un gestor de autoconsumo deberán documentarse las autorizaciones necesarias y delimitarse sus facultades de representación. También es conveniente establecer indicadores que permitan comprobar el cumplimiento de los objetivos energéticos, económicos, ambientales y, cuando existan, sociales del proyecto.

10. Regular desde el inicio la terminación del proyecto.

Cuando exista patrimonio municipal implicado deberán determinarse las consecuencias de la extinción del título: retirada o conservación de las instalaciones, reposición del inmueble,

reversión, responsabilidades pendientes y tratamiento de los equipos al finalizar su vida útil. En instalaciones con una duración prevista de veinte, treinta o más años, estas cuestiones no deberían dejarse para el momento de la extinción.

11. Valorar específicamente la incorporación del Ayuntamiento como persona socia.

La participación societaria municipal no debería constituir el punto de partida automático del proyecto. Debe utilizarse cuando aporte una utilidad adicional respecto de otras formas de participación: intervención estable en la gobernanza, integración de los consumos municipales en la actividad cooperativizada, consolidación de la colaboración público-cooperativa o cualquier otra finalidad pública suficientemente justificada.

Si esos objetivos pueden alcanzarse mediante la participación del Ayuntamiento como consumidor, mediante instrumentos de fomento o mediante una colaboración externa adecuadamente articulada, la condición de persona socia puede no resultar necesaria. Si se opta por ella, deberá tramitarse el correspondiente expediente municipal y analizarse la aportación al capital, los derechos de voto, la representación municipal, los efectos presupuestarios y la incidencia que la participación pública pueda producir sobre la autonomía y el control de la cooperativa.

Esta secuencia permite pasar de una aproximación basada en la búsqueda de una «figura jurídica adecuada» a una metodología centrada en la **descomposición del proyecto en las distintas relaciones que lo integran**. El objetivo, la configuración energética, la organización de los participantes, el patrimonio utilizado, las prestaciones adquiridas y la posición del Ayuntamiento deben analizarse separadamente para aplicar a cada elemento el régimen jurídico que le corresponde.

10. RÉGIMEN ECONÓMICO, CONTROL Y REVERSIÓN

El régimen económico de la utilización de bienes municipales deberá determinarse en función de **la naturaleza del bien y del título jurídico elegido**. No existe una única fórmula aplicable a todos los supuestos. En las concesiones demaniales, la legislación valenciana admite que el aprovechamiento sea gratuito, se otorgue con contraprestación o condición o quede sujeto a la tasa correspondiente. En los bienes patrimoniales, la explotación queda sometida con carácter general a criterios de rentabilidad, mientras que la cesión de uso del artículo 187 LRLV puede ser gratuita o realizarse con la prestación que se acuerde cuando la destinataria reúna los requisitos subjetivos y la finalidad sea de utilidad pública e interés social.

Por ello, cualquier reducción o ausencia de contraprestación deberá encontrar **cobertura en el concreto régimen jurídico utilizado y motivarse suficientemente en el expediente**. También deberá determinarse el valor económico del uso o derecho atribuido, de modo que pueda apreciarse la proporcionalidad entre la ventaja patrimonial concedida y el interés público perseguido.

Debe actuarse con especial cautela cuando la contraprestación consista, total o parcialmente, en energía, servicios energéticos u otras prestaciones a favor del Ayuntamiento. Aunque determinadas figuras patrimoniales admitan contraprestaciones o condiciones, será necesario comprobar que la operación mantiene realmente naturaleza patrimonial y que no encubre la adquisición municipal de una obra, suministro o servicio sometida a la LCSP.

El título deberá regular con suficiente precisión las **obligaciones durante toda la vida de la instalación**: mantenimiento preventivo y correctivo, conservación del inmueble, seguros, responsabilidad por daños, condiciones de acceso, cumplimiento de las exigencias técnicas y de seguridad, suministro de información al Ayuntamiento y facultades de inspección y control. Cuando resulte relevante para la adjudicación o para la finalidad pública perseguida, también deberán preverse las consecuencias de cambios sustanciales en la entidad beneficiaria, de la pérdida de la condición de cooperativa de iniciativa social o de otras circunstancias que hubieran sido determinantes para el otorgamiento del título.

Especial atención merece el destino de las instalaciones a la terminación de la relación. **No puede afirmarse con carácter general que las instalaciones reviertan gratuitamente al Ayuntamiento**. El propio Reglamento de Bienes de las Entidades Locales exige que las condiciones de la concesión determinen la «reversión o no» de las obras e instalaciones al término del plazo.

El expediente deberá establecer desde el inicio si, al extinguirse el título, procede la reversión de las instalaciones, su retirada a costa de su titular, su adquisición por el Ayuntamiento en las condiciones previamente determinadas o cualquier otra solución jurídicamente admisible. La opción elegida deberá guardar relación con la titularidad de los equipos, la duración del título, el modelo de financiación, la amortización de la inversión, el valor residual de la instalación y las condiciones técnicas y de seguridad existentes en el momento de la extinción.

11. PRINCIPALES RIESGOS JURÍDICOS A EVITAR

- Tratar todas las cubiertas municipales como si fueran bienes patrimoniales disponibles.
- Utilizar un convenio como título suficiente para instalar de forma permanente sobre un bien público.
- Afirmar que la declaración de iniciativa social permite automáticamente recibir bienes municipales sin expediente.
- Confundir la calificación no lucrativa del artículo 114 con la declaración de iniciativa social del artículo 115 bis.
- Añadir requisitos a la iniciativa social que la ley no exige, o dejar fuera requisitos que sí exige el régimen no lucrativo.
- Utilizar la expresión «socio cooperador» como categoría legal valenciana; la LCCV habla de persona socia y, con un régimen distinto, de persona asociada.
- Presentar la distancia de 5 km como regla general para cualquier instalación de autoconsumo.
- Olvidar que el Ayuntamiento puede ser consumidor del autoconsumo sin ocupar todas las cubiertas de sus edificios.
- Convertir una operación contractual en un negocio patrimonial o convenio para evitar la LCSP.
- Fijar plazos máximos legales como si fueran plazos recomendables sin justificar amortización, vida útil y control público.
- Prever un canon simbólico o gratuidad sin valoración económica ni motivación.
- Condicionar indebidamente la declaración de iniciativa social a la existencia de un convenio o de participación municipal.

12. MATRIZ DE DECISIÓN PARA EL MUNICIPIO

Necesidad municipal	Instrumento principal	Expediente adicional	Cautela clave
Dinamizar y preparar el proyecto	Convenio o protocolo	Memoria e informe jurídico	No habilita ocupación permanente
Usar bien patrimonial municipal	Cesión de uso o derecho de superficie	Expediente patrimonial y valoración	Comprobar condición no lucrativa y finalidad
Usar dominio público	Autorización o concesión demanial	Expediente demanial	Concurrencia salvo habilitación legal
Comprar obra, instalación o servicio	Contrato público	Expediente LCSP	No encubrir con convenio
Asociar consumos municipales	Acuerdo de autoconsumo	Tramitación técnica y eléctrica	No exige ceder la cubierta del consumidor
Participar en la gobernanza	Incorporación como persona socia	Expediente societario y económico	No sustituye título patrimonial
Facilitar concesión o superficie directa	Art. 115 bis LCCV	Declaración de iniciativa social + expediente	Solo negocios excluidos de LCSP

13. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reforma normativa de 2025 y, especialmente, las modificaciones estatales de 2026 han reforzado de forma significativa el marco jurídico para la colaboración entre municipios y comunidades energéticas. La competencia municipal es hoy expresa; el autoconsumo colectivo dispone de un perímetro potencial mayor en determinados proyectos fotovoltaicos y eólicos; y el gestor de autoconsumo facilita la operativa de sistemas con numerosos participantes.

En la Comunitat Valenciana, la figura de la cooperativa de iniciativa social añade una herramienta particularmente relevante para proyectos energéticos cooperativos no lucrativos, porque la electricidad está incluida expresamente entre los suministros básicos y el artículo 115 bis contempla la adjudicación directa de concesiones demaniales y derechos de superficie en los términos legalmente previstos.

El modelo jurídicamente más sólido no consiste en escoger una única figura, sino en combinar instrumentos separados: competencia municipal y planificación; forma cooperativa y, en su caso, calificaciones; convenio para cooperación institucional; título patrimonial o demanial para los bienes; LCSP cuando exista contratación; y normativa de autoconsumo para la relación entre generación y consumidores.

La incorporación del Ayuntamiento como persona socia es posible, pero debe entenderse como opción y no como requisito del modelo. En muchos proyectos puede ser suficiente que el municipio actúe como impulsor, cedente o concedente de un derecho, consumidor asociado y colaborador institucional. La elección dependerá de la madurez de la comunidad, el riesgo económico que se quiera asumir y la intensidad de la gobernanza pública deseada.

Para reducir litigios y reparos de control interno, los municipios deberían partir de una matriz de decisión sencilla: qué finalidad se persigue, quién invierte, quién es titular de la instalación, qué bien se ocupa, qué naturaleza tiene, quién consume la energía, qué contraprestación existe y quién asume los riesgos. Solo después debe seleccionarse el instrumento jurídico.

14. NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN TÉCNICA DE REFERENCIA

- Constitución Española, especialmente arts. 45, 128.2 y 129.2.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, especialmente art. 25.2.p).
- Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, en sus modificaciones relativas a régimen local, autoconsumo y comunidades energéticas.
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, especialmente arts. 6, 9, 12 bis y 12 ter.
- Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.
- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, arts. 47 a 53.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en los preceptos de carácter básico o supletorio que resulten aplicables.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, especialmente arts. 184, 186 y 187.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, art. 53.
- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.
- Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, especialmente arts. 19, 90, 102, 114 y 115 bis.
- IDAE, Guía de Autoconsumo Colectivo y modelos de documentación asociados.
- IDAE, Guía profesional de tramitación del autoconsumo, versión vigente.
- IDAE, Guía de orientaciones a los municipios para el fomento del autoconsumo.



Co-funded by the European Union

Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them. Grant Agreement n. 101120695.

