

# Comunidades de energía

Todavía no se ha logrado todo su potencial



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

## Apartados

### 01-16 | Mensajes principales **01**

01-05 | ¿Por qué es importante este ámbito?

06-16 | Qué constatamos y qué recomendamos

### 17-86 | Más detalles sobre nuestras observaciones **02**

**17-41 | El objetivo de la UE establece una ambición, pero no está bien diseñado, carece de apoyo y seguimiento y es poco probable que se alcance**

17-23 | Las definiciones de la UE de comunidades de energía generan confusión y un uso incoherente en la mitad de los países auditados

24-27 | Se sobrestimó la contribución prevista de las comunidades de energía a la generación de energías renovables

28-34 | El objetivo de la UE establece una ambición, pero no es pertinente y carece de mensurabilidad y respaldo nacional

35-41 | El seguimiento es incompleto y es poco probable que se alcance el objetivo de la UE para 2025

**42-86 | Los Estados miembros auditados no establecieron todas las condiciones necesarias para el desarrollo de las comunidades de energía**

42-45 | La transposición de las directivas de la UE es incompleta

46-49 | La mitad de los Estados miembros informaron sobre la evaluación nacional obligatoria de los obstáculos existentes

50-57 | Existen orientaciones, pero a menudo son difíciles de aplicar sin la ayuda de expertos

58-66 | Sigue habiendo lagunas en la participación ciudadana y la inclusión de hogares vulnerables

- 67-76 | Las comunidades de energía, como productores de energías renovables, se enfrentan a grandes retrasos para conectarse a la red
- 77-86 | Los incentivos financieros para las comunidades de energía permiten amortizaciones acordes con la ambición de la Estrategia de Energía Solar de la UE

## **Anexos**

**Anexo I – Acerca de la auditoría**

**Anexo II – Comunidades de energía visitadas**

**Anexo III – Respuestas de los Estados miembros a las recomendaciones**

## **Abreviaciones**

## **Glosario**

## **Respuestas de la Comisión**

## **Cronología**

## **Equipo de auditoría**

# Mensajes principales

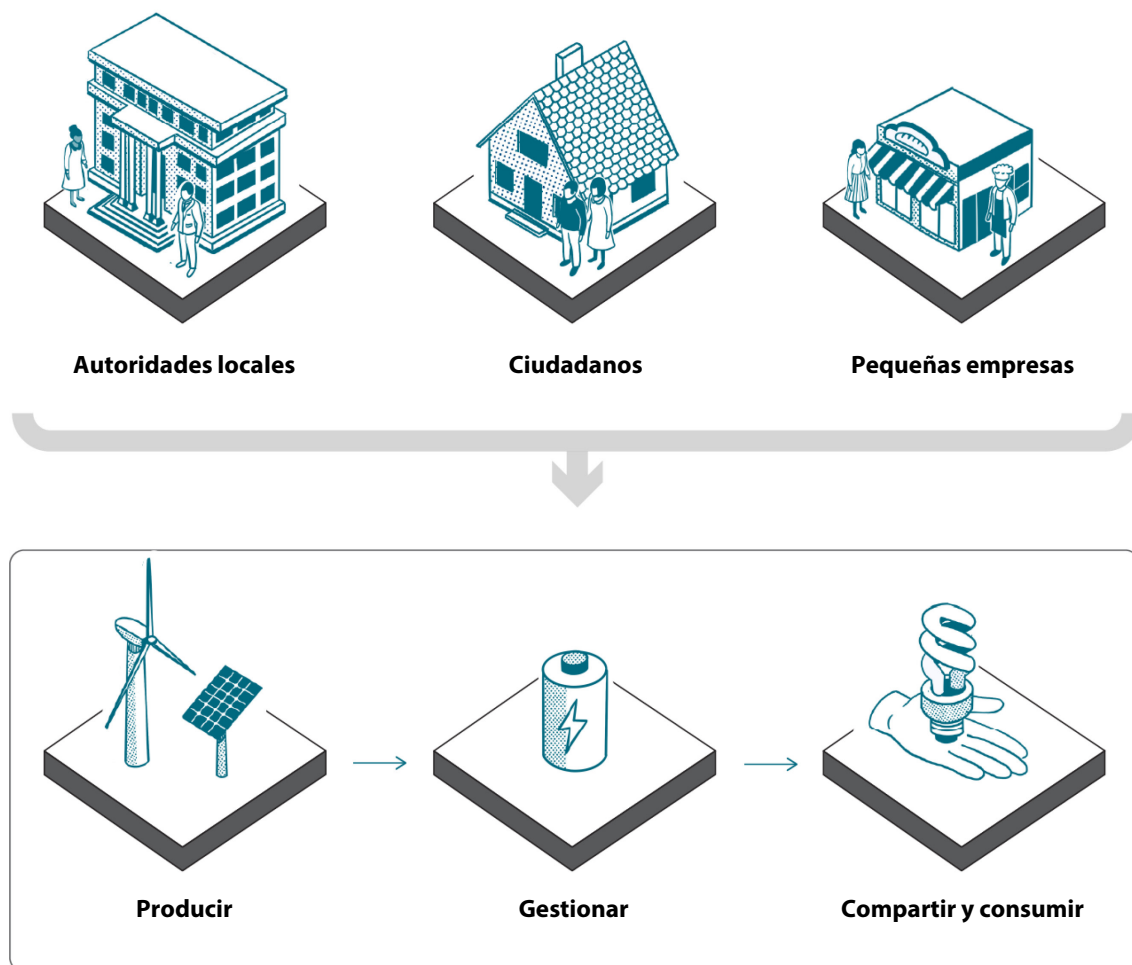
## ¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** Las energías renovables desempeñan un papel clave en la estrategia a largo plazo de la UE para una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050 y en la consecución de la transición energética de la UE. La UE estableció **un objetivo** de cuota de energías renovables de al menos el 42,5 % para 2030 (frente al **25,4 %** en 2024). La Comisión **estimó** que la mitad de la población de la UE podría producir hasta el 50 % de las energías renovables de la UE de aquí a 2050<sup>1</sup>.
- 02** Las comunidades de energía son entidades jurídicas que **habilitan a los ciudadanos, las pequeñas empresas y las autoridades locales para generar, gestionar, compartir y consumir su propia energía** (véase la **ilustración 1**). La Comisión introdujo **definiciones jurídicas de la UE para las comunidades de energía** en la **Directiva (UE) 2018/2001** relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DFER II) y en la **Directiva (UE) 2019/944** sobre el mercado interior de la electricidad (DMIE). En la **Estrategia de Energía Solar de la UE de 2022**, la Comisión estableció un objetivo político (denominado en el presente informe «objetivo de la UE»): La UE y los Estados miembros trabajarían al unísono para crear **al menos una comunidad de energías renovables en cada municipio con una población superior a 10 000 habitantes para 2025**. En la **evaluación de impacto de 2016 de la DFER II**, la Comisión declaró que, en la UE, para 2030, más de 50 GW de energía eólica y más de 50 GW de energía solar podrían ser propiedad de comunidades de energía, es decir, respectivamente, el 17 % y el 21 % de la capacidad instalada.

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Tema destacado: Empleo en el sector de las energías renovables en la UE*, 16 de mayo de 2022, consultado el 2 de septiembre de 2025.

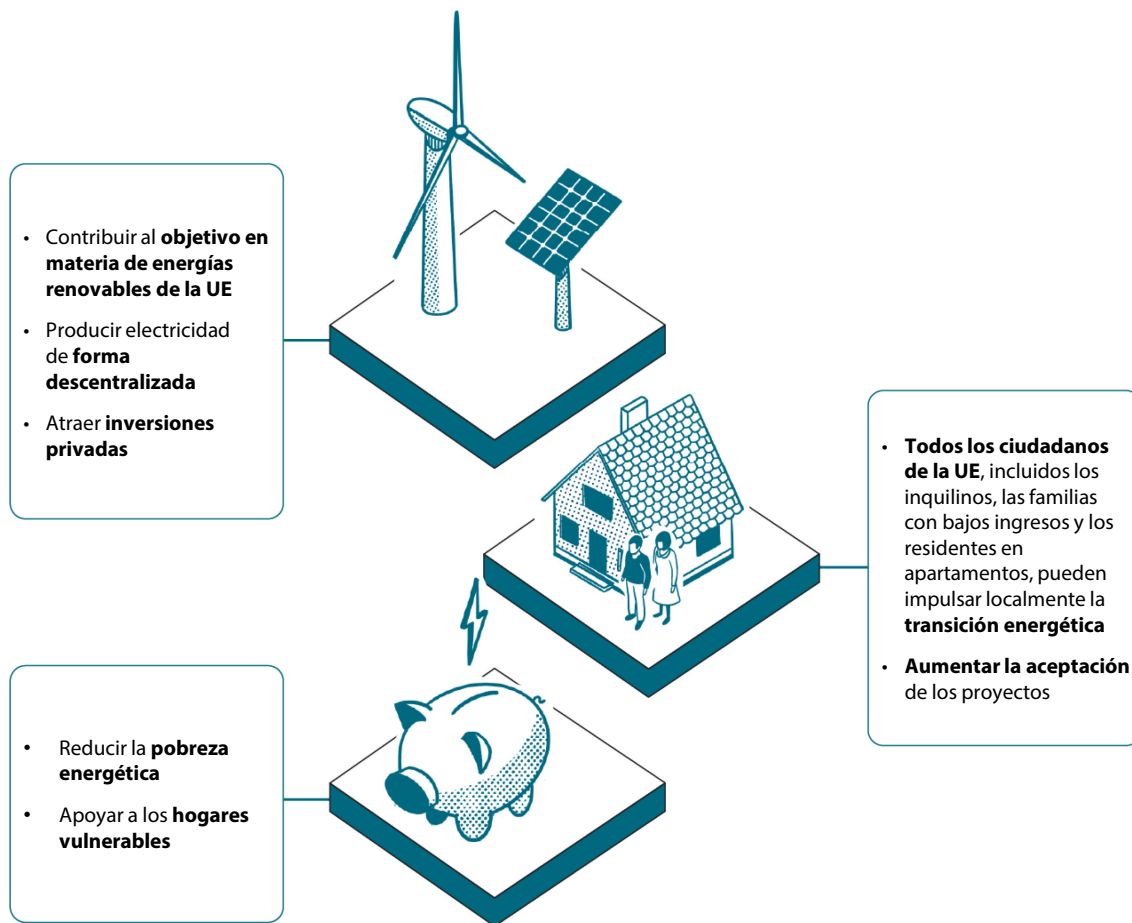
## Ilustración 1 | ¿Qué es una comunidad de energía?



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**03** Según la Comisión, las comunidades de energía podrían aportar varios beneficios (véase la *ilustración 2*).

## Ilustración 2 | Beneficios previstos de las comunidades de energía



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [sitio web de la Comisión](#).

**04** Realizamos esta auditoría debido al potencial de los proyectos de energías renovables propiedad de comunidades para **acelerar la transición energética**, así como a **la necesidad de implicar a los ciudadanos** en esta transición y hacer que sea **asequible para toda la población** con el fin de reforzar la dimensión social de la Unión de la Energía. Esperamos que nuestro trabajo apoye el desarrollo de las comunidades de energía en la UE al presentar los principales retos a los que se enfrentan, anticipar posibles soluciones y contribuir a la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables y a la aplicación del próximo paquete de energía para la ciudadanía.

**05** Evaluamos si la Comisión y cuatro Estados miembros (**Países Bajos, Polonia, Italia y Rumanía**) cumplían el objetivo de la UE y si habían logrado **de manera efectiva que las comunidades de energía se comprometieran** a generar los beneficios previstos. En concreto, comprobamos si la Comisión había establecido **objetivos de la UE** bien definidos, refrendados por los Estados miembros, que fueran objeto de un seguimiento adecuado y estuvieran en vías de alcanzarse. También examinamos si la Comisión y los Estados miembros habían creado las **condiciones adecuadas** para que las comunidades prosperaran. Véase el [anexo I](#) para obtener más detalles sobre el alcance y enfoque de nuestra auditoría, y el [anexo II](#) sobre las comunidades visitadas.

## Qué constatamos y qué recomendamos

**06** Concluimos que es poco probable que la UE cuente con al menos una comunidad de energías renovables en cada municipio de más de 10 000 habitantes para 2025, ya que en enero de 2025 solo había alcanzado el 27 % de su objetivo. Este objetivo establece una ambición, pero no abarca los beneficios previstos de las comunidades de energía y carece de respaldo formal por parte de los Estados miembros y de un seguimiento completo. Incluso teniendo en cuenta el buen ejemplo, entre nuestros Estados miembros seleccionados, con cooperativas energéticas bien desarrolladas, también estimamos que las comunidades de energía podrían ser propietarias del 4 % de la capacidad de generación de energía solar y eólica para 2030, es decir, por debajo del 21 % y el 17 % declarados por la Comisión en la evaluación de impacto de la DFER II. Además, los gobiernos no han creado todas las condiciones necesarias para apoyar el desarrollo de las comunidades, en particular al no abordar los aspectos reglamentarios no resueltos y los retrasos en las conexiones a la red, causados a menudo por la congestión de la red en horas punta, para lo que el almacenamiento de energía podría aportar soluciones. Las autoridades nacionales nos han enviado sus reacciones a estas recomendaciones (véase el [anexo III](#)).

## El objetivo de la UE establece una ambición, pero no está bien diseñado, carece de apoyo y seguimiento y es poco probable que se alcance

- 07** Constatamos que las definiciones de la UE de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía son confusas. Aunque la Comisión ha publicado orientaciones para aclarar estas definiciones, las autoridades nacionales y las partes interesadas destacaron su ambigüedad y la confusión resultante. Dos de los cuatro gobiernos auditados utilizan conceptos de comunidades de energía que no se ajustan a las definiciones de la UE. Nuestro análisis también puso de manifiesto que varias opciones jurídicas permiten a los ciudadanos construir y explotar colectivamente instalaciones de energías renovables, compartir la energía generada o vender el excedente de electricidad, pero la Comisión no ha publicado orientaciones que aclaren estas opciones. Esta falta de claridad es especialmente relevante en el caso de los edificios de apartamentos, donde vivía el 48 % de la población de la UE en 2023, especialmente si las asociaciones de propietarios existentes creadas para gestionar edificios no pueden utilizarse como un medio sencillo de crear comunidades de energía (véanse los apartados [17](#) a [23](#)).



### Recomendación 1

#### Aclarar el acceso a la producción, el uso compartido y la venta de energías renovables en apartamentos

La Comisión debería publicar orientaciones y mejores prácticas sobre las formas jurídicas de implicar a los propietarios de apartamentos, directamente o a través de asociaciones de propietarios, en la producción, el uso compartido y la venta de energías renovables.

**Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2026**

- 08** Llegamos a la conclusión de que las expectativas de la [evaluación de impacto de la DFER II realizada por la Comisión en 2016](#) eran demasiado optimistas. Una previsión actualizada para los **Países Bajos**, donde las cooperativas energéticas ya están bien desarrolladas, sugiere que podrían poseer alrededor del 4 % de la capacidad de generación de energía solar y eólica para 2030, en comparación con las expectativas de 2016 de que las comunidades de energía podrían poseer el 21 % de la capacidad de generación de energía solar y el 17 % de la capacidad de generación de energía eólica para 2030 (véanse los apartados [24](#) a [27](#)).

**09** Aunque la Comisión basó el objetivo para las comunidades de energía en una consulta a las partes interesadas, no hallamos ninguna justificación de cómo se determinó este objetivo. Además, aunque el objetivo establece una ambición y es específico y acotado en el tiempo, es difícil de medir y no es pertinente (por ejemplo, no abarca la capacidad de generación de energías renovables y el número de ciudadanos implicados). Además, la Comisión no analizó si era alcanzable. La mitad de los Estados miembros auditados (**Italia y Polonia**) incluyeron objetivos en materia de comunidades de energía en sus planes nacionales de energía y clima, pero estos no eran plenamente conformes con los de la UE. La Comisión no recomendó ningún cambio, ya que la [legislación de la UE](#) no obliga a definir objetivos nacionales. El hecho de que los planes de los Estados miembros no reflejen el objetivo de la UE indica un bajo nivel de compromiso nacional y contribuye al riesgo de que la UE no logre su objetivo (véanse los apartados [28](#) a [34](#)).



## Recomendación 2

### Definir objetivos SMART para las comunidades de energía y reflejarlos en los planes nacionales de energía y clima

- a) La Comisión, **sobre la base de una justificación adecuada**, debería definir **objetivos SMART** en relación con los beneficios previstos de las comunidades de energía, como el número de ciudadanos implicados o la capacidad de generación de energías renovables de las comunidades de energía.
- b) En la refundición del Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Comisión debería considerar proponer la obligación de que **los planes nacionales de energía y clima contengan objetivos relativos a las comunidades de energía** que estén en consonancia con las estrategias y los planes de acción pertinentes de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2027**

- 10** En 2024, la Comisión comprobó el número de comunidades de energía utilizando un inventario elaborado con carácter *ad hoc* por consultores. Sin embargo, estos datos no proceden de registros nacionales fiables y coherentes de las comunidades de energía. La Comisión proporcionó a los Estados miembros algunas orientaciones sobre el registro de comunidades, pero no se centraban suficientemente en los elementos clave necesarios para el seguimiento a escala de la UE. Además, ni la Comisión ni los Estados miembros realizaron un seguimiento ni presentaron información sobre los avances en relación con el objetivo de la UE. A principios de 2025, estimamos que la UE había alcanzado alrededor del 27 % de su objetivo, por lo que es muy poco probable que lo cumpla en 2025. Sin embargo, el rápido crecimiento de las comunidades en **Italia** y **Polonia** entre enero y junio de 2025 ofrece unas perspectivas optimistas (véanse los apartados **35** a **41**).



### Recomendación 3

#### Mejorar el registro y el seguimiento de las comunidades de energía

La Comisión debería publicar orientaciones mejoradas para los Estados miembros sobre cómo registrar las comunidades de energía y realizar un seguimiento de las mismas.

**Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2026**

## Los Estados miembros auditados no establecieron todas las condiciones necesarias para el desarrollo de las comunidades de energía

- 11** Cuatro años después de que vencieran los plazos de transposición solo **Italia**, de los cuatro Estados miembros auditados, había demostrado la transposición de todos los artículos relativos a las comunidades de energía de ambas Directivas. La Comisión llevó a cabo los controles de transposición necesarios y realizó un seguimiento de los casos de no transposición mediante la emisión de cartas de emplazamiento y dictámenes motivados. Sin embargo, no había remitido los casos restantes de no transposición al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véanse los apartados **42** a **45**).
- 12** Solo **Polonia** y los **Países Bajos** publicaron la evaluación nacional de los obstáculos existentes y del potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables que exige la DFER II. Sin esas evaluaciones, la acción nacional y de la UE corre el riesgo de ser ineficaz y retrasar el crecimiento de las comunidades (véanse los apartados **46** a **49**).



#### Recomendación 4

### Informar sobre la evaluación de los obstáculos existentes y del potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables

El Ministerio italiano de Medio Ambiente y Seguridad Energética y el Ministerio rumano de Energía deberían **evaluar los obstáculos existentes y el potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables y presentar información al respecto**.

**Fecha de aplicación prevista: Julio de 2027**

- 13** Las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros han sido eficaces en general. En el ámbito nacional, el apoyo a las comunidades es estructurado, práctico y de fácil acceso en los **Países Bajos**. En **Polonia, Italia y Rumanía**, la información está más fragmentada o es más difícil de aplicar sin ayuda de expertos, lo que crea obstáculos para las comunidades (véanse los apartados **50 a 57**).
- 14** Ninguno de los Estados miembros auditados había adoptado disposiciones jurídicas específicas para promover activamente la participación de los ciudadanos en las comunidades de energía. En cuanto a la ayuda a los hogares vulnerables, solo **Rumanía** estableció legislación específica. No obstante, los **Países Bajos** desarrollaron incentivos para proteger el papel de los ciudadanos, e **Italia** lo hizo en el caso de los hogares vulnerables. La Comisión facilitó orientaciones específicas sobre la participación de ciudadanos. También proporcionó orientaciones sobre la participación de hogares vulnerables, pero no se han actualizado desde entonces y las partes interesadas con las que nos reunimos no las conocían (véanse los apartados **58 a 66**).



## Recomendación 5

### Promover la participación de ciudadanos y hogares vulnerables

- a) La Comisión debería actualizar y dar a conocer las orientaciones sobre la **participación de hogares vulnerables** en las comunidades de energía y sobre el **desarrollo de incentivos** para que las comunidades de energía fomenten su participación.
- b) El Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente, el Ministerio italiano de Medio Ambiente y Seguridad Energética y el Ministerio rumano de Energía deberían elaborar disposiciones para **promover la participación de los ciudadanos** en las comunidades de energía.

**Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2026**

**15** Constatamos que los retrasos y las denegaciones de conexiones a la red debido a la congestión de la misma ralentizan el desarrollo de las comunidades de energía en los **Países Bajos y Polonia**. Los gestores de la red de distribución podrían acelerar estas conexiones si las comunidades de energía prestaran servicios de flexibilidad, como el almacenamiento de energía, lo que podría ayudar a suavizar los picos de consumo o producción. Esto permitiría a las comunidades de energía consumir más electricidad producida localmente y, de este modo, aliviar la congestión de la red. La Comisión ha adoptado varias medidas para apoyar el almacenamiento de electricidad, pero no específicamente para las comunidades de energía (véanse los apartados [67](#) a [76](#)).



## Recomendación 6

### Dar apoyo al almacenamiento de energía

- a) En su próximo paquete de energía para la ciudadanía, la Comisión debería animar a los Estados miembros a que incentiven que las comunidades de energía **desarrollen soluciones de almacenamiento de energía**.
- b) El Ministerio neerlandés de Clima y Crecimiento Verde y el Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente deberían **ofrecer incentivos para que las comunidades de energía desarrollen soluciones de almacenamiento de energía** (independientes o combinadas con la generación de energías renovables) u otros **servicios de flexibilidad** con el fin de ayudar a reducir la congestión de la red.

**Fecha de aplicación prevista: a) Diciembre de 2026, y b) julio de 2027**

**16** El apoyo público en los **Países Bajos, Polonia e Italia** permite amortizaciones acordes con las expectativas de la Comisión (inferiores a diez años). Constatamos que el fondo rotatorio neerlandés para reducir el riesgo de los proyectos en una fase temprana es una forma eficaz de utilizar fondos públicos. En **Rumanía**, la ausencia de subvenciones socava la creación de comunidades de energía. En los cuatro Estados miembros auditados, los miembros de la comunidad no pagan las tarifas de acceso a la red correspondientes cuando consumen la electricidad que producen o comparten, pero siguen conectados a la red para cubrir períodos en los que la autogeneración no es suficiente o no está disponible. Sin embargo, ninguno de los países auditados evaluó formalmente cómo las tarifas reducidas, el autoconsumo y el uso compartido de energía afectan a otros consumidores, un problema que ha suscitado preocupación en los **Países Bajos**, donde hay muchos prosumidores y cooperativas (véanse los apartados **77 a 86**).

## Más detalles sobre nuestras observaciones

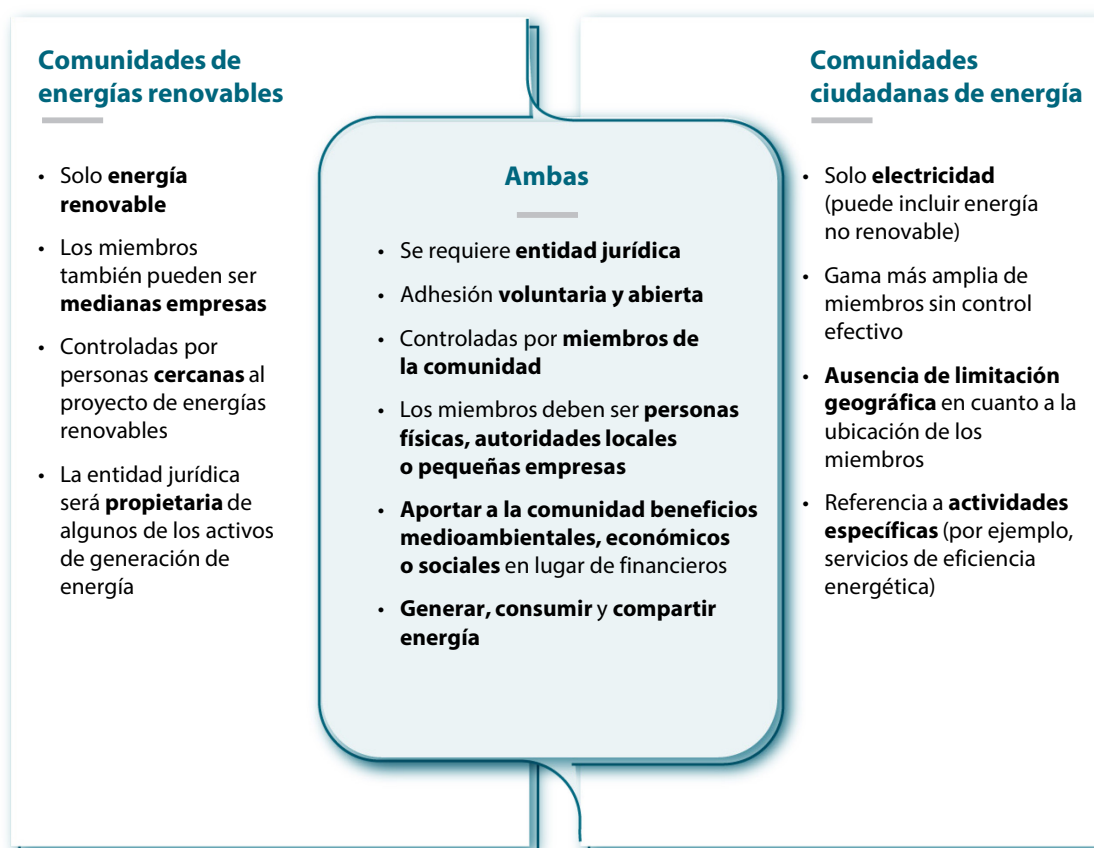
**El objetivo de la UE establece una ambición, pero no está bien diseñado, carece de apoyo y seguimiento y es poco probable que se alcance**

**Las definiciones de la UE de comunidades de energía generan confusión y un uso incoherente en la mitad de los países auditados**

- 17** La UE tiene dos definiciones jurídicas de comunidades de energía: **comunidades de energías renovables**, con arreglo a la DFER II, y **comunidades ciudadanas de energía**, con arreglo a la DMIE. Estas definiciones esbozan los requisitos mínimos para garantizar que las comunidades de energía estén dirigidas por ciudadanos, sean inclusivas y se centren principalmente en objetivos medioambientales y sociales y no en los beneficios. Los Estados miembros deberían aplicar conceptos de comunidades de energía que se ajusten a estas definiciones de la UE. Examinamos si las definiciones de la UE de comunidades de energía son claras y si se utilizaron adecuadamente en el ámbito nacional.

**18** Constatamos que las definiciones jurídicas de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía a escala de la UE son poco claras: difieren en algunos aspectos, pero también se solapan. Por ejemplo, las comunidades de energías renovables solo pueden generar energías renovables, mientras que las comunidades ciudadanas de energía también pueden producir electricidad no renovable. Se solapan con respecto a la gobernanza y los objetivos (véase la [ilustración 3](#)). Aunque la Comisión ha publicado orientaciones para aclarar las definiciones de las comunidades de energía, las autoridades nacionales y las partes interesadas<sup>2</sup> destacaron su ambigüedad y la consiguiente confusión. El [recuadro 1](#) presenta ejemplos de comunidades de energía.

### Ilustración 3 | Comunidades ciudadanas y de energías renovables: diferencias clave y principios comunes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva (UE) 2018/2001 y de la Directiva (UE) 2019/944.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Q&A: What are «citizen’ and «renewable’ energy communities?, REScoop.eu, 2019; Citizens’ Energy Package: citizens’ engagement, energy communities and prosumerism, Comité Económico y Social Europeo, 2025, apartados 1.2 y 5.5.

## Recuadro 1

### Ejemplos de comunidades de energía

«**La Buona Fonte**» es una **comunidad italiana de energías renovables** fundada en 2021. Instaló una planta solar de 19 kW en una escuela abandonada, generando así 20 MWh al año, con un tercio compartido entre sus 25 miembros. En 2024, utilizó sus ingresos de 1 500 euros en proyectos sociales, como mobiliario urbano y actividades escolares.



Fundada en 2014, la **cooperativa energética neerlandesa «Vrijstad Energie»** tiene 375 miembros y gestiona tejados y parques solares (1,3 MW) y molinos de viento (6 MW). También realiza actividades de divulgación sobre las energías renovables y el ahorro de energía.



*Marquesina solar para coches que genera electricidad renovable y sirve para cargar coches eléctricos (© Amar Sjauw En Wa)*



*Miembros de la comunidad frente a sus molinos de viento*

- 19** Constatamos que dos de los cuatro Estados miembros auditados utilizan conceptos de comunidades de energía que no se ajustan a las definiciones de la UE. En julio de 2025, los **Países Bajos** solo tenían cooperativas energéticas: organizaciones de propiedad ciudadana en las que los miembros producen, utilizan o comercializan conjuntamente energías renovables, pero no se basan en el marco jurídico de la UE. Han **adoptado** una definición única de comunidades de energía, que abarca tanto las comunidades de energías renovables como las comunidades ciudadanas de energía, en la nueva legislación en vigor desde 2026. **Polonia** **transpuso** las definiciones tanto de comunidades de energías renovables como de comunidades ciudadanas de energía mediante un único concepto («comunidades ciudadanas de energía»), a fin de evitar tener dos definiciones de comunidades de energía con actividades similares. También utiliza dos conceptos jurídicos nacionales más antiguos, las **cooperativas energéticas** y las **agrupaciones de energía**, que son similares a las comunidades de energía, pero no se basan en el marco jurídico de la UE, además de estructuras organizativas con un estatuto jurídico específico<sup>3</sup> («prosumidores colectivos», «prosumidores virtuales» y «prosumidores arrendatarios»).
- 20** En el presente informe, para simplificar, utilizamos el término «comunidades» para referirnos colectivamente a las comunidades de energía de los cuatro Estados miembros auditados, incluidas las cooperativas neerlandesas y las cooperativas y agrupaciones polacas, ya que cumplen objetivos similares, aunque no se ajusten a las definiciones oficiales de la UE.
- 21** En nuestros grupos de debate (véase el **anexo I**), la mitad de los participantes consideraba que las definiciones nacionales de comunidades de energía eran poco claras (véase la **ilustración 4**).

---

<sup>3</sup> Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, *Enabling frameworks for energy communities: a state of play*, Energy Cities, 2025, p. 24.

## Ilustración 4 | La mitad de los encuestados considera que las definiciones nacionales de las comunidades de energía son poco claras

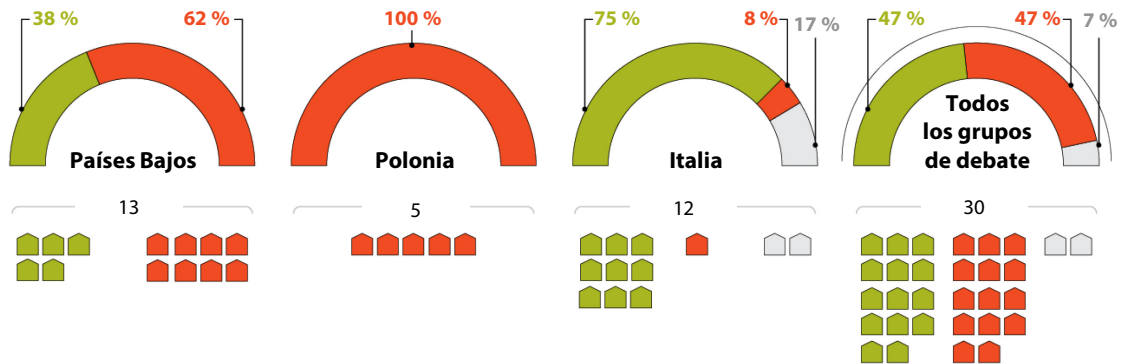
¿Cree que las definiciones nacionales de comunidades de energía son suficientemente claras?

■ Sí

■ No

■ No lo sé

□ Número de respuestas de los participantes de grupos de debate



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los grupos de debate.

- 22** Nuestro análisis también puso de manifiesto que las Directivas de la UE permiten a los ciudadanos utilizar modelos organizativos alternativos para llevar a cabo actividades similares a las que realizan las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía, como el autoconsumo colectivo, pero difieren de estos modelos en sus requisitos de configuración, gobernanza, finalidad y acceso a los beneficios. Esta variedad ofrece flexibilidad, pero también puede dificultar el despliegue de comunidades de energía. Así sucede especialmente en el caso de los edificios de apartamentos, que albergaban al **48 % de la población de la UE en 2023**, donde los residentes ya están organizados colectivamente (véase el [recuadro 2](#)). La Comisión no ha publicado orientaciones que aclaren las diferentes opciones disponibles para los propietarios de apartamentos —desde el simple autoconsumo colectivo hasta una comunidad de energía plenamente establecida— para apoyar la toma de decisiones con conocimiento de causa y la participación en comunidades de energía. Polonia y Rumanía afirmaron que este tipo de orientación sería útil.

## Recuadro 2

### Comunidades de energía en edificios de apartamentos

Los edificios de apartamentos ofrecen grandes superficies para instalar paneles solares. La DFER II permite a los propietarios de apartamentos actuar como «autoconsumidores de energías renovables que actúan de forma conjunta», por lo que múltiples consumidores que se encuentran «en el mismo edificio o bloque de apartamentos» pueden organizarse para generar, consumir, almacenar y vender electricidad renovable autoproducida. Los Estados miembros tienen la potestad de permitir tales acuerdos sin necesidad de crear una entidad jurídica. En los cuatro Estados miembros auditados, los propietarios de apartamentos pueden organizarse colectivamente para:

- implantar instalaciones de energías renovables;
- compartir energía, ya sea utilizando la energía generada en zonas comunes para reducir las facturas de los residentes o asignando la energía generada —o los beneficios generados por la venta de energía— a los residentes;
- vender la energía generada.

Los mismos consumidores también pueden ir más allá y emprender otras actividades, o implicar a otros edificios o pequeñas empresas mediante la creación de una comunidad de energía. Esto debe hacerse a través de una entidad jurídica. Según la Comisión, no pueden utilizar la comunidad de propietarios existente —la estructura jurídica para actuar colectivamente y gestionar las zonas comunes— para registrarse como comunidad de energía, ya que la pertenencia a tales asociaciones es obligatoria por ley. En cambio, la creación de una comunidad de energía requiere una adhesión voluntaria y abierta. En su lugar, como en el caso de los propietarios de viviendas, tendrían que crear una entidad jurídica independiente totalmente nueva. Para los propietarios de apartamentos, la necesidad de crear otra estructura administrativa, aparte de la existente para la gestión del edificio, puede resultar confusa y percibirse como una carga, lo que dificulta la creación de comunidades de energía.

- 23** La falta de claridad de las definiciones de comunidades de energía en la UE, el uso incoherente de estos conceptos en dos Estados miembros auditados y la confusión en cuanto a los distintos modelos organizativos para que los ciudadanos implanten colectivamente instalaciones de energías renovables, compartan la energía producida o vendan el excedente de electricidad generan el riesgo de disuadir de la participación ciudadana. También pueden retrasar la creación de comunidades de energía.

## Se sobrestimó la contribución prevista de las comunidades de energía a la generación de energías renovables

- 24** En la [evaluación de impacto de 2016 de la DFER II](#), la Comisión se basó en un [estudio realizado por un consultor](#), CE Delft<sup>4</sup>, para afirmar que, en la UE, para 2030, más de 50 GW de capacidad de generación de energía eólica y más de 50 GW de energía solar podrían ser propiedad de comunidades de energía, es decir, respectivamente, el 17 % y el 21 % de la capacidad instalada. Las expectativas de la Comisión se basaban en un concepto amplio de comunidades de energía, ya que aún no se habían adoptado las definiciones de las Directivas de la UE. Nueve años después, comprobamos si esta estimación era realista.
- 25** La [ilustración 5](#) muestra la capacidad de generación solar y eólica de 2024 de las comunidades de energía en los Estados miembros auditados. En **Polonia** e **Italia**, contribuyeron aproximadamente con el 0,1 % de la capacidad de generación solar y el 0,01 % de la capacidad de generación eólica en enero de 2025. Su contribución fue mayor en los **Países Bajos**: 1,5 % y 3,2 %. La energía combinada de estas comunidades podría alimentar a una gran ciudad de los **Países Bajos** y a una pequeña ciudad de **Polonia** o **Italia**. En **Rumanía**, la única comunidad de energía no genera electricidad.

---

<sup>4</sup> CE Delft, *The potential of energy citizens in the European Union*, septiembre de 2016.

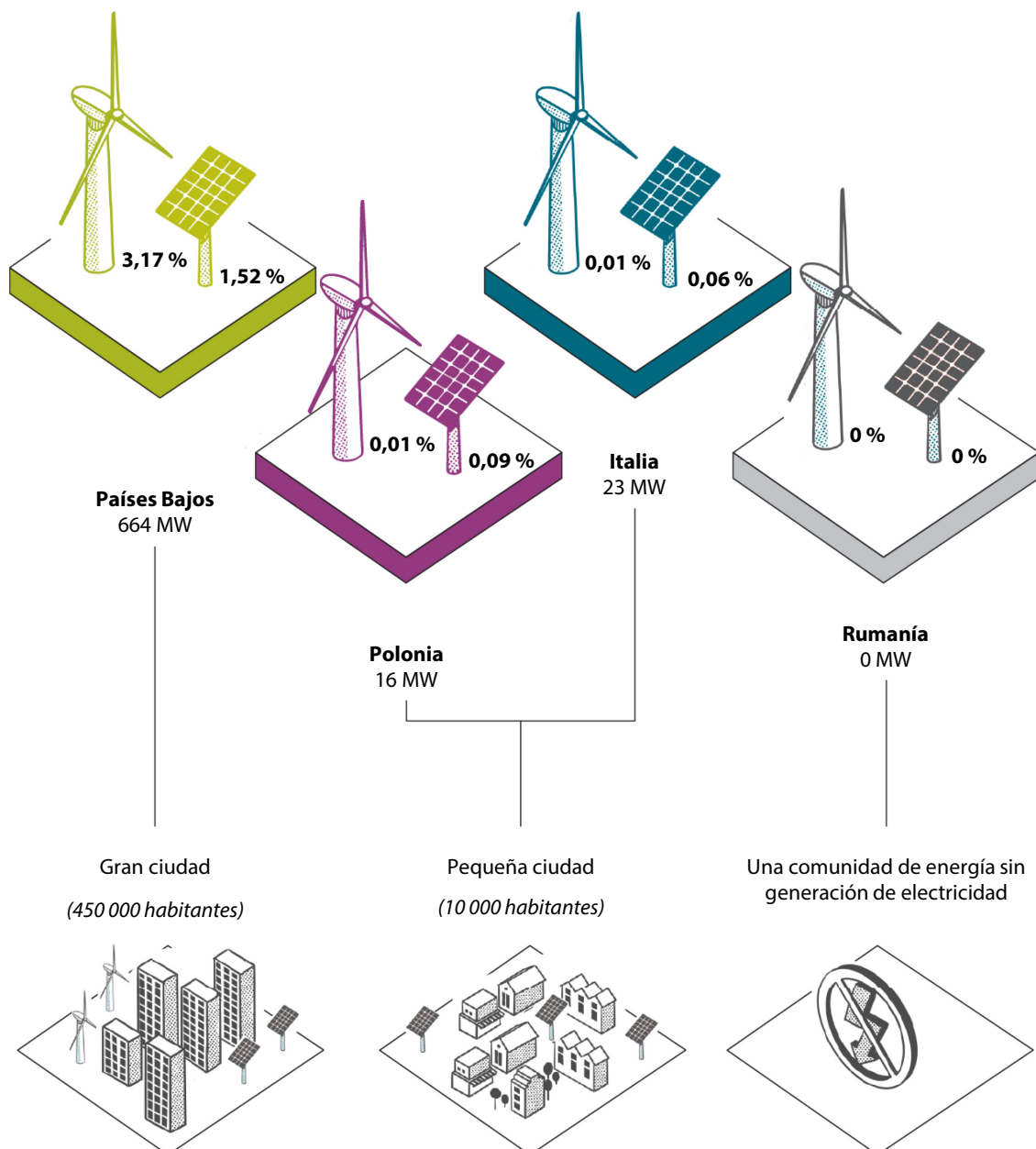
## Ilustración 5 | Contribución de las comunidades de energía a la capacidad de energías renovables solar y eólica en los Estados miembros auditados (2024)



Porcentaje de capacidad nacional de generación de energía eólica terrestre y marina propiedad de comunidades de energía



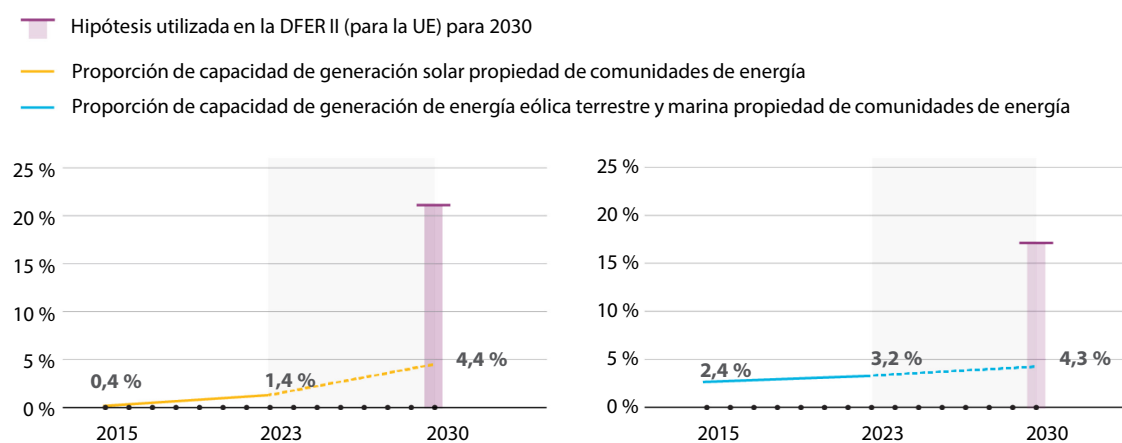
Porcentaje de capacidad nacional de generación de energía solar propiedad de comunidades de energía



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat, la Autoridad Nacional de Reglamentación y el Ministerio de Clima y Medio Ambiente de Polonia, la [fundación HIER](#) de los Países Bajos, Gestore dei Servizi Energetici ([GSE](#)) de Italia y el Ministerio de Energía de Rumanía.

**26** En 2024, CE Delft<sup>5</sup> publicó **cuatro previsiones** del potencial de las cooperativas energéticas para 2030 en los **Países Bajos**, utilizando datos de 2023. Las cooperativas energéticas neerlandesas están ahora bien desarrolladas, lo que hace que las previsiones sean más fiables que en la **evaluación de impacto realizada por la Comisión en 2016**. Nuestro análisis (véase la **ilustración 6**) muestra que las cooperativas energéticas de los **Países Bajos** podrían contribuir aproximadamente con el **4,4 % de la capacidad de generación solar** y el **4,3 % de la capacidad de generación eólica** en 2030, muy por debajo del 21 % y el 17 % estimados en 2016.

### Ilustración 6 | Proporción de la capacidad de generación de energías renovables propiedad de comunidades de energía en los Países Bajos



*Nota:* Ajustamos el análisis de CE Delft añadiendo la capacidad eólica marina nacional (que no se incluyó en su trabajo original) y asumimos que las cooperativas energéticas no poseerían tales activos debido a sus costes. También utilizamos el escenario más realista según CE Delft.

*Fuente:* Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de *The potential of energy citizens in the European Union*, CE Delft, 2016; *Potential energy communities. Study into the potential of energy communities in the Netherlands*, CE Delft, 2024; *Electricity production capacities for renewables and wastes*, Eurostat, 2025; *Development Framework for Offshore Wind Energy*, encargado por el Consejo de Ministros de los Países Bajos, 2022.

**27** En resumen, consideramos que la contribución prevista de las comunidades de energía a la capacidad de generación de energías renovables, tal como se previó en la **evaluación de impacto de 2016 de la DFER II**, era demasiado optimista.

<sup>5</sup> CE Delft, *Potential energy communities. Study into the potential of energy communities in the Netherlands*, octubre de 2024.

## El objetivo de la UE establece una ambición, pero no es pertinente y carece de mensurabilidad y respaldo nacional

- 28** La Comisión ha incluido un objetivo para las comunidades de energía en la [Estrategia de Energía Solar de la UE](#): «La UE y los Estados miembros trabajarán al unísono para crear al menos una comunidad de energías renovables en cada municipio con una población superior a 10 000 habitantes de aquí a 2025». Explicó que este objetivo fue el resultado de un proceso iterativo político. Tuvo en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo<sup>6</sup> y el [documento de posición](#) de REScoop.eu y Energy Cities<sup>7</sup>, ambos obtenidos mediante la consulta a las partes interesadas para la Estrategia de Energía Solar de la UE. No hallamos ninguna justificación de cómo se determinó el objetivo de la UE propuesto por la Comisión, ni en la Estrategia de Energía Solar de la UE o la evaluación de impacto de 2016, ni en ningún otro documento público o interno de la Comisión.
- 29** Evaluamos si este objetivo es específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo (SMART). Constatamos que el objetivo de la UE establece una ambición, lo que demuestra que la Unión apoya el desarrollo de las comunidades de energía. El objetivo también es **específico** (número de comunidades de energías renovables) y **acotado en el tiempo** (para 2025).
- 30** Sin embargo, el objetivo es **difícil de medir**: el término «comunidades de energías renovables» utilizado en el objetivo no se ajusta a las definiciones oficiales de la UE de comunidades de energía (véase el apartado [18](#)). Según la Comisión, el objetivo abarca las comunidades de energías renovables, pero también las comunidades ciudadanas de energía que producen electricidad renovable. Además, no existen orientaciones que especifiquen qué debería incluir el objetivo; por ejemplo, si abarca diferentes definiciones nacionales de comunidades de energía, como las cooperativas energéticas de los **Países Bajos y Polonia** (véase el apartado [19](#)) u otras formas organizativas de autoconsumo colectivo.

---

<sup>6</sup> Grupo Verts/ALE, [Letter to President Von der Leyen](#), 2022, pp. 2 y 3.

<sup>7</sup> REScoop.EU y Energy Cities, [Position paper on Consultation on the EU solar strategy - common response](#), 2022.

**31** Además, la Comisión no analizó si este objetivo era **alcanzable**. También consideramos que no es **pertinente** en relación con los beneficios previstos de las comunidades (véase la [ilustración 2](#)). Por ejemplo, no cuantifica el número de ciudadanos participantes ni mide la capacidad de generación de energías renovables. Incorporar ambos aspectos y realizar un seguimiento de los mismos pondría mejor de relieve la contribución de los ciudadanos a la transición energética. Estos aspectos ya se abordaron en la evaluación de impacto de la Comisión y son objeto de seguimiento por parte de algunos Estados miembros (véase el [recuadro 3](#)). REScoop.eu<sup>8</sup> también indicó que el actual sistema de seguimiento no ofrece información suficiente sobre la contribución de las comunidades de energía a la producción de energías renovables o al empoderamiento de los ciudadanos en la transición energética.

### Recuadro 3

#### Ejemplos de Estados miembros que hacen un seguimiento del número de miembros de las comunidades y de la capacidad de generación de energías renovables

En los **Países Bajos**, HIER, una fundación cofinanciada por el Gobierno, hace un seguimiento del número de miembros de las comunidades y de la capacidad de generación de energías renovables o realiza estimaciones (cifras del año anterior, o una cifra fija mínima).

En **Italia**, la agencia nacional para la promoción de las energías renovables (GSE) hace un seguimiento, con respecto a cada comunidad, de la capacidad y el tipo de generación, los datos personales de los miembros y otros datos, como la capacidad de almacenamiento.

En **Polonia**, el Centro Nacional de Apoyo a la Agricultura hace un seguimiento del número de miembros de cada comunidad de energía y de la capacidad y el tipo de generación.

*Fuente:* Sitio web de HIER; sitio web de GSE; sitio web del Centro Nacional de Apoyo a la Agricultura.

<sup>8</sup> REScoop.eu, [Response to the Commission's call for evidence on the Citizens Energy Package](#), septiembre de 2025, p. 18.

- 32** El [Reglamento sobre la gobernanza](#)<sup>9</sup> exige a los Estados miembros que incluyan en sus planes nacionales de energía y clima (PNEC), «en su caso, [...] trayectorias y objetivos nacionales, incluidos aquellos [para] las comunidades de energías renovables». Comprobamos si los gobiernos han respaldado el objetivo de la UE reflejándolo en sus PNEC.
- 33** Constatamos que las orientaciones de la Comisión<sup>10</sup> señalaban como opcional la inclusión de objetivos para las comunidades de energía en los PNEC, en consonancia con la redacción del Reglamento. Como resultado, solo **Italia** y **Polonia** incluyeron en sus planes objetivos con respecto a las comunidades de energía (véase el [recuadro 4](#)), pero estos no eran plenamente conformes con el objetivo de la UE. Las recomendaciones de la Comisión sobre los proyectos de PNEC no abordaron la ausencia de objetivos de las comunidades de energía cuando estos faltaban o no se ajustaban, ya que, en virtud del [Reglamento sobre la gobernanza](#), los objetivos nacionales no son obligatorios legalmente.

#### Recuadro 4

##### Objetivos para las comunidades de energía en Italia y Polonia

En su PNEC, **Italia** hizo referencia a una medida de 2 200 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) destinada al autoconsumo colectivo y a las comunidades de energías renovables en municipios de menos de 5 000 habitantes, que tenía por objeto desarrollar al menos 2 GW de capacidad de energía renovable para 2026. Sin embargo, no se ajusta al objetivo de la UE, establecido para los municipios de más de 10 000 habitantes, y no establece un objetivo con respecto al número de comunidades. En julio de 2025, **Italia** [amplió](#) el objetivo del MRR a municipios de hasta 50 000 habitantes.

**Polonia** estimó que podría tener 300 comunidades de energía (un tercio de los 881 municipios polacos con más de 10 000 habitantes) para 2030, y no para 2025, como se establecía en el objetivo de la UE.

*Fuente:* [PNEC italiano](#) definitivo actualizado, junio de 2024; proyecto de [PNEC polaco](#) actualizado, marzo de 2024 (el PNEC definitivo actualizado no se ha publicado).

<sup>9</sup> [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#) sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, anexo I.

<sup>10</sup> Comisión Europea, [Comunicación de la Comisión relativa a las orientaciones a los Estados miembros para la actualización de los planes nacionales de energía y clima para el período 2021-2030](#), 2022; modelo del anexo I comentado (parte 1, sección A) del Reglamento sobre la gobernanza para elaborar los PNEC actualizados.

**34** En general, constatamos que la Comisión basó el objetivo de la UE con respecto a las comunidades de energía en una consulta a las partes interesadas, pero no hallamos ninguna justificación sobre cómo se determinó este objetivo. Aunque el objetivo establece una ambición y es específico y acotado en el tiempo, no es plenamente pertinente y es difícil de medir. Además, la Comisión no analizó si era alcanzable. Asimismo, los planes de los Estados miembros no reflejan plenamente el objetivo de la UE en sus PNEC, lo que señala un escaso compromiso nacional. Estas limitaciones pueden socavar la eficacia de la política de la UE.

## El seguimiento es incompleto y es poco probable que se alcance el objetivo de la UE para 2025

**35** Evaluamos si la Comisión había establecido un sistema de seguimiento, basado en datos fiables y coherentes, para verificar los avances hacia la consecución del objetivo de la UE, en consonancia con el [compromiso de la Comisión<sup>11</sup>](#) de supervisar «anualmente los avances en la aplicación de esta iniciativa». También comprobamos si informaba sobre los progresos logrados con respecto a este objetivo.

**36** Constatamos que, en 2024, la Comisión se basó en un inventario *ad hoc* de comunidades de energía elaborado por un contratista para hacer un seguimiento del número de comunidades de energía. Este inventario contiene comunidades no establecidas bajo el marco de las definiciones de la UE, como unas 700 cooperativas energéticas en los **Países Bajos** (véase el apartado **19**), y conceptos organizativos de autoconsumo colectivo, por ejemplo en **Polonia**. Tampoco identifica qué comunidades están basadas en energías renovables. La Comisión es consciente de estos inconvenientes y tiene previsto corregir el inventario a través de la [Plataforma Ciudadana de Asesoramiento sobre Energía](#), una iniciativa de la UE que proporciona asistencia técnica a los ciudadanos y a las partes interesadas locales, como las comunidades de energía. La Comisión no comprobó el número de habitantes de los municipios en los que se ubican las comunidades de energía para realizar un seguimiento los avances en relación con el objetivo de la UE. Tiene previsto hacerlo en 2026, después del plazo fijado para el objetivo. En diciembre de 2025, la Comisión no había publicado ningún informe sobre los avances hacia la consecución del objetivo de la UE.

---

<sup>11</sup> Comisión Europea, [Estrategia de Energía Solar de la UE](#), COM(2022) 221.

- 37** Constatamos que ninguno de los Estados miembros auditados realiza un seguimiento de los avances nacionales hacia la consecución del objetivo de la UE comprobando el número de habitantes de los municipios en los que se ubican las comunidades de energía. **Polonia** e **Italia** mantienen un registro, comprueban que las comunidades cumplen los requisitos legales nacionales y actualizan su registro cada semana o cada mes. En los **Países Bajos**, **HIER**<sup>12</sup> actualiza anualmente un inventario de cooperativas energéticas comprobando sus estatutos y su actividad. **Rumanía** no mantiene ningún sistema de registro ni inventario de comunidades. Además, ni los **Países Bajos** ni **Polonia** han publicado orientaciones que aclaren si las cooperativas no establecidas en el marco de las definiciones de la UE deben registrarse de la misma manera (véase el apartado **30**). Aunque la Comisión proporcionó a los Estados miembros algunas orientaciones<sup>13</sup> sobre el registro de comunidades, no se centraban suficientemente en los elementos clave necesarios para el seguimiento en la UE (por ejemplo, si las comunidades se basan en energías renovables).
- 38** La falta de un seguimiento sistemático basado en datos fiables y coherentes dificulta la capacidad de las autoridades nacionales y de la UE para evaluar los avances hacia la consecución del objetivo de la UE, adoptar medidas correctoras si es probable que no se alcance el objetivo y ajustar las políticas en consecuencia.
- 39** Comprobamos si la UE estaba en vías de alcanzar su objetivo a principios de 2025. Tomamos el inventario, que abarcaba todos los Estados miembros, entregado a la Comisión en noviembre de 2024. Aunque tiene limitaciones (véase el apartado **36**), consideramos que es el mejor inventario de comunidades disponible actualmente. Lo actualizamos con cifras recopiladas de los países auditados en marzo de 2025. Por último, localizamos las comunidades de municipios de más de 10 000 habitantes con el fin de evaluar los avances hacia la consecución del objetivo de la UE.
- 40** Como muestra la *ilustración 7*, Dinamarca, los **Países Bajos** e Irlanda han avanzado considerablemente hacia la consecución del objetivo de la UE. Otros países estaban menos avanzados: por ejemplo, menos del 10 % de los municipios de más de 10 000 habitantes en **Polonia**, **Italia** y **Rumanía** contaban con una comunidad de energía. Por término medio, la UE había alcanzado alrededor del 27 % de su objetivo.

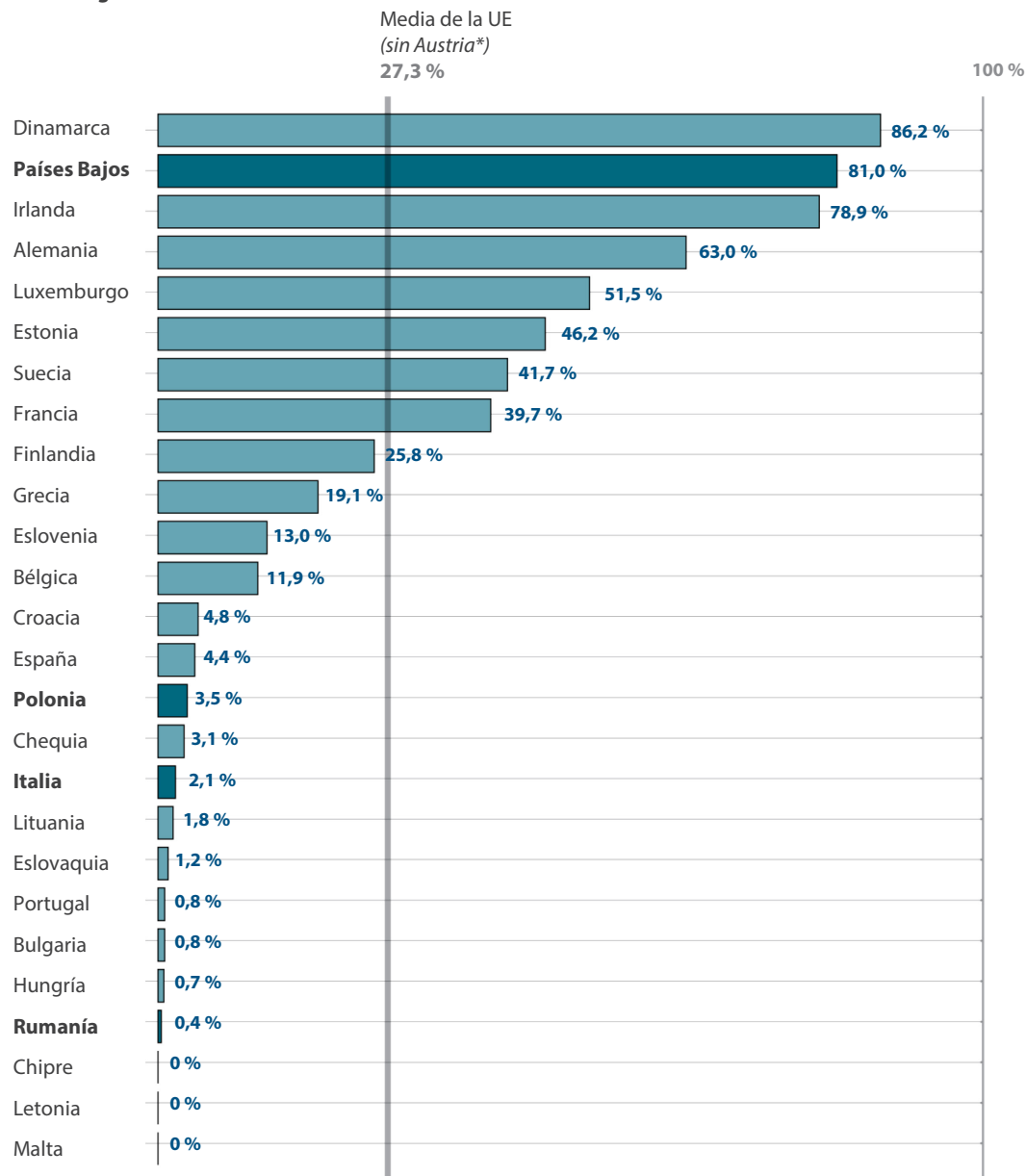
---

<sup>12</sup> HIER, *Lokale Energie Monitor*, 2024.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo: Comisión Europea, *A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities*, pp. 40 a 44.

## Ilustración 7 | Avances hacia la consecución del objetivo de la Estrategia de Energía Solar de la UE

Porcentaje de municipios de más de 10 000 habitantes con al menos una comunidad de energía basada en energías renovables

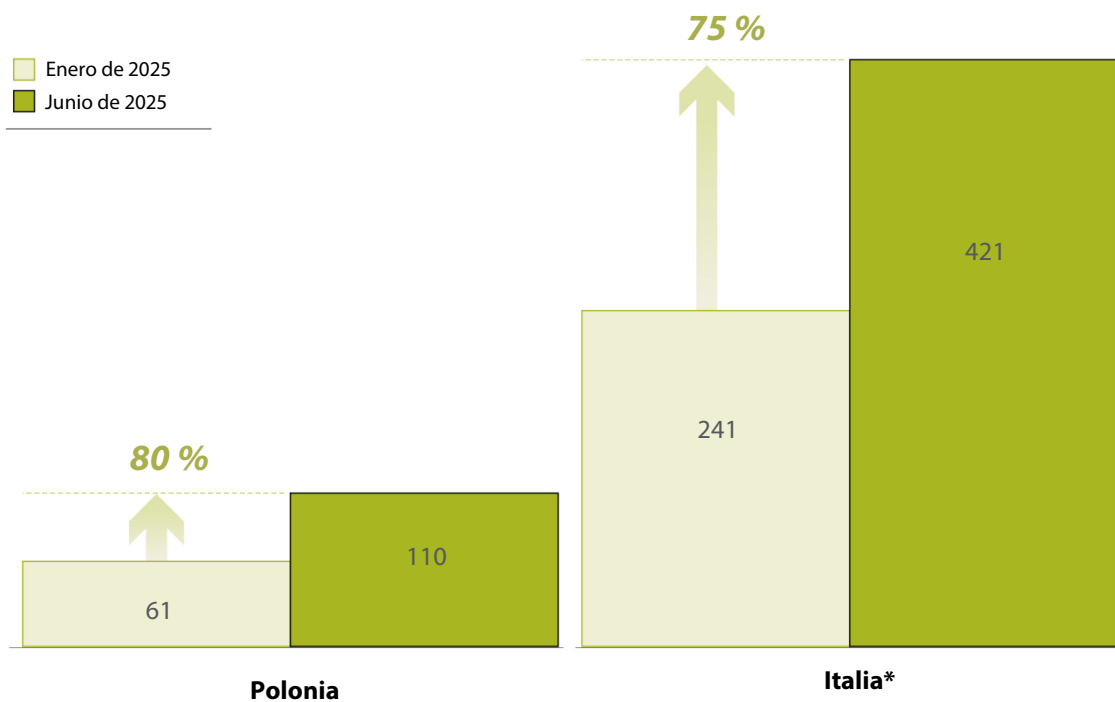


\* La base de datos TANDEM no contenía datos de localización para las comunidades de energía de Austria.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del inventario TANDEM (noviembre de 2024), actualizado con datos procedentes de los registros nacionales de los Países Bajos, Polonia, Italia y Rumanía en marzo de 2025, y la base de datos de unidades administrativas locales de Eurostat de 2023, que muestra la población por unidad administrativa.

**41** Sin embargo, las comunidades de energía crecieron rápidamente —un 80 % y un 75 %, respectivamente— en **Polonia** e **Italia** entre enero y junio de 2025 (véase la *ilustración 8*). El número de cooperativas se mantuvo relativamente estable en los **Países Bajos** (688 en 2023 y 702 en 2024; todavía no hay datos disponibles de 2025) porque ya era elevado, y en **Rumanía** no se había modificado (una comunidad de energía). Este crecimiento dinámico ofrece perspectivas positivas para un mayor desarrollo de las comunidades de energía. Aunque no puede establecerse una relación causal directa, es probable que los incentivos financieros en **Polonia** (como tarifas de acceso reducidas) y las medidas en **Italia** (incluidas las subvenciones del MRR, las normas operativas, la mejora de las orientaciones, la racionalización del registro, la ampliación de la admisibilidad y ámbitos más amplios de uso compartido de la energía) hayan contribuido al crecimiento de las comunidades de energía.

### Ilustración 8 | Evolución del número de comunidades de energía entre enero y junio de 2025



\* Número de «configuraciones», es decir, grupos de personas que comparten energía en diferentes municipios

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los registros polaco e italiano.

## Los Estados miembros auditados no establecieron todas las condiciones necesarias para el desarrollo de las comunidades de energía

### La transposición de las directivas de la UE es incompleta

- 42** Los Estados miembros debían transponer la DMIE a más tardar el 31 de diciembre de 2020 y la DFER II a más tardar el 30 de junio de 2021. La Comisión es responsable de supervisar la aplicación del Derecho de la UE por los Estados miembros y de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento. Comprobamos si los gobiernos habían transpuesto ambas Directivas a tiempo y si la Comisión había abordado los retrasos o la transposición inadecuada.
- 43** Constatamos que los cuatro Estados miembros auditados declararon que habían transpuesto plenamente la DFER II y la DMIE. Sin embargo, realizaron estas declaraciones en plazos comprendidos entre los cinco meses y casi cuatro años después de los plazos de transposición. Según los controles de transposición de la Comisión, de los cuatro Estados miembros auditados, solo **Italia** había demostrado la transposición de todos los artículos relativos a las comunidades de energía de ambas Directivas en julio de 2025. **Polonia** y **Rumanía** demostraron que habían transpuesto todas las disposiciones necesarias de la DMIE, pero no de la DFER II.
- 44** La Comisión hizo un seguimiento de la falta de transposición mediante la emisión de cartas de emplazamiento y dictámenes motivados. Sin embargo, en junio de 2025, la Comisión no había remitido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ninguno de los cuatro casos restantes de no transposición (no transposición de la DFER II en el caso de los **Países Bajos**, **Polonia** y **Rumanía**, y no transposición de la DMIE en el caso de los **Países Bajos**).
- 45** La transposición incompleta o tardía no solo socava la intención legislativa de las Directivas, sino que también genera incertidumbre para las partes interesadas que deseen participar en iniciativas de comunidades de energía o ponerlas en marcha.

## La mitad de los Estados miembros informaron sobre la evaluación nacional obligatoria de los obstáculos existentes

- 46** La DFER II exige que los gobiernos evalúen tanto los obstáculos como el potencial para desarrollar comunidades de energías renovables. Estas evaluaciones deben proporcionar información sobre los obstáculos a los que se enfrentan las comunidades de energía en toda Europa y apoyar la elaboración de políticas basadas en datos contrastados en el ámbito nacional. Comprobamos si los Estados miembros auditados habían informado sobre sus evaluaciones y analizamos las existentes.
- 47** La Comisión recopiló evaluaciones de 11 Estados miembros (41 %). Sin embargo, considera que varios de ellos no cumplen los requisitos de la DFER II: algunas son demasiado generales (por ejemplo, capacidad de generación de energías renovables en general) o tienen un alcance reducido (por ejemplo, evaluación de los obstáculos, pero no del potencial). La Comisión utilizó estos informes para:
- elaborar el informe sobre [obstáculos y factores impulsores](#);
  - seleccionar temas para la reunión de la [acción concertada relativa a la Directiva sobre fuentes de energía renovables IV \(CA-RES IV\)](#).
- 48** En los **Países Bajos**, la fundación HIER publicó una [evaluación de los obstáculos](#)<sup>14</sup> en 2023 y 2024. En abril de 2024, las autoridades neerlandesas informaron, en una [carta al Parlamento](#), sobre las medidas previstas para abordar estos obstáculos. El Ministerio **polaco** de Clima y Medio Ambiente publicó la [evaluación](#) requerida en 2024 (véase el [recuadro 5](#)). El Ministerio **italiano** de Medio Ambiente y Energía alegó que había trabajado en los elementos de dicha evaluación. Sin embargo, no elaboró ni publicó un informe formal. Los dos informes presentados por **Rumanía** abordan los obstáculos a la entrada en el mercado únicamente para la producción de electricidad renovable nueva en general, pero no identifican los obstáculos específicos a los que se enfrentan las comunidades de energía. Además, los informes no evalúan el potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables.

---

<sup>14</sup> HIER, [Knelpunteninventarisatie energiecoöperaties](#), 2024.

## Recuadro 5

### Ejemplos de obstáculos señalados por el Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente

- **El marco jurídico** de las comunidades de energía está fragmentado entre múltiples actos legislativos, carece de una interpretación clara, cambia con frecuencia y se caracteriza por un formalismo excesivo. Esto crea inseguridad jurídica y aumenta los costes administrativos y de cumplimiento.
- Las cooperativas energéticas suelen sufrir retrasos o denegaciones por parte de los gestores de la red de distribución cuando tratan de **conectar nuevas instalaciones de energías renovables** debido al mal estado de las redes locales.
- Los **sistemas de apoyo financiero** se consideran inadecuados, excesivamente complejos y de difícil acceso. Las cooperativas tienen dificultades para obtener préstamos debido a su limitado historial financiero y a su escasa solvencia.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de *Analysis of Legal, Administrative and Organisational Barriers Hindering the Development of Energy Communities, 2024*, Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente.

**49** Así pues, constatamos que solo la mitad de los países auditados informaron sobre su evaluación de los obstáculos existentes y el potencial de desarrollo de las comunidades de energía. En ausencia de estas evaluaciones, tanto las acciones nacionales como las de la UE corren el riesgo de perder eficacia, y se ralentiza la expansión de las comunidades de energía.

## Existen orientaciones, pero a menudo son difíciles de aplicar sin la ayuda de expertos

**50** La Comisión debería proporcionar orientaciones (por ejemplo, directrices, foros para el intercambio de información y formación) a los Estados miembros sobre cómo apoyar el desarrollo de comunidades de energía. A su vez, las autoridades nacionales deberían proporcionar orientaciones y herramientas (por ejemplo, plantillas, formación, servicios de asesoramiento e información en línea) para que los ciudadanos, las pequeñas empresas y las autoridades locales puedan crear y gestionar fácilmente comunidades de energía. Examinamos si la Comisión y los Estados miembros habían publicado orientaciones claras para apoyar el desarrollo de comunidades de energía.

- 51** La **Comisión Europea** apoyó a las autoridades nacionales y a las comunidades de energía celebrando actos (véanse ejemplos en el [recuadro 6](#)) y proporcionó orientaciones, por ejemplo, a través del [repositorio de comunidades de energía](#): publicó guías sobre [obstáculos y factores impulsores](#), [ventanillas únicas](#) y [uso compartido de energía](#). La Comisión prevé algunas actualizaciones en 2026, incluido un informe revisado sobre los obstáculos a escala de la UE y nuevas orientaciones en el marco de la [Plataforma Ciudadana de Asesoramiento sobre Energía](#).

## Recuadro 6

### Ejemplos de actos de la Comisión sobre comunidades de energía

El [Foro anual de los Ciudadanos y la Energía](#) permite intercambiar buenas prácticas en materia de consumo, incluidas las comunidades de energía.

Cofinanciada en el marco de Horizonte 2020 y con un marco temporal comprendido entre 2021 y 2026, la [acción concertada relativa a la Directiva sobre fuentes de energía renovables IV](#)<sup>15</sup> permite a los países intercambiar experiencias sobre la aplicación de la DFER II.

La Comisión también organizó seminarios *ad hoc*, por ejemplo, uno sobre las disposiciones de la DMIE relativas a las comunidades ciudadanas de energía en mayo de 2022, y otro sobre el autoconsumo, los clientes activos y las comunidades de energía en mayo de 2025.

- 52** En los cuatro Estados miembros que visitamos, las autoridades nacionales estaban satisfechas en general con el apoyo de la Comisión. Sin embargo, acogerían con satisfacción más intercambios de mejores prácticas y un apoyo personalizado, por ejemplo, para elaborar legislación derivada.

<sup>15</sup> CA-RES IV, [acción concertada relativa a la Directiva sobre fuentes de energía renovables](#), proyecto de Horizonte 2020, 2021-2026.

- 53** Los gobiernos nacionales también proporcionaron orientaciones para apoyar el desarrollo de las comunidades de energía. Los **Países Bajos** cofinancian dos organizaciones, [Energie Samen](#) y [HIER](#), que apoyan a las comunidades de energía con formación, plantillas y servicios administrativos personalizados. Las comunidades consultadas a través de los grupos de debate consideraron que este apoyo era suficiente y se adaptaba a sus necesidades. Sin embargo, las dos comunidades que visitamos tuvieron dificultades para obtener el apoyo oportuno de las administraciones municipales debido a la falta de conocimientos especializados locales. En **Italia** y **Polonia**<sup>16</sup>, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) también [subrayaron](#) este problema.
- 54** En **Polonia**, varios programas tenían por objeto facilitar el desarrollo de comunidades (por ejemplo, el programa de préstamos de [energía para las zonas rurales](#), el proyecto [RENALDO](#) y las [directrices COMMENCE](#)). Estas iniciativas generaron manuales, herramientas de cálculo y material de formación. A pesar de estos esfuerzos, la mitad de las comunidades consultadas a través del grupo de debate carecían de apoyo o consideraban que las orientaciones eran demasiado complejas. Las ONG con las que nos reunimos confirmaron que el apoyo está fragmentado y no es accesible para personas no expertas.
- 55** En **Italia**, el sitio web del GSE<sup>17</sup> alberga vídeos explicativos, plantillas jurídicas y herramientas interactivas para el registro y el funcionamiento de las comunidades. Las autoridades nacionales también organizaron actos de sensibilización. Nuestros intercambios con las comunidades de energía y otras partes interesadas mostraron que las comunidades consideraban que las orientaciones eran amplias y estaban bien estructuradas, pero también que su uso a menudo requería una interpretación profesional. Aunque **Italia** había creado un observatorio nacional en 2023 para difundir buenas prácticas, no había obtenido resultados en el momento de nuestra auditoría.
- 56** En **Rumanía**, la [Autoridad Nacional de Reglamentación \(ANR\) de la energía](#)<sup>18</sup> facilitó información previa solicitud, pero en abril de 2025 no había ningún material específico a disposición del público. En 2025 entró en funcionamiento una red de 42 ventanillas únicas. El Ministerio de Energía afirmó que se elaborarían más orientaciones adicionales después de adoptar la legislación derivada.

---

<sup>16</sup> Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, [Enabling frameworks for energy communities: a state of play](#), Energy Cities, 2025, pp. 21 y 24.

<sup>17</sup> GSE, [Autoconsumo – elenco delle configurazioni](#).

<sup>18</sup> Autoridad Nacional de Reglamentación de la Energía (ANRE), [anre.ro – Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei](#).

**57** En general, las orientaciones de la Comisión han ayudado eficazmente a los Estados miembros y a los ciudadanos a desarrollar comunidades de energía. En los Países Bajos, donde ya existían más de cien cooperativas hace diez años, la ayuda nacional está bien estructurada y es práctica y de fácil acceso. En cambio, en Polonia, Italia y Rumanía, la información disponible está más fragmentada o es más difícil de utilizar sin el apoyo de expertos, lo que crea obstáculos para las comunidades emergentes.

## **Sigue habiendo lagunas en la participación ciudadana y la inclusión de hogares vulnerables**

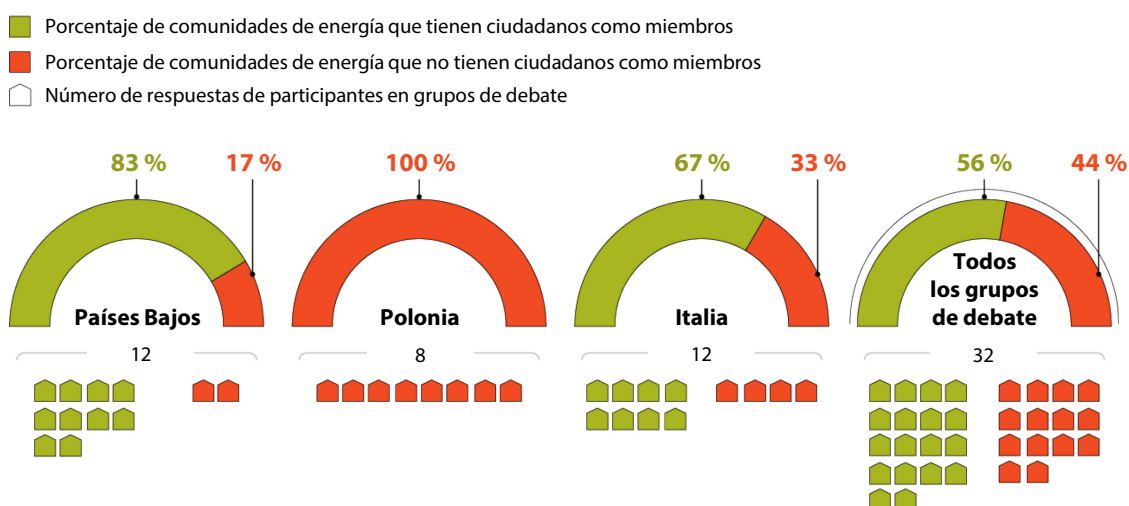
**58** Uno de los objetivos declarados por la Comisión para las comunidades de energía es aumentar la participación de los ciudadanos y aportar beneficios a hogares vulnerables (véase la [ilustración 2](#)). En consonancia con la DFER II, la Comisión y los Estados miembros debían garantizar la participación de los ciudadanos en las comunidades. Dar prioridad a las personas físicas como miembros ayuda a aumentar la aceptación pública de los proyectos de energías renovables<sup>19</sup>. La DFER II también exige a los Estados miembros que permitan a los hogares vulnerables acceder a las comunidades. Analizamos si la Comisión había publicado disposiciones jurídicas u orientaciones para promover la participación de los ciudadanos y los hogares vulnerables, y si los Estados miembros habían establecido legislación o medidas de apoyo para tal fin.

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, *Effects of trust and public participation on acceptability of renewable energy projects in the Netherlands and China*, ScienceDirect, 2019.

- 59** La [propuesta legislativa original de la Comisión](#)<sup>20</sup> incluía un umbral mínimo de participación ciudadana en comunidades de energías renovables, pero este requisito no se mantuvo en la Directiva definitiva. Las orientaciones interpretativas de la Comisión permiten a los Estados miembros introducir definiciones nacionales más estrictas, como exigir que al menos el 51 % de los miembros con derecho de voto sean personas físicas, pero no lo hacen obligatorio. La Directiva apoya la participación de hogares vulnerables exigiendo que se les dé la oportunidad de unirse a las comunidades de energías renovables. La Comisión también proporcionó a los Estados miembros orientaciones<sup>21</sup> sobre la participación de hogares vulnerables, pero las partes interesadas con las que nos reunimos en los cuatro Estados miembros auditados no las conocían. Además, no se han actualizado a la luz de la reciente labor de investigación financiada por la UE<sup>22</sup> y de los desarrollos de las políticas, por ejemplo, la creación del Fondo Social para el Clima de la UE.
- 60** Alrededor de la mitad de las comunidades de energía que se unieron a nuestros grupos de debate tienen ciudadanos como miembros (véase la [ilustración 9](#)). El 40 % ofrece cierto apoyo a los hogares vulnerables, incluido el acceso gratuito a la energía solar, la asistencia financiera o el asesoramiento en materia de ahorro energético (véase la [ilustración 10](#)).

### Ilustración 9 | Alrededor de la mitad de las comunidades de energía consultadas tienen ciudadanos como miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los grupos de debate.

<sup>20</sup> Comisión Europea, [COM\(2016\) 767](#), 2016.

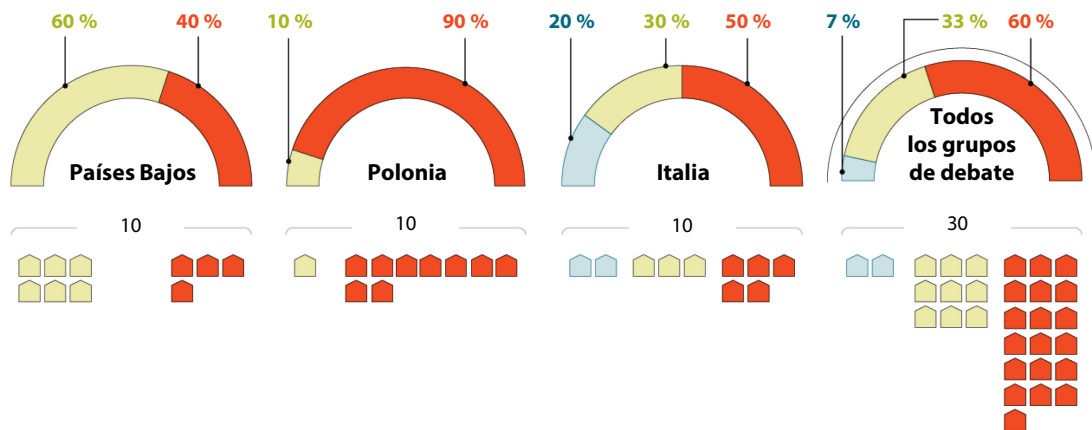
<sup>21</sup> Véase, por ejemplo: Comisión Europea, [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión \(SWD/2023/647\): EU guidance on energy poverty](#), 2023.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo: [Territorial Analysis of Decentralised Energy Markets](#), ESPON.

## Ilustración 10 | El 60 % de las comunidades de energía consultadas no ofrecen beneficios a hogares vulnerables

¿Qué beneficios ofrece a los hogares vulnerables (si procede)?

Beneficios financieros Beneficios no financieros Ningún beneficio Número de respuestas de participantes en grupos de debate, tras la confirmación/corrección del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de grupos de debate y de la confirmación o corrección de respuestas a través de investigaciones en internet.

- 61** Los **Países Bajos** no exigen que las cooperativas energéticas incluyan a ciudadanos ni apoyen a hogares vulnerables. Sin embargo, ofrece incentivos para incluir ciudadanos: el régimen de subvenciones para la generación de energía cooperativa (véase el apartado 78) exige un número mínimo de participantes por proyecto (uno por cada 5 kW de capacidad de generación) y que todos los participantes tengan los mismos derechos de voto. El 83 % de las comunidades neerlandesas que participaron en grupos de debate tenían ciudadanos como miembros, y el 60 % ofrecían beneficios a hogares vulnerables.

**62 Polonia** no exige legalmente la presencia de ciudadanos en cooperativas, agrupaciones o comunidades ciudadanas de energía. La mayoría de las comunidades de energía realmente están constituidas en su totalidad por entidades jurídicas. En una muestra aleatoria de 20 cooperativas (de un total de 94), solo el 10 % incluía a ciudadanos como miembros. El [registro polaco](#) publicado en agosto de 2025 informó de que las 127 cooperativas tenían una media de entre 3 y 4 miembros por cooperativa: esta cifra tan baja muestra el predominio de las partes interesadas institucionales sobre los ciudadanos. [Una investigación de 2024](#)<sup>23</sup> también indicó que la participación de los residentes en edificios de apartamentos es demasiado baja. No existe ninguna disposición específica relativa a la participación de hogares vulnerables. Ninguna de las comunidades polacas que participaron en grupos de debate tenía ciudadanos como miembros, y solo una ofrecía beneficios no financieros a hogares vulnerables.

**63 Italia** no exige legalmente la presencia de ciudadanos en las comunidades de energía ni tampoco que estas apoyen a hogares vulnerables. En mayo de 2025, con el fin de animar a los ciudadanos a participar en comunidades de energías renovables, Italia amplió a las personas físicas la posibilidad de optar a la tarifa única sobre la energía compartida de las instalaciones financiadas por el MRR, algo que anteriormente estaba reservado a las entidades públicas y sin ánimo de lucro<sup>24</sup>. Dos tercios de las comunidades **italianas** a las que consultamos a través de nuestros grupos de debate tenían ciudadanos como miembros, y la mitad de las comunidades prestaban apoyo a hogares vulnerables. También identificamos dos regiones en las que los mecanismos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional incentivan la inclusión de hogares vulnerables: [una asigna](#)<sup>25</sup> puntos adicionales a las propuestas de proyectos que abordan la inclusión social, y [otra](#)<sup>26</sup> aumenta los valores de las subvenciones para las comunidades de energía en las que participan grupos vulnerables.

---

<sup>23</sup> D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, K. Marak, *The Role of Energy Cooperatives in Ensuring the Energy and Economic Security of Polish Municipalities*, 2024.

<sup>24</sup> Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n.º 127 de 16 de mayo de 2025, artículo 1, apartado 1, letra f), inciso ii.

<sup>25</sup> Regione Lombardia, *Bando RELOAD CER*, 2025.

<sup>26</sup> Regione Lazio, *Avviso pubblico CER – Allegato al Decreto G17990*, 2024.

- 64** El 95 % de los miembros de la única comunidad de energía **rumana** son ciudadanos. No existe legislación nacional que promueva la inclusión de los ciudadanos. En noviembre de 2025, **Rumanía** promulgó [legislación](#) que permite a las comunidades de energía ofrecer precios preferenciales a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética<sup>27</sup>.
- 65** En **Polonia, Italia y Rumanía**, la ausencia de disposiciones o incentivos para garantizar una participación mínima de los ciudadanos aumenta el riesgo de que las empresas o los municipios puedan formar comunidades únicamente para acceder a beneficios específicos. Este riesgo fue destacado por ONG como [REScoop.eu](#)<sup>28</sup> y la ANR rumana<sup>29</sup>. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) advirtió<sup>30</sup> de que se realizan demasiadas inversiones sin una participación local real ni un valor compartido, lo que refuerza un modelo descendente que genera el riesgo de la resistencia de los ciudadanos. El CESE recomienda vincular las subvenciones energéticas a la participación de la comunidad y garantizar la inclusión de los inquilinos y los ciudadanos vulnerables en las comunidades de energía.
- 66** Nuestro análisis demuestra que los ciudadanos no están bien representados en las comunidades **polacas**, pero sí en las comunidades de energía de los **Países Bajos, Italia y Rumanía**, aunque su presencia no sea obligatoria por ley. En cuanto a la ayuda para hogares vulnerables, solo **Rumanía** estableció legislación específica, e **Italia** ofrece incentivos con este fin. Aunque la Comisión proporcionó orientaciones sobre la participación de los ciudadanos, las orientaciones sobre la participación de hogares vulnerables no se habían actualizado y las partes interesadas con las que nos reunimos no las conocían.

---

<sup>27</sup> Ordenanza de Emergencia del Gobierno n.º 59/2025 de 7 de noviembre de 2025.

<sup>28</sup> REScoop.eu, *Energy communities: building bridges for energy democracy*, mayo de 2024.

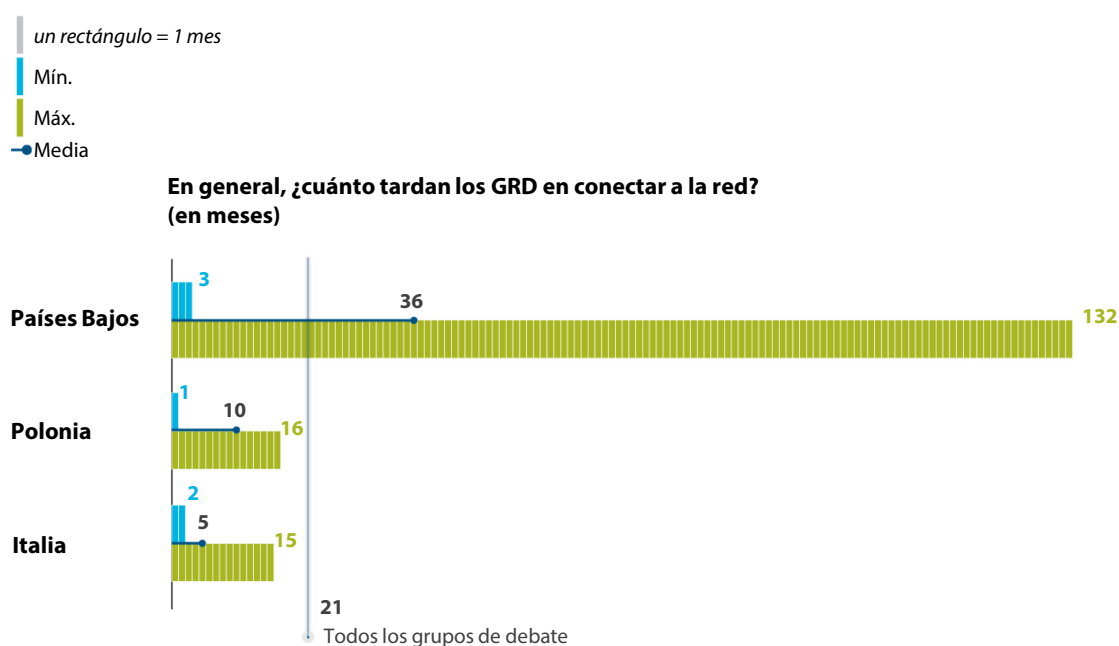
<sup>29</sup> ANRE y Consejo rumano de Competitividad, *Final report on legislative barriers to connecting new renewable electricity capacities to the National Electricity System*, 2023, p. 75.

<sup>30</sup> *Citizens' Energy Package: citizens' engagement, energy communities and prosumerism*, Comité Económico y Social Europeo, 2025, apartado 4.6.

## Las comunidades de energía, como productores de energías renovables, se enfrentan a grandes retrasos para conectarse a la red

- 67** Aunque el Derecho de la Unión no establece plazos específicos para conectar a las comunidades de energía a la red, la *DFER II*, el *Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo* y la *Directiva (UE) 2023/2413 «DFER III»* contienen disposiciones para acelerar las conexiones a la red en diversos contextos. Por lo tanto, esperábamos que los gestores de la red de distribución (GRD) tramitaran las solicitudes de conexión a la red de las comunidades de energía tan rápidamente como las de otros productores de energías renovables, a fin de establecer y respetar plazos predecibles para la concesión de acceso a la red.
- 68** Las cooperativas energéticas que se unieron a nuestros grupos de debate mencionaron tiempos medios de conexión de casi dos años (véase la *ilustración 11*).

### Ilustración 11 | Los tiempos de conexión a la red de las comunidades de energía consultadas varían considerablemente de un país a otro; los mayores retrasos se dan en los Países Bajos



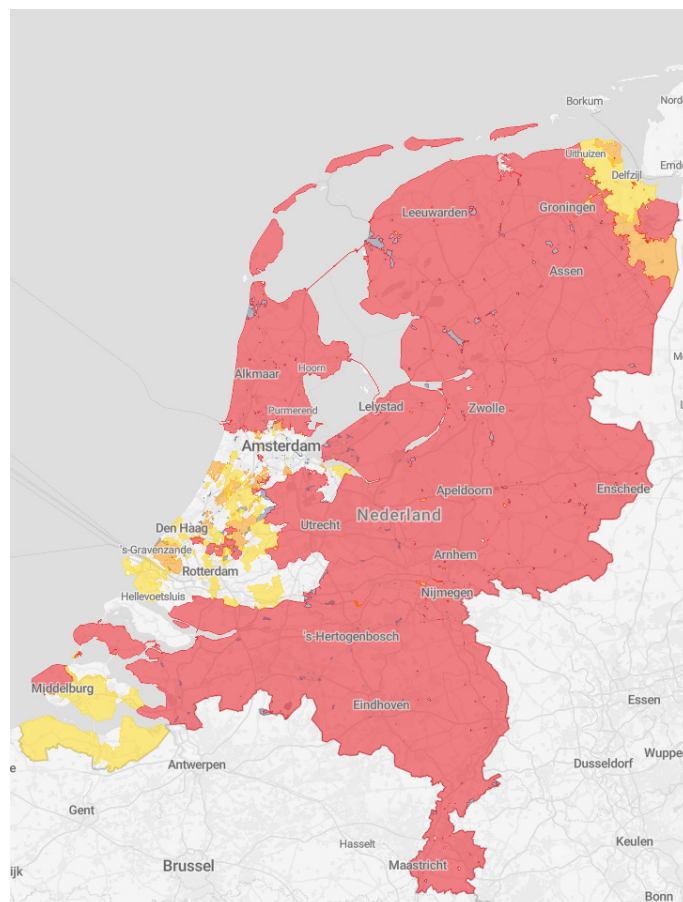
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los grupos de debate.

**69** La legislación **neerlandesa** en materia de energía prohíbe la discriminación entre categorías de usuarios al tramitar las solicitudes de conexión a la red. Para conexiones de 50 kW o menos, el acceso debe concederse en un plazo de 84 días si no se requiere excavación, o de 126 días en los demás casos. Sin embargo, un mapa de congestión de la red establecido por el GRD muestra que, en la mayoría del país (véase la [ilustración 12](#)), la congestión de la red impide la conexión oportuna de proyectos de energías renovables, incluidos los propuestos por las comunidades de energía. La [evaluación neerlandesa de los obstáculos de 2024](#) recuerda que la conexión a la red eléctrica sigue siendo problemática. Los participantes en nuestro grupo de debate tardaron de media 1 000 días (3 años) en conectarse. En tales casos, los GRD apuntan a los solicitantes en una lista de espera hasta que se resuelve la congestión. Un GRD informó de que el tiempo medio de conexión para nuevos proyectos de energías renovables aumentó de 210 a 280 días (+33 %) entre 2020 y 2024. En 2024, [más de 4 GW de capacidad renovable](#) estaban a la espera de conectarse<sup>31</sup>, lo que sería suficiente para suministrar electricidad a tres millones de personas.

---

<sup>31</sup> ABN AMRO, [ESG Economist - Dutch grid delays cost up to EUR 376 million every year](#), septiembre de 2024.

## Ilustración 12 | Congestión de la red en los Países Bajos



Fuente: Partners in Energie, *Capaciteitskaart – Totaal afname*, consultado en junio de 2025. © Netbeheer Nederland, © alimentado por Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap.

- 70 Polonia** identificó los retrasos o las denegaciones de los GRD como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las cooperativas (véase el [recuadro 5](#)). Aunque se aplica un tiempo de conexión preferente de 30 días a las cooperativas energéticas con microinstalaciones (hasta 50 kW), los participantes en nuestro grupo de debate tardaron una media de 300 días (10 meses) en conectarse.
- 71 Italia** no establece procedimientos específicos ni prioridades para las comunidades de energía, aunque los gestores de la red de distribución deben dar prioridad a las solicitudes de conexión de las instalaciones de energías renovables y tramitarlas en plazos específicos, por ejemplo, en un plazo de 10 días para las instalaciones solares con una capacidad de hasta 200 kW. Sin embargo, el tiempo medio de conexión fue de 105 días en 2024. Los participantes en nuestro grupo de debate mencionaron un plazo medio de 150 días (5 meses) para conectarse a la red.

- 72** En **Rumanía** no existe un procedimiento específico para las comunidades de energía. Para capacidades inferiores a 400 kW, los GRD disponen de 20 días para conectar nuevos prosumidores o prosumidores existentes, cuando no sean necesarias obras adicionales. De lo contrario, tendrán hasta 62 días.
- 73** Incluso cuando se conectan a la red, las comunidades de energía con las que nos reunimos afirmaron que los GRD podrían interrumpir su conexión cuando la generación de electricidad supere la capacidad de la red. Por ejemplo, en **Polonia**, [se desaprovechó un total de 600 GWh de electricidad renovable](#) en el primer semestre de 2025<sup>32</sup>, lo que supone un aumento del 34 % con respecto al mismo período de 2024. La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía [estimó](#) que la congestión costó 4 000 millones de euros en la UE en 2023. El Centro Común de Investigación de la Comisión [estimó](#) que podrían desaprovecharse entre 111 y 310 TWh de electricidad renovable de la UE debido a la congestión de la red en 2040.
- 74** Los investigadores<sup>33</sup> afirman que, al acercar la generación de energía al consumo, las comunidades de energía pueden ayudar a aliviar la congestión de la red<sup>34</sup>, reducir la necesidad de transportar electricidad a largas distancias<sup>35</sup> y, de este modo, reducir las pérdidas de energía<sup>36</sup>. La Comisión también destacó que el autoconsumo puede ser beneficioso para la red<sup>37</sup>. Sin embargo, para maximizar estos beneficios, la energía producida debe consumirse dentro de la comunidad en tiempo real (es decir, cada segundo, tal como se genera)<sup>38</sup>. En cambio, no suele suceder así: los patrones de producción de las comunidades de energía (como la generación de energía solar, que alcanza su pico a mediodía y cesa por la noche) no se ajustan a los patrones de consumo típicos (que alcanzan su pico a primera hora de la mañana y a primera hora de la tarde).

---

<sup>32</sup> A. Vassileva, [Poland adds 637 MW of solar capacity in Q1](#), Renewables Now, julio de 2025.

<sup>33</sup> P. Ponnaganti, N. Andreadou, A. Purvins y M. Masera. [Flexibility provisions through local energy communities: A review](#), Next Energy, Vol. 1, Edición 2, Artículo 100022, 2023.

<sup>34</sup> [Trading in smart energy communities: the more the merrier?](#), CWI, febrero de 2024.

<sup>35</sup> S. E. Berggren, E. Olausson, K. Tews, P. D. Lund, M. B. Blarke et al., [Energy Communities](#), Nordic Energy Research, 2023.

<sup>36</sup> I. Diahovchenko y L. Petrichenko, [Assessment of energy losses in power distribution systems with individual prosumers and energy communities](#), The Journal of Engineering, 2023.

<sup>37</sup> [In focus: Energy communities to transform the EU's energy system](#), Comisión Europea, diciembre de 2022.

<sup>38</sup> Knirsch, F., Langthaler, O. and Engel, D., [Trust-less electricity consumption optimization in local energy communities](#), Energy Informatics, 2019.

- 75** Los GRD con los que nos reunimos en los **Países Bajos y Polonia** subrayaron que estarían dispuestos a conectar nuevos activos de electricidad renovable a la red más rápidamente si la generación de energía se combinara con la respuesta a la demanda, el desplazamiento de la carga o el almacenamiento de energía, ya que esto reduciría la congestión de la red. La investigación<sup>39</sup> y las partes interesadas<sup>40</sup> también destacaron la necesidad de combinar el desarrollo de activos de electricidad renovable con estos servicios de flexibilidad, especialmente el almacenamiento, para equilibrar la oferta y la demanda cada segundo, reducir la congestión de la red durante las horas punta y aumentar el autoconsumo. La Comisión también hizo hincapié en la importancia del desplazamiento de carga<sup>41</sup> y de combinar los tejados solares con el almacenamiento de energía<sup>42</sup>. También ha empezado a adoptar medidas, por ejemplo, como parte de las [normas revisadas de la UE en materia de energías renovables](#) y su [propuesta de 2025 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones](#) para apoyar el almacenamiento de electricidad, pero no específicamente para las comunidades de energía. En **Polonia**, constatamos que se espera que las agrupaciones (pero no las cooperativas o las comunidades ciudadanas de energía) se beneficien de tarifas reducidas para instalar soluciones de almacenamiento de energía una vez que la Comisión adopte la medida pertinente. No hallamos tales incentivos en los otros Estados miembros auditados. Los **Países Bajos** reconocieron que, en la actualidad, las comunidades de energía carecen de incentivos financieros concretos para ajustar la oferta y la demanda y para optimizar el sistema, lo que podría exacerbar la congestión de la red<sup>43</sup>.
- 76** En general, no hallamos pruebas de discriminación contra las comunidades de energía al tramitar sus solicitudes de conexión a la red. Sin embargo, los retrasos y las denegaciones de conexión a la red debido a la congestión de la misma ralentizan el desarrollo de comunidades de energía en los **Países Bajos y Polonia**. Según la investigación, los GRD y la Comisión, se podrían acelerar estas conexiones si las comunidades de energía prestaran servicios de flexibilidad.

---

<sup>39</sup> P. Ponnaganti, N. Andreadou, A. Purvins y M. Maserà, *Flexibility provisions through local energy communities: A review*, *Next Energy*, vol. 1, artículo 100022, 2023.

<sup>40</sup> REScoop.eu, [Response to the Commission's call for evidence on the Citizens Energy Package](#), septiembre de 2025, p. 5 y pp. 32 a 34.

<sup>41</sup> *In focus: Energy communities to transform the EU's energy system*, Comisión Europea, diciembre de 2022.

<sup>42</sup> Comisión Europea, [Estrategia de Energía Solar de la UE](#), 2022.

<sup>43</sup> Carta del ministro de Clima y Crecimiento Verde al presidente del Congreso de los Diputados neerlandés (Parlamento), [El papel de las comunidades de energía en el sistema energético](#), septiembre de 2025.

## Los incentivos financieros para las comunidades de energía permiten amortizaciones acordes con la ambición de la Estrategia de Energía Solar de la UE

- 77** La falta de financiación previsible y accesible ha sido reconocida como un obstáculo importante para las comunidades de energía, en particular durante las primeras fases de desarrollo de los proyectos. Para hacer frente a esta situación, la [Estrategia de Energía Solar de la UE](#) establece que los Estados miembros deberían establecer marcos de apoyo sólidos para la instalación de tejados solares, la fuente de energía típica de las comunidades, sobre la base de plazos de amortización previsible inferiores a diez años. En consonancia con la DFER II y la DMIE, las comunidades de energía también deberían estar sujetas a «tarifas de acceso a la red que reflejen los costes», lo que significa que no deben soportar tarifas por costes que no generen, ni recibir exenciones que desplacen injustamente la carga financiera a otros usuarios de la red sin acceso al autoconsumo.
- 78** Analizamos si los incentivos financieros para las comunidades de energía en los Estados miembros auditados permitían plazos de amortización razonables. En el [cuadro 1](#) se resumen los incentivos financieros para las comunidades de energía en los Estados miembros que visitamos.

**Cuadro 1 | Resumen de los incentivos financieros específicos para las comunidades de energía**

Estado miembro	Exenciones de las tarifas de acceso a la red	Regímenes de apoyo
Países Bajos	No procede	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos de desarrollo rotatorios</li> <li>Prima regulada sobre la energía generada</li> </ul>
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas: Exención de tasas por energías renovables, capacidad, cogeneración y distribución</li> <li>Agrupaciones: Exención de las tasas por energías renovables y cogeneración, reducciones de la tasa por servicios de distribución</li> <li>Comunidades ciudadanas de energía: No procede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas y agrupaciones: Apoyo del MRR a las infraestructuras de energías renovables</li> <li>Cooperativas: Medición neta</li> <li>Comunidades ciudadanas de energía: No procede</li> </ul>
Italia	El componente variable de la tarifa de transporte se reembolsa por la electricidad compartida dentro de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prima regulada sobre la energía compartida</li> <li>Apoyo del MRR a las infraestructuras de energías renovables</li> </ul>
Rumanía	No procede	No procede

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**79** Los **Países Bajos** no ofrecen exenciones de las tarifas de acceso a la red, pero cuentan con dos tipos de sistemas de apoyo específicos para las cooperativas energéticas:

- un fondo de desarrollo rotatorio que concede préstamos a las cooperativas energéticas para los costes de puesta en marcha de proyectos eólicos y solares (véase el [recuadro 7](#));
- el régimen de subvenciones para la generación de energía cooperativa, una prima regulada calculada anualmente, destinada a hacer rentables las instalaciones de cooperativas energéticas.

## Recuadro 7

### El Fondo de Desarrollo de la Generación Renovable en los Países Bajos

Las cooperativas pueden solicitar préstamos sin intereses (entre 10 000 y 300 000 euros, dependiendo de la fase del proyecto; hasta el 80 % de los costes de desarrollo para proyectos eólicos y solares) destinados al liderazgo del proyecto, los estudios de viabilidad, las solicitudes de permisos y otros gastos preparatorios. La propia cooperativa aporta el 20 % en efectivo o en horas de voluntariado.

Los préstamos están exentos de riesgo para las cooperativas: si se cancela un proyecto, se condona el préstamo, pero si llega al cierre financiero, la cooperativa reembolsa el préstamo con una tasa, lo que garantiza la autosuficiencia del fondo. Este mecanismo refuerza las iniciativas cooperativas locales en una fase temprana, cuando los proyectos entrañan el mayor riesgo.

La Comisión<sup>44</sup>, REScoop.eu<sup>45</sup>, el CESE<sup>46</sup> y otras ONG<sup>47</sup> consideran que este Fondo es una buena práctica. Según REScoop.eu<sup>48</sup>, cada euro de inversión pública atrae 40 euros de inversión privada.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Energie Samen, *Voorwaarden Ontwikkelfonds Opwek voor aanvragers en projecten*, junio de 2024.

- 80** Analizamos los plazos de amortización de seis proyectos propiedad de cooperativas. El período osciló entre 6 y 12 años, en gran medida según lo recomendado por la [Estrategia de Energía Solar de la UE](#) para tejados solares (véase la [ilustración 13](#)). La variación refleja los cambios en los precios de la energía y la prima regulada calculada anualmente.

<sup>44</sup> Comisión Europea, [Looking at energy communities through a local authority lens: perceptions, experiences and needs](#), 2024. Comisión Europea, [A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities](#).

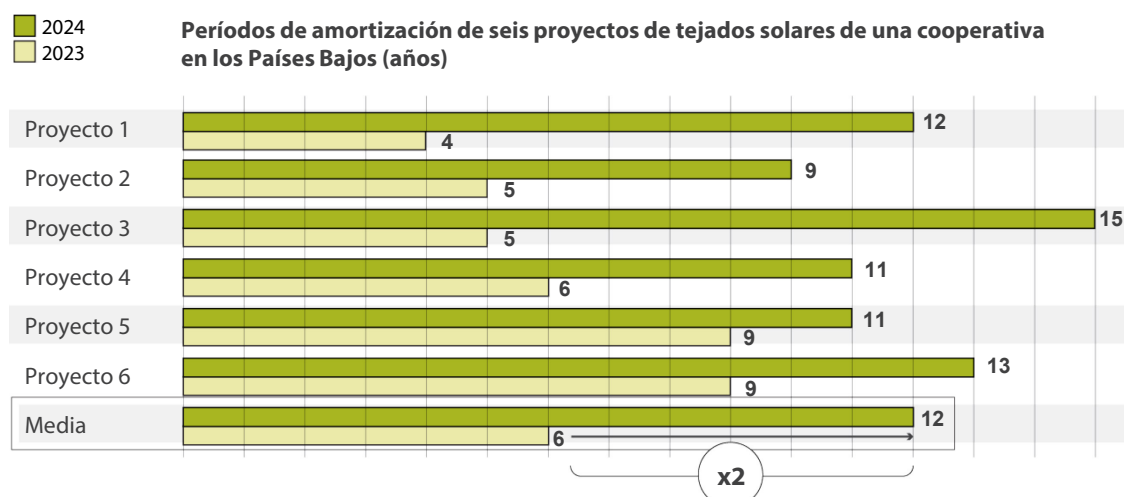
<sup>45</sup> REScoop.eu, [Leveraging European Public Funds to Support Energy Communities](#).

<sup>46</sup> [Citizens' Energy Package: citizens' engagement, energy communities and prosumerism](#), Comité Económico y Social Europeo, 2025, apartado 1.3.

<sup>47</sup> J. Arnould y D. Quiroz, Friends of the Earth, [Energy communities in the EU: Opportunities and barriers to financing](#), octubre de 2022.

<sup>48</sup> REScoop.eu, [Response to the Commission's call for evidence on the Citizens Energy Package](#), septiembre de 2025, p. 27.

### Ilustración 13 | Los plazos de amortización se ajustan a las expectativas de la Estrategia de Energía Solar, pero varían en función de los precios de la energía y del cálculo de la prima regulada



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los estados financieros de 2023 y 2024 de una cooperativa energética.

**81** En **Polonia**, las cooperativas energéticas se benefician de exenciones de las tarifas de acceso a la red, en particular de las tasas por energías renovables, capacidad, cogeneración y distribución. Las agrupaciones están exentas de las tasas por energías renovables y cogeneración y pueden reducir su tarifa de distribución (aún pendiente de aprobación de las ayudas estatales por parte de la Comisión). Además, tanto las cooperativas energéticas como las agrupaciones pueden recibir apoyo del MRR para infraestructuras de energías renovables (hasta el 91-95 % de los costes) y las cooperativas también pueden beneficiarse de la medición neta: los miembros pueden, por cada kilovatio hora introducido en la red, extraer gratuitamente 0,6 kWh al cabo de 12 meses. Según las investigaciones<sup>49</sup>, las cooperativas energéticas polacas podrían, mediante estos mecanismos, alcanzar teóricamente un plazo de amortización de entre 2,5 y 3 años, en consonancia con nuestro análisis tanto de una cooperativa como de una agrupación que tienen previsto recuperar su inversión en un plazo de tres años. Las comunidades ciudadanas de energía no se benefician de ninguna exención ni de ningún régimen de apoyo.

<sup>49</sup> J. Jasinski, M. Kozakiewicz, M. Sołtysik, *Analysis of the Economic Soundness and Viability of Migrating from Net Billing to Net Metering Using Energy Cooperatives*, Energies, vol. 17, n.º 6, 2024.

**82** En **Italia**, las comunidades se benefician de exenciones de las tarifas de acceso a la red, ya que la parte variable de la tarifa de transporte se reembolsa por la electricidad compartida dentro de la comunidad. Además, ofrece dos incentivos principales para las comunidades de energías renovables: una prima regulada sobre la energía compartida dentro de la comunidad (calculada sobre una base horaria), pagada durante 20 años a unos 0,10 euros por kWh, y una subvención de capital que cubre hasta el 40 % de los costes de inversión subvencionables, financiada a través del MRR. Varios estudios de casos señalan plazos de amortización de entre 5 y 14 años (véase el [recuadro 8](#)). Las autoridades italianas estimaron unos plazos de amortización de entre 11 y 13 años para cinco proyectos teóricos a fin de justificar la intensidad de la ayuda estatal.

## Recuadro 8

### Ejemplos de plazos de amortización para comunidades italianas de energías renovables

Un análisis de viabilidad económica de una comunidad de energías renovables en el municipio de Tirano (Lombardía), equipada con una instalación de cogeneración de biomasa, una minicentral hidroeléctrica y un sistema fotovoltaico, constató que el plazo de amortización era de 5 años aproximadamente<sup>50</sup>.

Un estudio de viabilidad de una comunidad de energías renovables de Calabria con generación y almacenamiento de energía constató que el plazo de amortización era de entre 6 y 8 años<sup>51</sup>.

Una comunidad de energías renovables de 2 MWp dirigida por el municipio de Assisi (Umbría) calculó un plazo de amortización de entre 8 y 14 años<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> F. Ceglia, E. Marrasso, C. Roselli y M. Sasso, *Biomass-based renewable energy community: economic analysis of a real case study*, *Energies*, vol. 15, n.º 15, 2022.

<sup>51</sup> D. Cirone, R. Bruno, P. Bevilacqua, S. Perrella y N. Arcuri, *Techno-Economic Analysis of an Energy Community Based on PV and Electric Storage Systems in a Small Mountain Locality of South Italy: A Case Study*, *Sustainability*, vol. 14, n.º 21, 2022.

<sup>52</sup> E. Moretti, E. Stamponi, *The Renewable Energy Communities in Italy and the Role of Public Administrations: The Experience of the Municipality of Assisi between Challenges and Opportunities*, *Sustainability*, vol. 15, n.º 15, 2023.

- 83 Rumanía** no ofrece exenciones de las tarifas de acceso a la red, y las comunidades de energía no pueden optar a ningún régimen o subvención. Las partes interesadas con las que nos reunimos y un [reciente informe de una ONG](#) destacaron que se trataba de un reto fundamental.
- 84** En los cuatro países auditados, las tarifas de acceso a la red se pagan de forma proporcional a la electricidad consumida de los proveedores tradicionales. Cuando los miembros de la comunidad consumen la electricidad que producen o que es compartida por otros miembros en **Italia**, no pagan todas las tarifas de acceso a la red correspondientes, reduciendo así su contribución financiera al mantenimiento y desarrollo de la red. Sin embargo, siguen conectados a la red para cubrir períodos en los que la autogeneración es insuficiente o no está disponible, un patrón común a todos los tipos de prosumidores. Esto significa que, a medida que se expanden las comunidades de energía y el autoconsumo, una mayor proporción de los costes de red corre a cargo de los consumidores que no forman parte de dichas comunidades y que no tienen acceso a activos de generación, normalmente hogares menos favorecidos<sup>53</sup>. Ninguno de los Estados miembros auditados evaluó formalmente la forma en que la reducción de las tarifas, el autoconsumo y el uso compartido de energía afectan a otros consumidores.
- 85** Dado el elevado número de prosumidores y cooperativas energéticas en los **Países Bajos** y la introducción del uso compartido de energía a partir de enero de 2025, la ANR neerlandesa está preocupada por este riesgo. Una solución podría ser establecer tarifas de acceso a la red fijas, en lugar de proporcionales, ya que permiten una distribución más justa de la carga. Otra posible solución podría ser la fijación de precios en función del tiempo de uso, una estructura tarifaria dinámica en la que el coste de la electricidad varía en función de la hora del día.

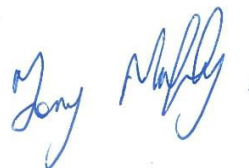
---

<sup>53</sup> M. Van Steenberghe, A. D'hulster, J. Weytjens, M. Ovaere y K. Schoors, [Tracking Demographic and Financial Trends in Renewable Energy Cooperative Membership in Belgium Using Survey and Bank Transaction Data](#), n.º 1093 (2025); G. Koukoufikis, H. Schockaert, D. Paci, F. Filippidou, A. Caramizaru *et al.*, [Energy Communities and Energy Poverty](#), JRC Science for Policy Report, EUR 31751 EN (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023); Agencia Europea de Medio Ambiente, [Energy prosumers in Europe: Citizen participation in the energy transition](#), Informe de la AEMA n.º 01/2022 (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022).

**86** En general, nuestra evaluación indica que las ayudas públicas en los **Países Bajos, Polonia** e **Italia** permiten plazos de amortización acordes con las expectativas de la Comisión. En los **Países Bajos**, un fondo rotatorio es una forma eficaz de utilizar fondos públicos. Ayuda a las cooperativas energéticas a cubrir los costes iniciales de los proyectos eólicos y solares en las primeras fases de desarrollo, lo que supone un cuello de botella común. Sin embargo, en **Rumanía**, la ausencia de subvenciones dificulta la creación de comunidades de energía. También concluimos que los Estados miembros no evaluaron formalmente cómo afectaban las reducciones de las tarifas de acceso a la red a otros consumidores.

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 11 de febrero de 2026.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*



Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Acerca de la auditoría

### Comunidades de energía

- 01** Las comunidades de energía son entidades jurídicas que capacitan a los ciudadanos, las pequeñas empresas y las autoridades locales para producir, gestionar, compartir y consumir su propia energía. Según la Comisión, podrían aportar varios beneficios:
- contribuir al **objetivo de la UE en materia de energías renovables** atrayendo inversiones privadas adicionales para construir activos descentralizados de generación de energías renovables;
  - aumentar la **participación de los ciudadanos**, incluidos aquellos que no pueden construir sus propios activos de generación de energía (por ejemplo, inquilinos, familias con bajos ingresos y residentes de apartamentos), para impulsar la transición energética localmente; esto puede facilitar la **aceptación pública** de los proyectos locales de energías renovables;
  - reducir la **pobreza energética**, ya que la electricidad producida puede venderse a la red o compartirse entre los miembros de las comunidades, garantizando así unos precios de la electricidad más estables y reduciendo las facturas de los miembros, incluidos los **hogares vulnerables**.

## Financiación, funciones y competencias

- 02** Como beneficiarias de medidas en materia de energías renovables, las comunidades de energía pueden optar a varios fondos de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En particular, el MRR contiene medidas con un coste estimado de **5 200 millones de euros** para apoyar a las comunidades de energía directa o indirectamente (por ejemplo, a través de medidas en materia de energías renovables), que se desembolsarán a más tardar en diciembre de 2026. Las comunidades de energía pueden utilizar estos fondos para instalar paneles solares o construir molinos de viento, por ejemplo.
- 03** Las funciones y competencias de la Comisión y de los Estados miembros se resumen en la *ilustración 1*.

### Ilustración 1 | Funciones y competencias

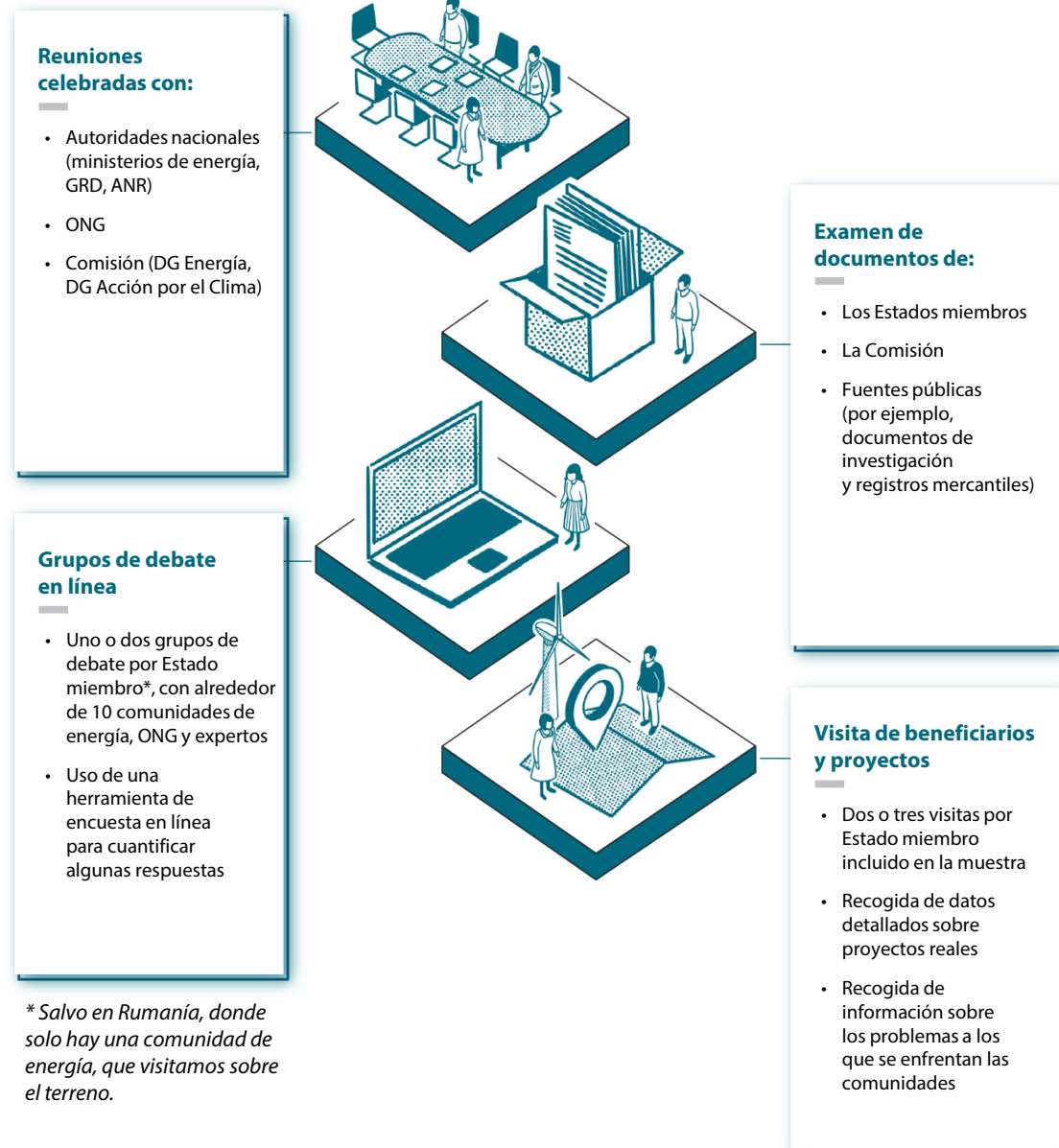


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Alcance y enfoque de la auditoría

- 04** El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si la Comisión y los Estados miembros habían logrado **de manera efectiva que las comunidades de energía se comprometieran** a cumplir el objetivo de la UE establecido en la Estrategia de Energía Solar de la UE y obtener los beneficios previstos. Con este fin, examinamos si:
- la Comisión fijó **objetivos SMART de la UE**, refrendados por los Estados miembros, que sean objeto de un seguimiento adecuado y estén en vías de alcanzarse;
  - la Comisión y los Estados miembros establecieron las **condiciones adecuadas** para que las comunidades de energía prosperen.
- 05** La fiscalización abarcó a la Comisión y a cuatro Estados miembros durante el período comprendido entre diciembre de 2020 y julio de 2025, tras los plazos de transposición de las directivas pertinentes: [Directiva \(UE\) 2019/944](#) sobre el mercado interior de la electricidad y [Directiva \(UE\) 2018/2001](#) relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. La auditoría se centró en la generación de energías renovables, para lo que la UE estableció un objetivo político, y no en otros servicios energéticos (como la eficiencia energética). Nuestra [metodología de auditoría](#) cumple con las normas internacionales de auditoría emitidas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#).
- 06** En la [ilustración 2](#) se muestra cómo recabamos las pruebas para nuestras observaciones. A través de nuestros grupos de debate y visitas sobre el terreno, consultamos al 2 %, al 20 %, al 13 % y al 100 % de las comunidades de los **Países Bajos, Polonia, Italia y Rumanía**, respectivamente (véase el [cuadro 1](#)). La Federación de Comunidades de Energía de la UE y las ONG nacionales, que representan a las comunidades de energía, aportaron información adicional.

## Ilustración 2 | Enfoque de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Cuadro 1 | Representatividad de los grupos de debate y visitas sobre el terreno

Estado miembro	Número de comunidades de energía en enero de 2025	Participantes en los grupos de debate	Comunidades visitadas sobre el terreno	Representatividad de la muestra del Tribunal
Países Bajos*	702	14	2	2 %
Polonia	61	10	2	20 %
Italia**	121	12	4	13 %
Rumanía	1	0	1	100 %

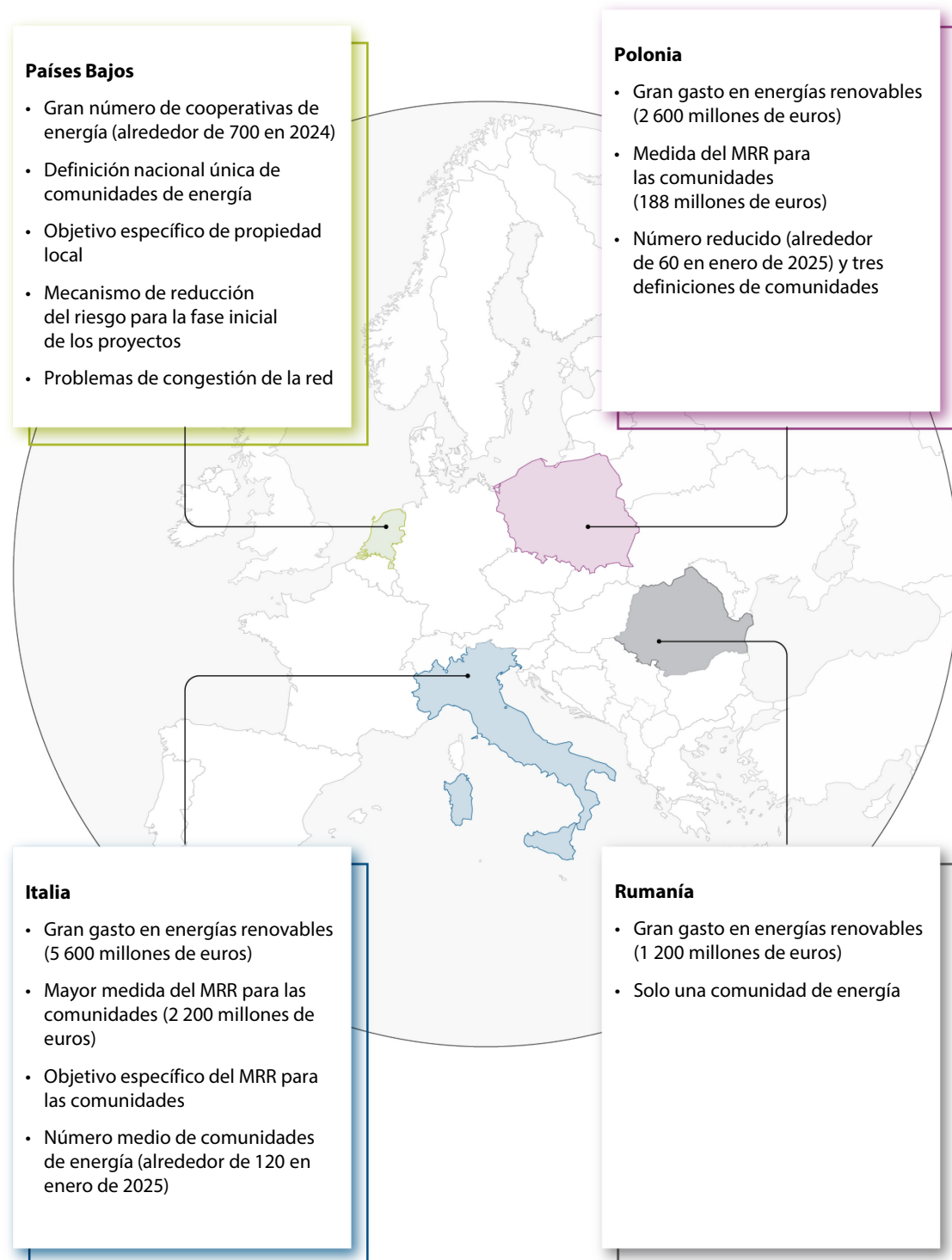
\* Datos de 2024; datos de 2025 no disponibles.

\*\* Número de entidades jurídicas, no número de configuraciones.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

- 07** Para la auditoría seleccionamos cuatro Estados miembros por su representatividad de la situación de la UE (véase la *ilustración 3*).

### Ilustración 3 | Por qué se seleccionaron los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo II – Comunidades de energía visitadas

Estado miembro	Nombre	Número de miembros	Infraestructura de energías renovables	Capacidad de generación (kWp)	Producción de energía 2024 (MWh)
Países Bajos	Kennemer Kracht	315	Tejados solares	661	479
Países Bajos	Vrijstad Energie/ Vrijstad Windwinning	375	Tejados y parques solares, molinos de viento	7 351	11 001
Polonia	Słoneczna Żywiecczyzna	10	Tejados solares, geotermia	20 000	23 284
Polonia	Klaster Energii Powiatu Bielskiego	12	Tejados solares	975	976
Italia	La Buona Fonte	25	Tejados solares	19	20
Italia	Comunità energetica rinnovabile Antrodoco	49	Tejados solares	60	0
Italia	Comunità energetica rinnovabile diocesi Treviso	340	Tejados solares	1 900	1 430
Rumanía	Cooperativa de Energie	949	Ninguna en abril de 2025	0	0

## Anexo III – Respuestas de los Estados miembros a las recomendaciones

Recomendación	Estado miembro	Respuesta
<p><b>Recomendación 4</b></p> <p><b>Informar sobre la evaluación de los obstáculos existentes y del potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables</b></p> <p>El Ministerio italiano de Medio Ambiente y Seguridad Energética y el Ministerio rumano de Energía deberían <b>evaluar los obstáculos existentes y el potencial de desarrollo de las comunidades de energías renovables y presentar información al respecto.</b></p> <p><b>Fecha de aplicación prevista: Julio de 2027</b></p>	Italia	<b>Aceptada</b>
	Rumanía	<b>Aceptada</b>
<p><b>Recomendación 5, letra b)</b></p> <p><b>Promover la participación de ciudadanos y hogares vulnerables</b></p> <p>El Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente, el Ministerio italiano de Medio Ambiente y Seguridad Energética y el Ministerio rumano de Energía deberían elaborar disposiciones para <b>promover la participación de los ciudadanos</b> en las comunidades de energía.</p> <p><b>Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2026</b></p>	Polonia	<b>Aceptada</b>
	Italia	<b>Aceptada</b>
	Rumanía	<b>Aceptada</b>
<p><b>Recomendación 6, letra b)</b></p> <p><b>Dar apoyo al almacenamiento de energía</b></p> <p>El Ministerio neerlandés de Clima y Crecimiento Verde y el Ministerio polaco de Clima y Medio Ambiente deberían <b>ofrecer incentivos para que las comunidades de energía desarrollen soluciones de almacenamiento de energía</b> (independientes o combinadas con la generación de energías renovables) u otros <b>servicios de flexibilidad</b> con el fin de ayudar a reducir la congestión de la red.</p> <p><b>Fecha de aplicación prevista: Julio de 2027</b></p>	Países Bajos	<b>Aceptada</b>
	Polonia	<b>Aceptada</b>

## Abreviaciones

Abreviación	Definición/Explicación
<b>ANR</b>	Autoridad Nacional de Reglamentación
<b>CESE</b>	Comité Económico y Social Europeo
<b>DFER II</b>	Directiva sobre fuentes de energía renovables II
<b>DG Acción por el Clima</b>	Dirección General de Acción por el Clima (Comisión Europea)
<b>DG Energía</b>	Dirección General de Energía (Comisión Europea)
<b>DMIE</b>	Directiva sobre el mercado interior de la electricidad
<b>Eurostat</b>	Oficina Estadística de la Unión Europea
<b>GRD</b>	Gestor de la red de distribución
<b>HIER</b>	Fundación neerlandesa de apoyo a las cooperativas energéticas
<b>kW/kWh/kWp/MW/MWh/MWp/GW/TWh</b>	Diversas unidades de energía y potencia: kilovatio, kilovatio hora, kilovatio pico, megavatio, megavatio hora, megavatio pico, gigavatio, teravatio hora
<b>MRR</b>	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
<b>PNEC</b>	Plan nacional de energía y clima
<b>SMART</b>	Específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo

# Glosario

Término	Definición/Explicación
<b>Autoridad Nacional de Reglamentación</b>	En el contexto del presente informe, organismo público independiente que supervisa el mercado de la electricidad de un Estado miembro, garantiza el funcionamiento eficiente de su sistema eléctrico, protege los intereses de los consumidores y previene la discriminación, y supervisa el cumplimiento de las normas energéticas de la UE.
<b>Carta de emplazamiento</b>	Comunicación escrita de la Comisión a un Estado miembro de la UE como primera fase de un procedimiento de infracción.
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>	Órgano consultivo de la UE que actúa como foro para las organizaciones de la sociedad civil.
<b>Congestión de la red</b>	Situación en la que no hay capacidad suficiente para transferir toda la energía disponible de un punto de la red a otro.
<b>Control de transposición</b>	Evaluación de la compatibilidad de las medidas nacionales de aplicación con las disposiciones de una directiva.
<b>Dictamen motivado</b>	Petición formal a un Estado miembro para que cumpla el Derecho de la Unión, que la Comisión envía como segunda parte de un procedimiento de infracción cuando dicho país sigue incumpliendo sus obligaciones a pesar de haber recibido una carta de emplazamiento.
<b>Evaluación de impacto</b>	Análisis de los efectos posibles ( <i>ex ante</i> ) o reales ( <i>ex post</i> ) de una iniciativa política u otra línea de intervención.
<b>Fondo Europeo de Desarrollo Regional</b>	Fondo de la UE por el que se refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones para reducir los desequilibrios regionales.
<b>Gestor de la red de distribución</b>	Organismo responsable de la explotación, el desarrollo y el mantenimiento de la red de distribución en una zona determinada.
<b>LIFE</b>	Instrumento financiero de apoyo a la aplicación de la política medioambiental y climática de la UE mediante la cofinanciación de proyectos en los Estados miembros.
<b>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>	Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.
<b>Plan nacional de energía y clima</b>	Documento decenal en el que se describen sucintamente las políticas y medidas de un Estado miembro para cumplir los objetivos climáticos de la UE.
<b>Plazo de amortización</b>	Tiempo necesario para que una inversión reembolse su coste inicial generando ahorros o ingresos.

<b>Pobreza energética</b>	Situación en la que una vivienda carece de acceso a los servicios energéticos esenciales necesarios para un nivel de vida y salud digno, debido a unos ingresos insuficientes, a los elevados costes de la energía o a una mala eficiencia energética.
<b>Prima regulada</b>	Instrumento político por el que se paga una prima adicional al precio de mercado en favor de los productores de electricidad.
<b>Procedimiento de infracción</b>	Procedimiento por el que la Comisión actúa, en diversas fases, contra un Estado miembro de la UE que no cumple las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la UE.
<b>Prosumidor</b>	Consumidor de energía que también produce su propia energía.
<b>Respuesta a la demanda</b>	Ajuste del consumo de electricidad de los usuarios finales (por ejemplo, almacenando electricidad o retrasando el consumo) en respuesta a las señales del mercado.
<b>Servicios de flexibilidad</b>	Medidas para contribuir a evitar la congestión en un sistema eléctrico manteniendo un equilibrio entre la oferta y la demanda.
<b>Transposición</b>	Incorporación de las disposiciones de una Directiva de la UE al Derecho nacional.
<b>Uso compartido de energía</b>	Asignación de la electricidad generada dentro de una comunidad de energía entre sus miembros.
<b>Ventanilla única</b>	En el contexto del presente informe, punto de contacto único para que las comunidades de energía obtengan asesoramiento y se ocupen de las cuestiones administrativas.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-10>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-10>

## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por João Leão, Miembro del Tribunal, asistido por Paula Betencourt, jefa de Gabinete, y Sofia Batalha, agregada de Gabinete; Florence Fornaroli, gerente principal; Olivier Prigent, jefe de tarea, y los auditores Jaroslaw Smigiel, Michał Szwed, Ana Popescu, Bob De Blick, Olivia Saraco y Anna Kozlova. Ingrid Van Gent, Paola Magnanelli, Simona Marincean y Mark Smith prestaron apoyo lingüístico. Alexandra Damir-Binzaru prestó asistencia en el diseño gráfico.



*De izquierda a derecha:* Paula Betencourt, Olivia Saraco, João Leão, Michał Szwed, Florence Fornaroli, Anna Kozlova y Olivier Prigent.

---

## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © NOVA – stock.adobe.com.

Recuadro 1, primera foto pequeña: © Amar Sjauw En Wa.

Ilustración 12 – mapa: © Netbeheer Nederland, © alimentado por Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-7019-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3103165	QJ-01-26-012-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7020-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/0182907	QJ-01-26-012-ES-N

---

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 10/2026](#), «Comunidades de energía – Todavía no se ha logrado todo su potencial», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

Se prevé que los ciudadanos generen la mitad de la energía renovable necesaria para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la UE. Las comunidades de energía son entidades jurídicas que capacitan a los ciudadanos, las pequeñas empresas y las autoridades locales para producir, gestionar, compartir y consumir su propia energía. Las comunidades pueden contribuir a la transición energética y a aumentar la asequibilidad y la participación ciudadana.

La UE solo ha alcanzado el 27 % de su objetivo de contar con al menos una comunidad de energía por municipio de más de 10 000 habitantes para 2025. Este objetivo no es pertinente y carece de apoyo y seguimiento. Las definiciones de la UE siguen siendo poco claras sobre la participación de asociaciones de propietarios de apartamentos. Además, los gobiernos no han creado las condiciones necesarias para apoyar a las comunidades de energía, como incentivos para el almacenamiento de electricidad a fin de facilitar las conexiones a la red. Nuestras recomendaciones abordan estas deficiencias.

*Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.*



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Redes sociales: @EUauditors