

Consulta jurídica sobre orden de incentivos para el uso eficiente de la energía en Andalucía



OTC Cádiz
COMUNIDADES ENERGÉTICAS

Exención de responsabilidad: Financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU. Sin embargo, los puntos de vista y las opiniones expresadas son únicamente los del autor o autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o la Comisión Europea. Ni la Unión Europea ni la Comisión Europea pueden ser consideradas responsables de las mismas.

INDICE

[1. RESUMEN EJECUTIVO](#)

[2. ANÁLISIS](#)

[2.1. Relato detallado fáctico](#)

[2.2. Solución legal](#)

[2.3. Solución legal](#)

[2.3.1. ¿Puede la CE iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?](#)

[2.3.2. ¿Puede un Ayuntamiento iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente y posteriormente ceder las instalaciones a la CE?](#)

[2.3.3. ¿Qué actividades preparatorias puede llevar a cabo la CE antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?](#)

[3. CONCLUSIÓN](#)

1. RESUMEN EJECUTIVO

- El presente informe analiza la Orden de 24 de abril de 2025 de la Consejería de Industria, Energía y Minas de Andalucía en relación a la solicitud de incentivos por parte de una Comunidad Energética (“CE”). Específicamente, se consideran las siguientes tres cuestiones:
 - ¿Puede la CE iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?
 - ¿Puede un Ayuntamiento iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente y posteriormente ceder las instalaciones a la CE?
 - ¿Qué actividades preparatorias puede llevar a cabo la CE antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?
- El informe concluye que la CE generalmente no puede iniciar la actuación antes de la presentación de la solicitud, especialmente si quiere establecerse como CER o como CCE. Sin embargo, sí será posible si:
 - A. la CE no se constituye como CER o CCE ni tiene actividad económica.
 - B. Si la CE se acoge al régimen de minimis.
- Respecto a la construcción y cesión por el Ayuntamiento, el Ayuntamiento sí puede iniciar la actividad antes de la presentación de la solicitud. Sin embargo, la cesión de la instalación a la CE no es posible, ya que, en este caso, es incompatible con mantener la finalidad de la subvención.
- Respecto a las actuaciones previas a la presentación de la solicitud permitidas para las empresas, se permiten las actuaciones necesarias para preparar la solicitud e inversiones, como la compra de terrenos, obtención de permisos o certificados o la realización de estudios de viabilidad. Sin embargo, no es posible llevar a cabo el proyecto técnico de la instalación antes de la presentación de la solicitud.

2. ANÁLISIS

2.1. Relato detallado fáctico

Desde una Comunidad Energética de la provincia de Cádiz se ha solicitado informe jurídico en relación con la Orden de 24 de abril de 2025, de la Consejería de Industria, Energía y Minas de Andalucía, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos para el uso eficiente de la energía en Andalucía (en adelante, la “Orden”).

La convocatoria de las ayudas aún no ha salido, pero desde la OTC de Cádiz se preguntan si una Comunidad Energética (en adelante, “CE”) constituida como asociación, conformada por personas físicas, y jurídicas con y sin ánimo de lucro se considera empresa, y si existe impedimento en que pueda iniciar la actividad para la que se va a solicitar el incentivo antes de la presentación de la solicitud.

En el caso en que la CE no pudiera iniciar las actividades, se pregunta si sería posible que el Ayuntamiento iniciara las actividades antes de la solicitud, y posteriormente cediera las cubiertas y las instalaciones a la CE.

Finalmente, se solicita información sobre qué actividades preparatorias se podrían realizar sin incumplir la normativa de adjudicación.

2.2. Solución legal

Las tres subsecciones siguientes responden a las tres cuestiones principales del informe:

- ¿Puede la CE iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?
- ¿Puede un Ayuntamiento iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente y posteriormente ceder las instalaciones a la CE?
- ¿Qué actividades preparatorias puede llevar a cabo la CE antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?

2.3. Solución legal

2.3.1. ¿Puede la CE iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?

De acuerdo con el Artículo 5.d del Cuadro Resumen de las Bases Reguladoras de Subvenciones a conceder por el Procedimiento de Concurrencia No Competitiva de la Orden de 24 de abril de 2025, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos para el uso eficiente de la energía en Andalucía (En adelante, las “**Bases Reguladoras**”), las entidades que tienen consideración de empresa no pueden iniciar ni facturar total o parcialmente actividades subvencionadas con anterioridad a la presentación de la solicitud del incentivo.

De acuerdo con el Artículo 1 del Anexo I del Reglamento (UE) núm. 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (en adelante, “**Reglamento 651/2014**”) Se considerará empresa toda

entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica, incluyendo explícitamente las asociaciones que ejerzan una actividad económica de forma regular.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, “**TJUE**”), el ejercicio de una actividad económica consiste ofrecer servicios o productos al mercado¹.

Por su parte, las mismas Bases Reguladoras, en su Anexo III, definen las Comunidades de Energías Renovables (en adelante, “**CER**”) y las Comunidades Ciudadanas de Energía (en adelante, “**CCE**”) explícitamente como entidades que realizan actividad económica por la que ofrecen servicios o bienes en el mercado. Por lo tanto, para participar en los programas y tipos de actuación reservados para CER y CCE en las Bases Reguladoras, la CE deberá

¹ Sentencia del TJUE (Sala Cuarta) de 13 de octubre de 2022 Casos C-164/21 y C-318/21, Baltijas Starptautiskā Akadēmija SIA, Stockholm School of Economics in Riga SIA contra Latvijas Zinātnes padome, párrafo 68.

necesariamente tener consideración de empresa, lo que impide iniciar la actividad antes de presentar la correspondiente solicitud.

Dicha regla general tiene una excepción, ya que la CE sí podrá iniciar dichas actividades antes de la presentación de la solicitud si se acoge al régimen de minimis regulado en el Reglamento (UE) 2023/2831, de la Comisión de 13 de diciembre de 2023 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis. Sin embargo, hay que tener en cuenta que acogerse al régimen de minimis supone que la CE únicamente podrá recibir ayudas de minimis en una cantidad de 300.000 euros durante tres años.

Por otro lado, también puede ser posible iniciar la actividad antes de la presentación de la solicitud en la medida en que no sea esencial que la CE se constituya como CER o CCE. Es decir, si la asociación es un instrumento para organizar proyectos de autoconsumo sin voluntad de constituirse como sujeto del sector eléctrico.

En este caso, la CE podría participar en los programas y tipos de actuación previstos generalmente para personas jurídicas, y, en la medida en que la CE no ofrezca servicios ni bienes al mercado de forma regular, no tendría la consideración de empresa. Por lo tanto, podría iniciar las actuaciones antes de la presentación de la correspondiente solicitud.

En conclusión, generalmente, la CE no podrá iniciar la actuación antes de la presentación de la solicitud, especialmente si se quiere constituir como CER o como CCE. Esta conclusión general tiene dos excepciones:

- La CE se puede acoger al régimen de minimis, bajo la limitación de ayuda en régimen de minimis a 300.000 euros durante tres años.
- La CE podrá iniciar la actividad antes de la presentación de la solicitud en la medida en que la CE no se quiera constituir como CER ni como CCE, y no ofrezca bienes ni servicios de forma regular al mercado.

2.3.2. ¿Puede un Ayuntamiento iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente y posteriormente ceder las instalaciones a la CE?

Como organismo público, un Ayuntamiento no se considera empresa en el sentido del Artículo 1 del Anexo I del Reglamento 651/2014. Por lo tanto, el Ayuntamiento puede iniciar la actividad subvencionada antes de la presentación de la correspondiente solicitud.

Sin embargo, existen importantes limitaciones a la posterior cesión por parte del Ayuntamiento a favor de la CE de las instalaciones subvencionadas.

De acuerdo con el Artículo 5.f) de las Bases Regulatoras el Ayuntamiento deberá destinar las instalaciones subvencionadas para el fin para el que han sido incentivadas por un plazo de cinco años, ya que se trata de bienes inscribibles en un registro público. Dicho requisito supone la plasmación en el caso concreto del Artículo 31.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que además establece que, en todo caso, la enajenación o el gravamen del bien inscribible se considerará incumplimiento de la obligación de destino.

En el presente caso, este requisito impide la cesión de la instalación. La construcción de una instalación de generación renovable por parte de un Ayuntamiento en un edificio propio, en el marco de la Orden y de sus Bases Regulatoras, constituye una actividad bajo el tipo de actuación T.4 Energías renovables en instalaciones e infraestructuras públicas y edificios residenciales. El tipo de actuación T.4 tiene como objetivo contribuir al incremento de energías renovables en edificios públicos no residenciales y/o suministrar energía necesariamente para el consumo en procesos, infraestructuras e instalaciones públicas. Esto requiere que la energía generada por la instalación sea consumida por en edificios públicos o por la actividad de la administración. Por lo tanto, queda descartada de raíz la cesión de la instalación sin condiciones a la CE, ya que, durante cinco años, la función de la instalación deberá ser suministrar energía renovable al Ayuntamiento.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el Artículo 9 de las Bases Regulatorias prohíbe expresamente la subcontratación de las actividades subvencionadas. Esto

añade otro obstáculo adicional a la cesión, ya que, aunque esta se estructurara en base a figuras jurídicas que evitaran la enajenación o gravamen de la instalación² y se siguiera utilizando la instalación para suministrar energía renovable al Ayuntamiento, existiría el riesgo de que se considerase que es la CE quien está ejecutando la actividad subvencionada.

En conclusión, si bien el Ayuntamiento sí puede iniciar la actividad subvencionada antes de presentar la solicitud correspondiente, la cesión de la instalación a la CE no es posible a la práctica.

Sin embargo, sí que puede existir colaboración entre el Ayuntamiento y la CE en relación a la instalación, por ejemplo, mediante la firma de un convenio, regulado en los Artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por el que el Ayuntamiento entrega a la CE los excedentes energéticos no utilizados.

2.3.3. ¿Qué actividades preparatorias puede llevar a cabo la CE antes de la presentación de la solicitud en la convocatoria correspondiente?

De acuerdo con el Artículo 5.d) de las Bases Regulatorias, las empresas pueden llevar a cabo actuaciones necesarias para preparar la solicitud e inversiones sin que se tengan en cuenta como inicio de la actividad subvencionada antes de la presentación de la solicitud.

Respecto a la preparación de la solicitud, su alcance es limitado, pero se puede encargar y facturar la emisión de certificados y la preparación de auditorías que se deben presentar en la solicitud, según el Artículo 14.1.f) de las Bases Regulatorias.

En comparación, en el Artículo 5.d) de las Bases Regulatorias se incluye expresamente como inversiones actuaciones más diversas, como la compra de terrenos, obtención de permisos o certificados o la realización de estudios de viabilidad.

² Por ejemplo, un alquiler o una concesión demanial

Sin embargo, respecto al proyecto de ejecución, descartamos que se pueda considerar una actuación previa que no inicie la actividad subvencionada. Esto se debe a que el proyecto se prevé expresamente como coste subvencionable en el Artículo 5.b).1º.7 de las Bases Regulatoras. Igualmente, el proyecto no se considera expresamente actuación previa en el Artículo 5.d) de las Bases Regulatoras ni es análogo a ninguna de las actuaciones explícitamente previstas.

3. CONCLUSIÓN

En general, la CE no puede iniciar la actuación antes de la presentación de la solicitud, especialmente si quiere establecerse como CER o como CCE. Existen dos excepciones a esta regla general:

- Si la CE no se constituye como CER o CCE y no tiene actividad económica, es decir, no ofrece bienes ni servicios al mercado de forma regular.
- Si la CE se acoge al régimen de minimis. Bajo el régimen de minimis las subvenciones están limitadas a 300.000 euros en tres años.

Respecto a la construcción y cesión por el Ayuntamiento, el Ayuntamiento sí puede iniciar la actividad antes de la presentación de la solicitud, ya que no es una empresa. Sin embargo, la cesión no es posible, ya que, en este caso, es incompatible con mantener la finalidad de la subvención, ya que a la práctica exige que la energía se consuma en los edificios o procedimientos del Ayuntamiento.

Respecto a las actuaciones previas a la presentación de la solicitud permitidas para las empresas, se permiten las actuaciones necesarias para preparar la solicitud, como por ejemplo, la contratación para la emisión de certificados y auditorías. También se permiten inversiones, incluyendo la compra de terrenos, obtención de permisos o certificados o la realización de estudios de viabilidad.

Sin embargo, no es posible redactar el proyecto de la instalación antes de la presentación de la solicitud: Se trata de una actuación explícitamente recogida como subvencionable, y no se trata de una inversión preparatoria ni es análoga a ninguna de las previstas expresamente.