

## Legislación básica: la transición ecológica como *palanca verde* para superar la crisis económica derivada de la pandemia

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN Y DEL REAL DECRETO LEY 36/2020. 2.1. El plan de recuperación, transformación y resiliencia. 2.2. El real decreto ley 36/2020, de medidas urgentes para agilizar la ejecución de los fondos europeos asignados al plan de recuperación. 3. REAL DECRETO LEY 23/2020: MEDIDAS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA. 3.1. Planteamiento. 3.2. Modificación del régimen de los derechos de acceso y conexión a la red. 3.3. Medidas para la simplificación de los trámites y procedimientos. 3.4. Nuevos modelos de negocio relevantes en la transición energética. 3.5. Nuevo régimen de retribución de las instalaciones de producción de energía renovable. 4. LEY 9/2020: EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERIODO 2021 A 2030. 5. NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO. 5.1. Real Decreto 553/2020 por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del estado. 5.2. Real Decreto 646/2020 sobre la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos. 5.3. Reseña de otras normas reglamentarias con incidencia ambiental de carácter básico.

RESUMEN: El comienzo del año 2020 estuvo marcado por el estado de alarma decretado para combatir la pandemia del Covid-10. La actividad legislativa se vio paralizada y en materia ambiental únicamente se

adoptaron medidas para garantizar la continuidad en la provisión de los servicios esenciales como el suministro de agua potable o la gestión de residuos. Si algún beneficio ha podido tener este infausto periodo para el medio ambiente, ha sido el derivado de la suspensión de las actividades humanas contaminantes del ecosistema.

Sin embargo, ante el enorme impacto en la economía de las medidas adoptadas para combatir la epidemia, la Unión Europea reaccionó con prontitud y aprobó una serie de ayudas financieras, entre las que destaca el fondo *Next Generation EU* de ayudas condicionadas a la consecución de determinados objetivos, entre los que destaca la transición ecológica y, en particular, la lucha contra el cambio climático. Para cumplir con estos objetivos, en España se elaboró el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, con la finalidad fundamental de agilizar la gestión de los fondos se aprobó el Real Decreto Ley 36/2020. Entre las medidas ambientales de este Real Decreto Ley, cabe destacar la creación del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia (FRER).

En materia de energía y clima, hay que señalar el Real Decreto Ley 23/2020, que dedica especial atención al impulso de las energías renovables, y la modificación por la Ley 9/2020 de la regulación por la Ley 1/2005 del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con la finalidad de incorporar el grueso de las novedades introducidas por el derecho de la Unión para su fase IV (2021-2030).

Por lo que respecta a las normas reglamentarias dotadas de carácter de legislación básica estatal, cabe reseñar el Real Decreto 553/2020 por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, y el Real Decreto 646/2020, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (con el objetivo de lograr reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero para la efectiva consecución de una economía circular). Al final de esta contribución se enuncian otras normas reglamentarias aprobadas durante el año 2020 y que revisten también carácter de legislación básica estatal.

**ABSTRACT:** The beginning of 2020 was marked by the state of alarm decreed in the fight against the Covid-19 pandemic. At the onset, legislative activity was paralysed and, with respect to environmental matters, only those measures aimed at guaranteeing continuity in the provision of essential services, such as drinking water supply or waste management, were approved. If any good can be extracted from this ill-fated period, it is the impact on the environment as a result of the halt in human activities which pollute ecosystems.

Nonetheless, faced with the enormous economic impact that resulted from the measures adopted in order to fight the pandemic, the European Union reacted swiftly and approved a series of financial aid measures, including, most notably, the *Next Generation EU* fund which provides aid based on achieving determined objectives, including ecological transition and, specifically, the battle against climate change. In order to fulfil these

targets, Spain has drafted its Recovery, Transformation and Resiliency Plan, with the fundamental purpose of expediting the management of funds approved by Royal Decree Act 36/2020. Amongst the various environmental measures set out in the Royal Decree Act is the creation of the Fund for Ecological Restoration and Resilience (FRER, for its Spanish acronym).

With regard to energy and climate issues, Royal Decree Act 23/2020 stands out for the special attention paid to promoting renewable energies, and Act 9/2020 amending the regulation in Act 1/2005 setting out the greenhouse gas emission allowance trading regime aimed at incorporating the bulk of novelties introduced by EU law into phase IV (2021-2030) thereof.

With regard to regulatory standards that rank as basic state legislation, most noteworthy are Royal Decree 553/2020, which regulates waste movements within the boundaries of State territory, and Royal Decree 646/2020, which regulates waste disposed in landfills (for the purpose of achieving a progressive reduction of waste deposited in landfills for the effective achievement of a circular economy). The final part of this work includes a list of other regulatory rules approved during 2020 that also rank as basic state legislation.

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente. Cambio climático. Epidemias. Unión Europea. Evaluación de impacto ambiental. Fondo de Restauración Ecológica. Energías renovables. Derechos de contaminación negociables. Producción de energía. Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE). Gestión de residuos. Políticas de medio ambiente. Vertederos. Economía Circular. Ayudas. Transición ecológica.

**KEYWORDS:** Environment. Climate change. Epidemics. European Union. Environmental Impact Assessment. Ecological Restoration Fund. Renewable energies. Negotiable emission permits. Energy production. European Union Emissions Trading System (EU ETS). Waste management. Environmental policies. Landfills. Circular economy. Aid. Ecological transition.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando se escriben estas líneas, está próximo a cumplirse un año desde año que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria de la epidemia de Covid-19 y decretó una cuarentena que se extendió hasta el 21 de junio. Este Real Decreto impuso importantes limitaciones a la libertad de circulación de las personas y decretó la suspensión de la apertura al público de numerosos servicios y actividades.

La actividad de los poderes públicos durante este periodo se centró en la lucha contra la pandemia, adoptando medidas de confinamiento de la población, de contención en el ámbito de actividades como las comerciales y de hostelería, y de refuerzo de los servicios hospitalarios y asistenciales. Se garantizó, al mismo tiempo, la continuidad en la provisión de los servicios esenciales, en particular el suministro de electricidad y de agua y la gestión de residuos. Si algún beneficio ha tenido este infausto periodo para el medio ambiente, ha sido el derivado de la paralización de las actividades humanas contaminantes.

Pronto se percibió la magnitud del impacto en la economía de la suspensión de la actividad social y, con ella, del consumo. Por ello, además de atender a la emergencia sanitaria, las Administraciones pusieron en marcha desde el primer momento programas de ayudas a las empresas, trabajadores y familias afectados por la pandemia, especialmente en cuanto a la protección del empleo y a la protección de los ciudadanos más vulnerables.

La Unión Europea no logró una coordinación eficaz de las medidas sanitarias y de los cierres de las fronteras durante la «primera ola» de la epidemia, pero si ha actuado en cambio con prontitud para impulsar la recuperación. El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de financiación temporal -expresivamente denominado *Next Generation EU*-, con el que se pretende no solo reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia del Covid-19, sino también (al modo del *Plan Marshal* norteamericano para la recuperación de Europa tras la segunda guerra mundial) ejercer una virtualidad transformadora de la sociedad dirigida a las nuevas generaciones. Se trata de que la Europa del futuro sea, en palabras de la Comisión, «más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros». Este fondo será financiado, por primera vez, mediante la emisión de deuda pública comunitaria.

Pues bien, la transición ecológica y, en particular, la lucha contra el cambio climático, es uno de los seis pilares de *Next Generation EU* y se le otorga, además, especial importancia, hasta tal punto que el 37% del importe asignado por este instrumento de financiación a los Estados debe orientarse a tal fin. Para beneficiarse de los fondos, que se otorgan en forma de préstamos y de subvenciones, los Estados deben presentar sus Planes de Recuperación en línea con los objetivos fijados por Europa.

En España, la transición energética justa es una de las diez «políticas palanca» en las que se estructura el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a ella se asigna un 8,9% de los fondos europeos. Con el

objetivo principal de facilitar y agilizar la gestión y gestión de los proyectos y actuaciones previstos en este Plan y financiados con fondos europeos, se dictó el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre. En materia ambiental y con carácter de legislación básica, este Real Decreto Ley ha creado el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia (FRER), que sustituye al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad regulado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Este Fondo, que se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado -previéndose la posibilidad de cofinanciación con los fondos europeos-, se crea con el objetivo de poner en práctica medidas del Plan de Recuperación en el ámbito de la competencia del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

## **2. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN Y DEL REAL DECRETO LEY 36/2020**

### **2.1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACION Y RESILIENCIA**

Con el fin de remediar la grave situación sanitaria, social y económica causada por la epidemia del Covid-19 y de impulsar una pronta recuperación, la Unión Europea ha facilitado a los Estados miembros un volumen de ayudas sin precedentes.

Además de los capítulos previstos a tal fin en el marco presupuestario plurianual 2021-2027, el 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo acordó el instrumento excepcional de recuperación *Next Generation EU*, dotado con 750.000 millones de euros.

El elemento central de *Next Generation EU* es el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo de Recuperación»), establecido por el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, que regula sus objetivos, su financiación, las modalidades de esta financiación y las normas para su concesión a los Estados miembros.

Este Mecanismo de Recuperación pondrá a disposición de los Estados 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones para apoyar las reformas e inversiones que acometan en los ámbitos políticos de importancia europea que se estructuran, según precisa el Reglamento, en seis pilares. La transición ecológica es uno de estos pilares y se le otorga, además, una especial importancia, hasta tal punto que el 37% del importe asignado por el Mecanismo a los Estados debe orientarse a tal fin. Con ello, se trata, en especial, de que los fondos europeos para la recuperación contribuyan a la «ambición climática» de la Unión Europea.

La ambición climática de la Unión es un hecho. La hoja de ruta de la estrategia ambiental europea se plasma en el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), presentado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019 [COM(2019) 640 final], y uno de sus ocho objetivos es lograr «una mayor ambición climática para la Unión Europea para 2030 y 2050» que vaya más allá del compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero - ya de por sí elevado- que asumió en el marco del Acuerdo de París. Sobre ello volveremos más adelante.

Para poder beneficiarse de las ayudas financieras de *Next Generation EU*, los Estados deben presentar a la Comisión un Plan de Recuperación y Resiliencia para los próximos tres años, en consonancia con los seis pilares señalados y con los objetivos específicos que detalla el Reglamento. En estos planes nacionales se debe precisar de qué manera las ayudas financieras van a contribuir a los seis pilares expuestos, teniendo en cuenta la situación social y económica de cada Estado. Interesa señalar que una de las condiciones que el Reglamento impone a estos planes nacionales es que garanticen que «ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en el plan de recuperación y resiliencia causa un perjuicio significativo a objetivos medioambientales» (art. 18).

Las ayudas financieras que nuestro país espera percibir de *Next Generation EU* ascienden a 140.000 millones de euros entre transferencias y créditos. Para guiar la ejecución de estos recursos en los próximos tres años (2021-2023), el Gobierno presentó el 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*#PlanEspañaPuede*, en lo sucesivo el «Plan de Recuperación»). Los fondos del Plan de Recuperación se canalizan a través de los Presupuestos Generales del Estado (los Presupuestos para 2021 incluyen ya un anticipo de alrededor de 26.000 millones de euros con cargo a dichos fondos para que puedan comenzar a ejecutarse de inmediato desde el momento en que se apruebe el Plan). El Plan de Recuperación debe ser aprobado por el Consejo de Ministros y presentado a la Comisión europea para su evaluación, de resultas de la cual podrán introducirse modificaciones.

El Plan de Recuperación se estructura en torno a cuatro ejes transversales que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

De acuerdo con las pautas marcadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo, el Plan de Recuperación incluye entre sus prioridades la lucha contra el cambio climático mediante una «transición energética justa e inclusiva». Esta transición energética justa es una de las

diez «políticas palanca» en las que se estructura el plan y se le asigna un 8,9% de los fondos europeos. Con esta política se pretende «el desarrollo de un sector energético descarbonizado, competitivo y eficiente», y se desglosa en cuatro de los treinta proyectos o líneas de acción del Plan, cuyo enunciado es el siguiente:

- Despliegue masivo del parque de generación renovable dirigido al desarrollo de energía renovable eléctrica e impulso de la cadena de valor industrial y la competitividad en los sectores industriales intensivos de energía.
- Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento.
- Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.
- Estrategia de Transición Justa para garantizar el mantenimiento del empleo y la creación de actividad en los territorios afectados por la transición energética.

## **2.2. EL REAL DECRETO LEY 36/2020, DE MEDIDAS URGENTES PARA AGILIZAR LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS ASIGNADOS AL PLAN DE RECUPERACIÓN**

El Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre (en lo sucesivo, «Real Decreto Ley»), por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 341, de 31 de diciembre), se dicta con el principal objetivo de facilitar y agilizar la gestión y ejecución de los proyectos y de las actuaciones previstos en este Plan y financiados con fondos europeos. Como señala su Preámbulo, «la rápida absorción de este volumen de recursos acelerará la recuperación del nivel de empleo y actividad económica y también resultará clave para la transformación del modelo económico español, para que esa recuperación sea verde, digital, inclusiva y social».

El Plan de Recuperación se presentó por el Gobierno en octubre de 2020 para cumplir las condiciones del Mecanismo de Recuperación, pero es este Real Decreto Ley 36/2020 el que reconoce, con rango de ley, su naturaleza y contenido, regula su procedimiento de elaboración y establece las estructuras de gobernanza necesarias para su dirección y coordinación.

El Real Decreto Ley se dicta sin perjuicio de las regulaciones que establezcan los reglamentos de la Unión en relación con la gestión de los fondos europeos. Hay que señalar también que no todos sus preceptos

revisten el carácter de legislación básica por lo que algunas cuestiones -en especial las relativas a la organización y a la planificación para la gestión de los fondos-, serán objeto de regulación por las Comunidades Autónomas (disposición final primera).

Además de las medidas directamente vinculadas con la ejecución de los fondos europeos, cuya aplicación y eficacia se circunscribe a las actuaciones necesarias para ese fin, el Real Decreto-Ley introduce también otras modificaciones legislativas que presentan una vocación de permanencia.

Por lo que respecta a las medidas vinculadas a la ejecución de los fondos europeos, el Real Decreto Ley introduce medidas de simplificación de trámites y especialidades administrativas en diversas materias, como son: la gestión y el control presupuestario de los fondos; la elaboración y aprobación de las normas necesarias para su ejecución; los procedimientos administrativos de ejecución de gastos; contratación pública; convenios y subvenciones financiadas con fondos europeos; y evaluación ambiental.

En esta última materia que aquí nos interesa, el Real Decreto Ley prevé que, a los efectos de que el Consejo de Ministros pueda excluirlos el procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en los proyectos que se financien total o parcialmente con el Mecanismo de Recuperación se considerará que concurren circunstancias excepcionales, «cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente» (artículo 66). Este precepto no tiene, sin embargo, carácter de legislación básica por lo que resulta únicamente aplicable a los proyectos estatales.

Por otro lado, y con carácter permanente, la disposición final tercera introduce modificaciones puntuales en la Ley 21, que se limitan a la reducción de los plazos previstos para determinados trámites de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental de proyectos. La mayoría de estas previsiones afectan a la regulación de plazos, que tampoco tienen carácter de legislación básica conforme a la disposición final octava de la ley.

No podemos dejar de señalar que resulta paradójico que una norma dirigida a facilitar la ejecución de un Plan que tiene como uno de sus ejes transversales la transición ecológica introduzca una previsión para facilitar que sus proyectos queden excluidos del principal instrumento jurídico de prevención ambiental. No se entiende, en efecto, que se permita excepcionar de la evaluación ambiental a determinados proyectos financiados con estos fondos por sus supuestas «bondades ambientales», pues de ser ello cierto y no causar efectos adversos significativos para el medio ambiente, ocurre, lista y llanamente, que no se les aplicaría el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Lo que se hace, en realidad, es sustituir el sistema de listas de proyectos claramente definidos de los anexos de la Ley, muy difíciles de eludir, por una serie de conceptos jurídicos indeterminados mucho más laxos y flexibles.

Por lo que respecta a la reducción de los plazos que introduce el Real Decreto Ley, el Consejo de Estado ha mostrado su preocupación por que «la significativa reducción de los plazos para evacuar algunos trámites de las evaluaciones ambientales (por ejemplo, el plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégico se reduce de quince a nueve meses) produzca, precisamente, un resultado contrario al que se pretende con el proyecto normativo» en cuanto al fomento de la transición ecológica (Informe núm. 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, sobre el Proyecto de Real Decreto Ley).

Por último, hay que señalar que la disposición final sexta del Real Decreto Ley modifica el artículo 78 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad para crear el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia (FRER). Esta modificación supone la extinción del hasta ahora existente Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. si bien el Real Decreto Ley, como puso de manifiesto el Consejo de Estado en el informe citado, no contiene ninguna previsión sobre la forma en que se ha de llevar a cabo esta transformación. Ello puede explicarse por el hecho de que el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad apenas llegó a tener actividad; buena prueba de ello es que el Real Decreto que tenía que regular su funcionamiento nunca llegó a aprobarse.

Interesa precisar que el Real Decreto Ley no ha modificado el artículo 71.7 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el que se establece que «Los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos serán destinados principalmente a la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes. En el caso de los recursos genéticos cuyo acceso haya sido concedido por la Administración General del Estado, *los beneficios que se deriven de su utilización se canalizarán a través del Fondo para el Patrimonio Natural y la*

*Biodiversidad*». Tendrá, por tanto, que modificarse este precepto para prever cómo se van a canalizar, a partir de ahora, estos beneficios (lo que bien podría hacerse a través del propio FRER en cuanto una de las materias en las que puede actuar es la «protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques»).

El nuevo Fondo de restauración ecológica y resiliencia, cuya regulación reviste carácter de legislación básica, se configura como un fondo carente de personalidad jurídica (FSPJ) adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR<sup>1</sup>). El Fondo se crea con el objetivo de poner en práctica medidas del Plan de Recuperación en el ámbito de la competencia del MITECOR y en diversos ámbitos de protección ambiental. La ejecución de las acciones que se financien con cargo al FRER corresponderá, en sus respectivos ámbitos de competencia, a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas, según el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

El FRER se dotará con el presupuesto de explotación y capital que figure en los Presupuestos Generales del Estado. Se prevé que podrán establecerse dotaciones que sean objeto de cofinanciación por instrumentos financieros de la Unión Europea destinados a los mismos fines, y reglamentariamente podrán establecerse otras fuentes de financiación. La supervisión y control del Fondo corresponderá a un Consejo Rector adscrito al MITECOR a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente cuya regulación se remite al desarrollo reglamentario.

Al carecer de personalidad jurídica, el Fondo necesariamente deberá actuar por medio de un agente financiero. En este sentido, el Real Decreto Ley prevé que, si su administración financiera se encomienda a una entidad del sector público institucional, ésta será remunerada y liquidará sus costes de gestión según lo que se establezca mediante convenio con el Ministerio. El Real Decreto Ley prevé, asimismo, que el FRER puede llevar a cabo contrataciones a través de los órganos colegiados o de los organismos que actúen como órganos de contratación, los cuales se definirán reglamentariamente.

---

<sup>1</sup> Estos fondos son una forma de gestionar recursos públicos estatales a la que hace una alusión muy escueta la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 137 a 139). Se rigen por esta ley, por su norma de creación y por el resto de las normas de derecho administrativo que les resulten de aplicación y están sujetos a la Ley General Presupuestaria en cuanto al régimen de presupuesto, contabilidad y control.

### **3. REAL DECRETO LEY 23/2020: MEDIDAS EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

#### **3.1. PLANTEAMIENTO**

Apenas un mes después de que se decretase el levantamiento del primer estado de alarma, el Gobierno dictó el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Este Real Decreto Ley dedica especial atención al impulso de las energías renovables, y lo hace tanto para que nuestro país pueda cumplir con los objetivos vinculantes y las directrices de la Unión Europea como parte de su política de acción climática<sup>2</sup>, como para impulsar la reactivación económica mediante las inversiones en transición energética.

Así, adelantándose al que será uno de los cuatro ejes transversales del Plan de Recuperación, el Real Decreto Ley declara en su exposición de motivos que «los efectos del COVID-19 sobre la economía y sobre el sistema energético, lejos de suponer una amenaza para la necesaria descarbonización de las economías, representan una oportunidad para acelerar dicha transición energética, de manera que las inversiones en renovables, eficiencia energética y nuevos procesos productivos, con la actividad económica y el empleo que estas llevarán asociadas, actúen a modo de palanca verde para la recuperación de la economía española».

Las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justifican el dictado del Real Decreto Ley se explican, entre otras razones, por la necesidad de adoptar con rapidez «las medidas regulatorias que permitan superar las barreras advertidas en el proceso de transición energética y dotar de un marco atractivo y cierto para las inversiones, impulsando el proceso de reactivación económica y su electrificación y la implantación masiva de energías renovables, al tiempo que se respeta el principio de sostenibilidad del sistema eléctrico».

---

<sup>2</sup> En el momento de dictarse este Real Decreto Ley, los objetivos de la Unión Europea en materia de energías renovables contemplaban dos horizontes temporales, 2020 y 2030 y se plasmaban en un marco jurídico y uno político: el marco jurídico del Paquete Clima y Energía 2020, integrado por la legislación vinculante que garantizará el cumplimiento de los objetivos climáticos y de energía asumidos por la UE para 2020 (en materia de energías renovables el objetivo vinculante es del 20 % en 2020); y el marco político Energía y Clima 2030, que prevé una serie de metas y objetivos políticos para toda la Unión durante el periodo 2021-2030, definido en la Comunicación «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030» [COM(2014) 15 final].

El Real Decreto Ley se dicta al amparo de diversas competencias exclusivas del Estado, entre ellas la de establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente del artículo 149.1.23 de la Constitución<sup>3</sup>.

En otra contribución a esta obra se expondrán con mayor detalle las novedades en materia de energía y medio ambiente del año 2020, por lo que aquí nos limitaremos a enunciar las principales medidas de impulso a las energías renovables que incorpora este Real Decreto Ley<sup>4</sup> mediante la modificación de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y de otras normas legales y reglamentarias.

### **3.2. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS DE ACCESO Y CONEXIÓN A LA RED**

Como explica la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley, con el objetivo de incrementar la utilización y gestión de energía renovable que conduzca al cumplimiento de los objetivos del próximo Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030, que establece como objetivo para el año 2030 que las energías renovables representen un 42% del consumo de energía final en España), se hace necesario con carácter urgente maximizar la utilización de las redes ya existentes. Con este objetivo, se habilita por un lado la hibridación, esto es, el acceso a un mismo punto de la red de instalaciones que empleen distintas tecnologías siempre que ello resulte técnicamente posible y, por otro lado, se permite la autorización de instalaciones con una potencia instalada superior a la potencia de acceso y conexión otorgada, siempre que se respeten los límites de evacuación en la operación de la planta.

Otros objetivos declarados por el Real Decreto Ley son el de evitar la especulación con los permisos de acceso y distribución que amenaza al sector, y el de garantizar la solidez y viabilidad técnica de los proyectos

---

<sup>3</sup> Otros títulos competenciales estatales que invoca la disposición final quinta del Real Decreto Ley son: las reglas 13.<sup>a</sup>, 22.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en materia de legislación y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; y de bases del régimen minero y energético, respectivamente

<sup>4</sup> Véanse también: A. I. MENDOZA LOSANA, «Impulso y freno del sector de las energías renovables en España», análisis Gómez-Acebo & Pombo, disponible en internet; y C. FERNÁNDEZ-ESPINAR, «[Comentario al Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica](#)», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 103, 27 de julio de 2020, disponible en internet.

solicitados. Para ello, se obliga a los titulares de permiso de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que los hayan obtenido en fecha posterior al 27 de diciembre de 2013 y antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley a acreditar el cumplimiento de diversos hitos administrativos (entre ellos, la declaración de impacto ambiental favorable del proyecto) en los plazos que estipula. De no acreditarse ante el gestor de la red el cumplimiento de estos hitos administrativos en tiempo y forma, se producirá la caducidad automática del correspondiente permiso de acceso y, en su caso, se procederá a ejecutar los avales que se exigen al solicitar la autorización.

### **3.3. MEDIDAS PARA LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS**

El Real Decreto Ley lleva a cabo la simplificación de diversos trámites administrativos y de los procedimientos de autorización de la construcción, ampliación, modificación y explotación de las instalaciones de energía eléctrica previstos en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan estos procedimientos. Con estas medidas de simplificación administrativa se pretende, entre otras cosas, impulsar la modificación de las instalaciones y su repotenciación, y para ello se exime a sus titulares de la necesidad de solicitar nueva autorización para realizar estas operaciones siempre que afecten a la misma instalación y se cumplan determinadas condiciones.

### **3.4. NUEVOS MODELOS DE NEGOCIO RELEVANTES EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

El Real Decreto Ley incorpora parcialmente al derecho español la Directiva 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en lo relativo al almacenamiento y la agregación.

Se incorpora así a la Ley del Sector Eléctrico la figura de los titulares de *instalaciones de almacenamiento*, que se definen como «las personas físicas o jurídicas que poseen instalaciones en las que se difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica». Esta actividad había sido muy reivindicada, en cuanto «permitirá gestionar y optimizar la energía generada en las plantas renovables» (A. I. MENDOZA). Las instalaciones de almacenamiento podrán ser titularidad de distintos sujetos del sistema eléctrico (tales como productores o titulares de redes de transporte y distribución).

La *agregación*, por su parte, es la «actividad realizada por personas físicas o jurídicas que combinan múltiples consumos o electricidad generada de consumidores, productores o instalaciones de almacenamiento para su venta o compra en el mercado de producción de energía eléctrica». Se reconoce la figura de los agregadores independientes, esto es, los «participantes en el mercado de producción de energía eléctrica que prestan servicios de agregación y que no están relacionados con el suministrador del cliente».

Otra figura que introduce el Real Decreto Ley en la Ley del Sector Eléctrico es la de las *comunidades de energías renovables* tal y como están previstas en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Con esta figura se pretende encauzar la participación de los ciudadanos y de las autoridades locales en los proyectos de energías renovables mediante la constitución de entidades jurídicas autónomas, basadas en la participación abierta y voluntaria, y cuya finalidad sea la de «proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales» a sus miembros o a las entidades locales en las que operan.

Por último, hay que mencionar también a las *infraestructuras de recarga de alta capacidad* (con potencia superior a 250 kW). El Real Decreto Ley otorga la declaración de utilidad pública a las infraestructuras eléctricas asociadas a los puntos de recarga de alta capacidad, lo que resulta fundamental para permitir que se construyan líneas eléctricas de media o elevada longitud para alimentar los puntos de recarga ultrarrápida de los vehículos eléctricos en las vías interurbanas. Otra medida de promoción del vehículo eléctrico que contiene el Real Decreto Ley es la habilitación especial a los municipios para invertir parte del superávit presupuestario de 2019 en automóviles eléctricos puros o con etiqueta ambiental CERO.

### **3.5. NUEVO RÉGIMEN DE RETRIBUCIÓN DE LAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE**

El Real Decreto Ley habilita al Gobierno para que regule un nuevo marco retributivo, alternativo al régimen retributivo específico, para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable. Como explica en su Exposición de Motivos el actual régimen retributivo específico se apoya en la premisa de que el coste de generación de las instalaciones renovables es superior a los ingresos que obtienen por la venta

de la energía que generan, pero ahora el desarrollo tecnológico ha permitido que ciertas tecnologías generen energía eléctrica con costes inferiores al precio de mercado. En estos casos, el régimen retributivo específico existente no permite trasladar a los consumidores la reducción de los costes de generación y se considera necesario, por ello, regular un nuevo sistema de retribución mediante un sistema de concurrencia competitiva.

Este nuevo sistema ha sido desarrollado por el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica y por la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025.

El nuevo régimen económico<sup>5</sup> permite a los productores percibir ingresos mediante la venta de energía en el mercado, pero con la particularidad de que el precio de venta se calculará, para un volumen determinado de energía y en un plazo definido, a partir del resultado de una subasta en la que el producto subastado podrá ser la potencia instalada, la energía eléctrica o una combinación de ambas, y la variable de oferta el precio por unidad de energía eléctrica, expresado en euros/MWh. Se fijará un precio máximo, denominado precio de reserva, que podrá tener carácter confidencial y podrá también establecerse un precio mínimo, denominado precio de riesgo.

Mediante Resolución de 10 de diciembre de 2020 de la Secretaría de Estado de Energía, se convocó la primera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables. Se subastó un cupo de potencia de 3.000 MW, parte del cual se reservó a instalaciones de energía fotovoltaica, otra parte a instalaciones de energía eólica terrestre, y el resto se adjudicó a otros tipos de instalaciones previstas en el Real Decreto (energía eólica marina, biomasa, hidroeléctricas).

---

<sup>5</sup> Véase A. I. MENDOZA, «Nuevo régimen económico “estable” para las instalaciones de energías renovables en España», Análisis Gómez-Acabo & Pombo, disponible en internet.

#### **4. LEY 9/2020: EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERIODO 2021 A 2030**

La contribución prevista y determinada a nivel nacional que presentó la Unión Europea en 2015 para cumplimiento del Acuerdo de París supone que la Unión y sus Estados Miembros se comprometen a cumplir conjuntamente con el objetivo de reducir en, al menos, un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030 comparadas con 1990.

En 2020, como ya hemos adelantado, la Unión se ha comprometido a asumir objetivos climáticos más ambiciosos. En el Pacto Verde Europeo la Comisión asume el compromiso de proponer la primera «Ley del Clima» europea (actualmente en tramitación) con el fin de consagrar, con carácter vinculante, el objetivo de alcanzar la neutralidad climática (cero emisiones netas de GEI) en 2050. Para poder alcanzar esta meta a medio plazo, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2020 refrendó un objetivo vinculante de reducción de emisiones para 2030 de, al menos, un 55% con respecto a los valores de 1990.

Como destaca el Pacto Verde Europeo, para poder lograr estos objetivos es capital avanzar en el proceso de descarbonización de la economía, y uno de los principales instrumentos con que se cuenta para ello es el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE), hasta el punto de que algunas normas europeas lo califican como la «piedra angular de la política climática de la Unión».

La regulación a nivel europeo del RCDE UE se contiene en la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, que ha sido modificada varias veces por directivas posteriores, y por varios actos jurídicos delegados y de ejecución. En España, la transposición de la directiva se ha llevado a cabo, con carácter de legislación básica, por la Ley 1/2005, de 9 de marzo (en lo sucesivo «Ley 1/2005»), por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que ha sido objeto de modificaciones y de desarrollos reglamentarios para adaptarse al derecho de la Unión.

La última modificación de la Ley 1/2005 ha tenido lugar, a punto de terminar el año, mediante la Ley 9/2020, de 16 de diciembre (en adelante, «Ley 9/2020»). Con ella, se incorporan a nuestro derecho el grueso de las novedades introducidas en el RCDE UE para su fase IV (2021-2030) por la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018, que modifica la Directiva 2003/87/CE. Además, la Ley 9/2020 introduce otras modificaciones con la

finalidad, como señala su exposición de motivos, de dotar de coherencia y efectividad al mencionado régimen de comercio en España y de alinearlos con el conjunto de la normativa de la Unión Europea.

La legislación en materia de RCDE UE tiene carácter de legislación básica. A los títulos competenciales estatales ya invocados por la Ley 1/2005 (relativos a las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13 y 23 de la Constitución), se añade ahora el previsto en el artículo 149.1.20 CE por lo que atañe a las materias relacionadas con la aviación. A las modificaciones incorporadas en la Ley 1/2005 por la Ley 9/2020 para adaptar sus preceptos a las disposiciones europeas relativas a la fase IV, hay que añadir otras normas reglamentarias que se han dictado, o que se dictarán, con la finalidad de desarrollar aspectos concretos de la nueva regulación del RCDE UE<sup>6</sup>.

A efectos de esta contribución al [Observatorio de Políticas Ambientales](#), creemos que lo más interesante es exponer cuáles son los principales elementos que definen el funcionamiento del RCDE UE en la fase IV (2021-2030)<sup>7</sup>. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que, en esta fase (al igual que en las anteriores) existen aspectos clave que se regulan y gestionan a nivel de la Unión Europea y que no se incluyen por ello en la ley española.

Con carácter previo, procede señalar que el ámbito del mercado de comercio de derechos de emisión no ha dejado de crecer desde su creación en 2005, tanto por lo que respecta a las actividades económicas incluidas en el sistema como en cuanto a los países participantes y a los tipos de gases de efecto invernadero a los que se aplica. Actualmente, el RCDE UE cubre alrededor del 45% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. En cuanto a su ámbito geográfico, el RCDE EU empezó aplicándose en veinticinco Estados europeos y actualmente se aplica a treinta países: los veintisiete de la UE más Islandia, Liechtenstein y Noruega.

---

<sup>6</sup> Cabe señalar, en este sentido, que el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, había incorporado ya los preceptos de la Directiva (UE) 2018/410 relativos a las obligaciones de publicación relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos y con diversos aspectos atinentes a la exclusión de pequeños emisores. Con el mismo fin de transponer esta directiva, en 2020 se promulgó el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.

<sup>7</sup> Sobre las modificaciones que la Ley 9/2020 introduce en la Ley 1/2005, véase B. LOZANO CUTANDA y C. VÁZQUEZ COBOS, «Ley 9/2020: principales novedades introducidas en el régimen de comercio de derechos de emisión para la IV fase (2021-2030)», publicación web de Gómez-Acebo & Pombo, disponible en internet.

Por lo que respecta a los sectores, el comercio de derechos de emisión puede abarcar potencialmente cualquier actividad económica que emita GEI, pero el ámbito de aplicación del RCDE EU se ha limitado a determinadas instalaciones: las incluidas en el anexo I de la Directiva (los Estados miembros pueden, no obstante, aplicar el régimen del RCDE EU a actividades no incluidas en este anexo, siempre que lo apruebe la Comisión). En un principio, la Directiva únicamente era aplicable a instalaciones fijas, pero desde 2012 se ha incluido también el sector de la aviación (Directiva 2008/101/CE).

El funcionamiento del RCDE UE ha variado mucho desde su implantación en 2005 pues, a la vista de los dos primeros periodos de prueba (2005-2008 y 2009-2012), se introdujeron profundas reformas para mejorar el sistema, que se han modulado o completado para la fase IV que comienza en 2021. Pasamos a exponer brevemente las principales notas que van a caracterizar el RCDE UE en esta fase IV.

- a) El núcleo del régimen lo constituye la «moneda» común de intercambio, los derechos de emisión. Un derecho de emisión permite a su titular emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un periodo determinado. Se habla de «tonelada equivalente» para hacer referencia tanto a una tonelada métrica de CO<sub>2</sub> como a una cantidad de cualquier otro GEI de los listados en el anexo II de la Directiva con un potencial equivalente de calentamiento del planeta.
- b) El techo máximo de emisiones (*cap*) lo determina la Comisión. Este volumen máximo de emisiones se fijó para el inicio la III fase mediante una Decisión de la Comisión de 2013 (Decisión 2013/448). Esta decisión fijó la cantidad absoluta de derechos de emisión que debían expedirse en 2013 en 2.084.301.856. Ahora bien, para que el sistema sea efectivo en el logro de la reducción de emisiones de los sectores que cubre, esta cantidad de derechos se va reduciendo cada año. Durante la III fase este techo máximo se redujo cada año mediante un factor lineal de un 1,74% y para la IV fase se va a reducir cada año en un 2,2%.
- c) Dentro de este techo máximo de derechos de emisión, las instalaciones reciben gratuitamente o compran derechos, que pueden comercializar entre sí (*trade*) cuando sea necesario. La subasta se considera como el principal método para asignar derechos por cuanto, como señala la doctrina, reduce el riesgo de infringir el principio de igualdad (por distorsiones en la asignación de derechos entre países, sectores o empresas), y,

desde el punto de vista económico- ambiental, es el método que mejor se ajusta el principio «quien contamina paga» (I. SANZ RUBIALES). Las subastas son abiertas, de tal forma que cualquier operador de la UE puede comprar derechos de emisión en cualquier Estado miembro.

La generalización de la subasta se está haciendo de forma progresiva, de tal forma que en el periodo 2021 a 2026 el porcentaje de derechos que se subastan es de un 57% y el 43% restante se asigna gratuitamente. Los sectores no expuestos a riesgo de fuga de carbono reciben actualmente un 30% de asignaciones gratuitas y en el siguiente periodo (2026 a 2030), ese porcentaje se irá reduciendo hasta cero en 2030.

En la IV fase se mantiene la gratuidad de las asignaciones para las instalaciones de los sectores que se consideran expuestos a un «riesgo de fuga de carbono» por tratarse de industrias de alto consumo energético. Estas industrias acusan especialmente el coste del cumplimiento de las políticas de reducción de emisiones, por lo que cuando compiten internacionalmente son incapaces de repercutir el coste de los derechos de emisión necesarios en los precios de los productos sin pérdidas significativas de cuotas de mercado en favor de las instalaciones de fuera de la UE que no adopten medidas comparables para reducir las emisiones. Por ello, estas empresas se ven abocadas a la deslocalización, esto es, a trasladar su producción a países no comunitarios con límites de emisión menos estrictos, lo que puede ocasionar un aumento de su total de emisiones.

Para evitar este riesgo y mantener la competitividad de las empresas incluidas en el RCDE UE, las industrias de los sectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono (según una lista que elabora la Comisión cada cinco años) y que superen un determinado porcentaje de comercio con países no pertenecientes a la UE, reciben una cuota de asignación gratuita, que en el periodo actual es de un 100% de la cantidad de asignaciones.

- d) Las empresas de los sectores incluidos en el RCDE UE deben obtener para poder llevar a cabo su actividad una autorización de emisión de gases de efecto invernadero -que en España se otorga por las comunidades autónomas-, y están obligadas a entregar al final de cada año los derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación en cada

año (así lo regula en España la Ley 1/2005). Las empresas presentan un informe sobre sus emisiones que se somete al control de un organismo de verificación acreditado.

- e) Si una empresa no pudiese entregar los derechos de emisión que respalden sus emisiones, según la comprobación realizada, incurrirá en una infracción y tendrá que pagar una multa por exceso de emisiones, que es de 100 euros por derecho no entregado. Además, el pago de esta multa no exime a la empresa de obtener y entregar los derechos de emisión que falten al año siguiente, y su nombre será publicado, mostrándose así su incumplimiento con el consiguiente perjuicio reputacional.
- f) Para otorgar seguridad al sistema, existe un Registro único europeo de transacciones de derechos de emisión o «Diario de Transacciones de la Unión Europea» (DTUE), bajo el control de la Comisión, en que se consignan las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de los derechos. Este registro funciona como una base de datos electrónica normalizada y tiene delegaciones nacionales a cargo de los Estados, el Registro Nacional de derechos de emisión (RENADE) en nuestro país, cuya gestión corresponde al MITECOR.

Resulta difícil cuantificar cuál es el impacto del régimen de comercio de derechos de emisión así configurado en la reducción de emisiones, debido fundamentalmente a que este sistema coexiste con otras políticas e instrumentos jurídicos, a nivel europeo y nacional, que afectan también, directa o indirectamente, a las emisiones de GEI en los sectores cubiertos por el comercio de derechos emisión (directiva de eficiencia energética, directiva de fuentes de energía renovables, medidas incluidas en los planes nacionales de energía y clima, etc.). Ninguna duda ofrece, sin embargo, que el RCDE UE es un instrumento de flexibilidad que facilita el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones.

## **5. NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO**

Las normas reglamentarias cuyo análisis sucinto abordamos a continuación, revisten carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución Española, si bien en algunos casos concurren también otros títulos competenciales que habilitan la intervención estatal.

## 5.1. REAL DECRETO 553/2020 POR EL QUE SE REGULA EL TRASLADO DE RESIDUOS EN EL INTERIOR DEL TERRITORIO DEL ESTADO

El Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado sustituye y deroga al Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, que hasta ahora regulaba estos traslados de residuos.

El nuevo Real Decreto no se dicta en transposición o por exigencia de una norma comunitaria, sino que viene a dar un nuevo desarrollo a la regulación del traslado de residuos contenida en el art. 25 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que es el precepto con el que se cumple el mandato del art. 33 del Reglamento comunitario n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos.

Este nuevo desarrollo del art. 25 de la Ley 22/2011 responde a la finalidad fundamental, según señala el Preámbulo del Real Decreto, de mejorar el procedimiento «para que sea más fiel al reglamento comunitario y para clarificar la tramitación electrónica de los traslados». Sin embargo, bajo el pretexto de introducir precisiones y aclaraciones, el Real Decreto contiene diversas novedades de relieve, que pasamos a enunciar brevemente<sup>8</sup>.

1. *Definiciones.* A las definiciones ya contenidas en el anterior Real Decreto se añaden dos nuevas, correspondientes a los instrumentos informáticos que crea el Real Decreto 553/2020 para el mejor control y trazabilidad de los residuos (el «Repositorio de traslados» y la herramienta «SIR»). Además, el Real Decreto introduce una definición, más ajustada al Reglamento, de quiénes pueden ser «operadores de traslado» [art. 2 a)].

### 2. Requisitos comunes a todos los traslados (Capítulo II).

- a) En relación al contrato de tratamiento de residuos, el Real Decreto añade que deberá contener la «identificación de la instalación de origen de los residuos y de la instalación de destino de los traslados.»
- b) En cuanto al «documento de identificación» de los residuos, se introducen, entre otras, las siguientes novedades:

---

<sup>8</sup> Para una exposición más complete véase B. LOZANO CUTANDA y P. POVEDA GÓMEZ, «[Real Decreto 553/2020, por el que se regula el traslado de residuos en el interior de España](#)», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 105, 2020, disponible en internet.

- Se da una nueva regulación, más exigente y acorde con la tramitación electrónica, al requerimiento del documento de información en el procedimiento de traslado de los residuos que requieran notificación previa (art. 6.2).
  - En el caso de traslados de residuos que no requieren notificación previa, pasa a exigirse siempre que se cumplimente el documento de identificación (de conformidad con el anexo III del Real Decreto y de acuerdo con las previsiones del contrato de tratamiento).
- c) En cuanto al rechazo de residuos, para los traslados que requieren notificación previa se seguirán los procedimientos del documento de identificación y de notificación previa al traslado regulados en el Real Decreto y, además, se establece que: cuando se devuelva al residuo al lugar de origen, el operador del traslado inicial confirmará, a través de «eSIR», a las comunidades autónomas de origen y destino la recepción en origen del residuo rechazado; y cuando se envíen los residuos a otra instalación de tratamiento, el operador del traslado inicial deberá presentar a la comunidad autónoma donde está actualmente el residuo una nueva notificación correspondiente al nuevo traslado.
- d) Notificación previa de traslado. Se regula el procedimiento electrónico en los casos de traslados que requieren esta notificación, con la finalidad de verificar que los productores van a destinar los residuos a las instalaciones adecuadas y con gestores autorizados de tal forma que las comunidades autónomas puedan, si hay razones para ello, oponerse al traslado.

3. Se elimina la posibilidad de que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP) puedan firmar contratos de tratamiento con los titulares de las plantas de destino (prevista en la disposición transitoria única.4 del anterior Real Decreto). Por lo tanto, los contratos de tratamiento suscritos hasta ahora por los SCRAP se deberán sustituir por un contrato de tratamiento suscrito entre el operador del traslado al que corresponda y el titular de la planta de destino, de acuerdo con las reglas generales establecidas en el Real Decreto.

4. Situaciones de emergencia. Los traslados urgentes de residuos por razones de fuerza mayor, accidentes u otras situaciones de emergencia dejan de estar exentos de la aplicación de sus requisitos, como preveía la

disposición adicional tercera de la norma anterior. Ahora, únicamente se prevé que, en estos casos, el plazo de oposición se reduce a dos días (art. 9.1),

5. Tramitación electrónica del procedimiento de traslados (disposición adicional primera). Como ya estableció el Real Decreto anterior, todos los trámites que regula se llevan a cabo por vía electrónica, mediante documentos estandarizados para todo el territorio del Estado. El Real Decreto crea dos nuevos instrumentos para mejorar la información electrónica sobre los traslados:

- a) El «repositorio de traslados», que es un almacén virtual de todas las notificaciones previas y documentos de identificación, para garantizar la trazabilidad y facilitar el control de los traslados. El repositorio resultará accesible para las autoridades competentes de las comunidades autónomas y otros organismos competentes de inspección, vigilancia y control. –
- b) La herramienta informática «eSIR», concebida como un sistema de información de residuos que permite la grabación, validación e intercambio electrónico de la información sobre los traslados de residuos. Para ello, el Real Decreto contiene en su articulado las previsiones necesarias para que los documentos relativos al procedimiento de traslado se envíen a esta plataforma y se tramiten a través de ella. El Real Decreto precisa que el eSIR incluye, entre otros, el Registro de producción y gestión de residuos del artículo 39 de la Ley 22/2011, las memorias anuales de los gestores y el repositorio de traslados.

## **5.2. REAL DECRETO 646/2020 SOBRE LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS MEDIANTE DEPÓSITO EN VERTEDEROS**

El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero ha venido a sustituir y derogar el Real Decreto 1481/2001 que hasta ahora regulaba los requisitos que deben respetar las instalaciones y las operaciones de vertido de residuos en vertedero de acuerdo con las disposiciones europeas. El Real Decreto reviste en su integridad carácter de legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución salvo en el caso de la disposición adicional segunda, relativa a la gestión de residuos asociados al Covid-19, que se dicta en el ejercicio de la competencia del Estado para la legislación básica en materia de bases y coordinación de la sanidad.

Esta nueva regulación del vertido de residuos en vertedero se justifica por la necesidad, por un lado, de incorporar a nuestro derecho la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, y por la conveniencia, por otro, de adaptar esta materia al nuevo marco jurídico general establecido por la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados.

El Real Decreto declara que su fin último es el de «avanzar hacia una economía circular, y cumplir con la jerarquía de residuos y con los requisitos de eliminación establecidos en los artículos 8 y 23 de la Ley 22/2011». Pasamos a enunciar las principales novedades que introduce esta norma de forma resumida<sup>9</sup>.

### **5.2.1. Se restringe el vertido en vertederos de residuos aptos para la eliminación**

De acuerdo con la finalidad expuesta, uno de los objetivos que se fija el Real Decreto y que se refleja en las novedades que introduce es el de «garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero, especialmente de aquellos que son aptos para su preparación para la reutilización, reciclado y valorización» (art. 1). En este sentido, hay que destacar las siguientes novedades:

- a) De conformidad con el artículo 6 del Real Decreto, no se admitirán en ningún vertedero «los residuos recogidos separadamente para la preparación para la reutilización y el reciclado. Se exceptúan los residuos resultantes de operaciones posteriores de tratamiento de residuos procedentes de recogida separada para los que el depósito en vertedero proporcione el mejor resultado ambiental de acuerdo con la Ley 22/2011, de 28 de julio».

Antes del 1 de enero de 2023, el MITECOR aprobará una orden ministerial en la que se incluirá «una relación de residuos que no se aceptarán en vertedero, por tratarse de residuos aptos para la preparación para la reutilización, el reciclado u otro tipo de valorización, en particular para los residuos municipales». Una vez aprobada esta relación de residuos, las comunidades autónomas adoptarán e incluirán en sus planes autonómicos las medidas necesarias para asegurar que dichos residuos no se depositen en vertederos.

---

<sup>9</sup> Para un análisis más completo del Real Decreto, véase Blanca Lozano Cutanda y Pedro Poveda Gómez, «[Real Decreto 646/2020 sobre la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos: principales novedades](#)», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 7 de enero de 2021, disponible en internet.

Con esta previsión, se incorpora lo dispuesto en la Directiva 2018/850 que, con la finalidad de garantizar la correcta aplicación de la jerarquía de los residuos, estipula que los Estados miembros «se esforzarán por garantizar que, a partir del 2030, todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos municipales, no sean admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en un vertedero proporcione el mejor resultado medioambiental, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE», que regula la jerarquía de los residuos (art. 3 *bis* y cdo. 8).

- b) Se incorpora la prohibición de depositar neumáticos usados, con excepción de los de bicicleta. Así lo establece el artículo 6.b), conforme al cual no se admitirán en ningún vertedero los «neumáticos usados enteros y neumáticos usados troceados, con exclusión de los neumáticos usados como elementos de protección e ingeniería en el vertedero; no obstante, se admitirán los neumáticos de bicicleta»
- c) Se prohíbe la dilución o mezcla de residuos cuando su finalidad sea cumplir los criterios de admisión de residuos en vertedero (art. 6.2).

### **5.2.2. Se actualizan los objetivos de vertido de residuos municipales en vertedero y se regula un sistema de información para el control de su cumplimiento**

Con la actualización de estos objetivos, el Real Decreto incorpora los objetivos cuantitativos señalados por la Directiva 2018/850 y añade, además, objetivos propios intermedios para los años 2025 y 2030.

El Anexo IV del Real Decreto contiene las reglas para el cálculo del peso de residuos municipales vertidos, de acuerdo con la Decisión de ejecución (UE) 2019/1985.

Además, para controlar el cumplimiento de los objetivos el artículo 19 del Real Decreto regula un sistema de información que permite que las distintas Administraciones (la Comisión Europea, el MITECOR y las comunidades autónomas) controlen su cumplimiento. Para ello, se establece la obligación de las entidades explotadoras autorizadas de remitir anualmente a las comunidades autónomas y al titular del vertedero, en su caso, la memoria resumen del vertedero, y se regula la remisión electrónica de información sobre los residuos municipales de las comunidades autónomas al MITECOR, con el fin de que este Ministerio pueda cumplir, a su vez, su obligación de remisión de información a la Comisión Europea.

### **5.2.3. Incorporación de los costes ligados a la emisión de gases de efecto invernadero y adscripción de las cantidades recaudadas**

Entre los costes indirectos que, como mínimo, deberán cubrir el precio que la entidad explotadora cobre por la eliminación de los residuos, se añaden los costes ligados a la emisión de gases de efecto invernadero. Como explica el preámbulo del Real Decreto, «atendiendo a la importancia que, en el contexto de la economía circular, tiene el régimen de los costes del vertido, se ha especificado la obligación de contabilizar aquellos ligados a la emisión de gases de efecto invernadero para los que ya existe un coste medioambiental aceptado por la Unión Europea a través de su mercado de carbono». El método de cálculo de estos costes se desarrollará mediante orden ministerial en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Real Decreto.

Es también relevante la adscripción de las cantidades recaudadas por tales costes de emisión. Los fondos así obtenidos deberán destinarse con carácter exclusivo a las finalidades que señala el artículo 9.3, que se desarrollan en los anexos del Real Decreto, referidas a la implantación y mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de gases en vertedero y de vigilancia y control de sustancias contaminantes.

### **5.2.4. Previsión de instrumentos de incentivo económico, en particular medidas fiscales de carácter finalista**

La Directiva 2018/850 promueve que, con el fin de contribuir a la consecución de sus objetivos, los Estados hagan uso de instrumentos económicos y otras medidas que incentiven la aplicación de la jerarquía de residuos (nuevo artículo 15 bis introducido en la Directiva 1999/31/CE). De acuerdo con esta previsión, el Real Decreto insta a las Administraciones a introducir los instrumentos económicos para el impulso a una economía más circular previstos en la Ley 22/2011 de Residuos, «en particular las tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos» (art. 4).

Aquí también interesa señalar que el Real Decreto impone un carácter finalista a la normativa fiscal de las comunidades autónomas, de modo que las cantidades recaudadas se destinen a la mejora de la gestión de los residuos y a la mitigación de gases de efecto invernadero.

### **5.2.5. NOVEDADES EN LAS AUTORIZACIONES**

Con el fin de adecuar la regulación de las autorizaciones a lo dispuesto en la Ley 22/2011, el Real Decreto distingue entre la autorización requerida para el vertedero y para la entidad explotadora. Se prevé, no obstante, que en el caso de que la titularidad del vertedero y su explotación recaigan en la misma persona física o jurídica, la autorización será única.

Por otro lado, resulta destacable la ampliación por el Real Decreto tanto la documentación exigida para obtener estas autorizaciones (anexo V), como de los aspectos que deben regular estas autorizaciones (anexo VI).

La disposición transitoria única del Real Decreto impone a los titulares de todos los vertederos existentes que soliciten una revisión de su autorización para adecuarla a la nueva regulación en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor.

### **5.2.6. Fianzas y garantías**

Por lo que respecta a las fianzas y garantías que debe constituir el titular del vertedero según lo dispuesto en la Ley 22/2011, el Real Decreto prevé, por un lado, que la autoridad competente pueda autorizar la constitución de dicha garantía de forma progresiva a medida que aumentan las cantidades de residuos que se depositen en vertedero [art. 11.c)], y suprime, por otro lado, la posibilidad, que preveía el anterior Real Decreto, de que la autoridad competente pueda autorizar devoluciones anticipadas de la fianza o garantía a partir de un año tras la aceptación de la clausura del vertedero.

### **5.2.7. Inspección de las instalaciones y régimen sancionador**

El Real Decreto refuerza el régimen de inspección de las instalaciones de vertido por las autoridades competentes (art. 17 y Anexo VII sobre su alcance y periodicidad), y establece que las infracciones se sancionarán conforme a lo dispuesto en los arts. 45 a 56 de la Ley 22/2011.

## **5.3. RESEÑA DE OTRAS NORMAS REGLAMENTARIAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL DE CARÁCTER BÁSICO<sup>10</sup>**

- Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

---

<sup>10</sup> Véase un resumen de estas normas, a cargo de E. BLASCO HEDO, en [Actualidad Jurídica Ambiental, sección Legislación al día](#), disponible en internet.

- Real Decreto 429/2020, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre acceso a los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación y a los cultivados para utilización con otros fines, y se modifican diversos reales decretos en materia de productos vegetales
- Real Decreto 570/2020, de 16 de junio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la autorización previa de importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española
- Real Decreto 736/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones térmicas de edificios
- Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.
- Real Decreto 852/2020, de 22 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Comité Polar Español.
- Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso
- Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica (al que hicimos referencia en el epígrafe 3.5.).
- Real Decreto 1160/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos<sup>11</sup>.
- Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030

---

<sup>11</sup> Véase A. I. MENDOZA, «Obligaciones y beneficios de los consumidores electrointensivos», Análisis de Gómez-Acebo & Pombo, disponible en internet.

- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase, A. I. MENDOZA, «Novedades del Real Decreto 1183/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (I). Procedimiento único de obtención de permisos de acceso y conexión»; «Novedades del Real Decreto 1183/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (II) Concursos de capacidad de acceso para la integración de renovables»; y «Novedades del Real Decreto 1183/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (III) Condiciones especiales para la hibridación de instalaciones», Análisis de Gómez-Acebo & Pombo, disponibles en internet.