

Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO. 2.1. Protección del medio marino: Real Decreto 79/2019 por el que se regula el informe de compatibilidad con las estrategias marinas. 2.1.1. Ámbito de aplicación. 2.1.2. Competencia para emitir el informe de compatibilidad con las EEMM. 2.1.3. Naturaleza y contenido del informe de compatibilidad con las estrategias marinas. 2.1.4. Procedimiento para la emisión del informe de compatibilidad con las EEMM. 2.2. Real decreto 244/2019 por el que se regula el autoconsumo de energía eléctrica. 2.2.1. Ámbito de aplicación. 2.2.3. Requisitos jurídicos de las distintas modalidades de autoconsumo. 2.2.4. El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo. 2.2.5. La posibilidad de que el consumidor y el propietario de la instalación de generación sean personas diferentes. 2.2.6. Peajes de acceso y cargos del sistema eléctrico aplicables a las modalidades de autoconsumo. 2.2.7. El registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica y el seguimiento del sistema. 2.2.8. Disposiciones aprobadas para la implantación del nuevo sistema de autoconsumo. 2.3. Responsabilidad medioambiental: la Orden TEC/1023/2019 fija la fecha de la garantía financiera para actividades con nivel de prioridad 3. 3. RESEÑA DE OTRAS NORMAS DE CARÁCTER BÁSICO.

RESUMEN: Durante el año 2019, al igual que ya ocurrió en 2017, prácticamente todas las normas estatales adoptadas que tienen relación con la protección del medio ambiente han tenido rango reglamentario. Entre las normas aprobadas, centraremos nuestro análisis, por considerar que revisten

mayor interés, en las relativas a: la regulación del informe de compatibilidad con las estrategias marinas que se exigirá para autorizar determinadas actuaciones y vertidos que tengan lugar en el mar (Real Decreto 79/2019); la regulación del autoconsumo de energía eléctrica (Real Decreto 244/2019); y, en el sistema de responsabilidad medioambiental, la fijación de la fecha a partir de la cual entrará en vigor la garantía financiera obligatoria para las actividades con nivel de prioridad 3 (Orden Ministerial TEC/1023/2019).

ABSTRACT: As occurred in 2017, during 2019 nearly all State regulations adopted in relation to the protection of the environment ranked as regulations. From among the approved regulations, we shall focus our analysis on those we consider to be of greatest interest, namely: regulation concerning the report on compatibility with marine strategies to be mandated in order to determine actions and dumping that takes place at sea (Ruling 79/2019); regulation on self-consumption of electric power (Ruling 244/2019); and setting the deadline date on which the mandatory financial guarantee for the environmental responsibility system shall be required for those activities classified and ranked as priority 3 (Ministerial Order TEC/1023/2019).

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Evaluación de impacto ambiental. Estrategias marinas. Responsabilidad medioambiental. Autoconsumo eléctrico.

KEYWORDS: Environment. Environmental Impact Assessment. Marine strategies. Environmental liability. Self-consumption of electric power.

1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2019, se ha vivido una situación de parálisis legislativa en Cortes Generales que ha provocado que, al igual que ya ocurriera en 2017, todas las normas estatales adoptadas en materia de protección del medio ambiente hayan sido de rango reglamentario. Esta situación se explica porque, en febrero de 2019, el presidente Pedro Sánchez anunció la convocatoria de elecciones generales tras ver rechazados los presupuestos y todas las iniciativas legislativas en curso decayeron. Después, las fallidas elecciones generales del 28 de abril impidieron que se formase Gobierno, de tal forma que, hasta después de las elecciones de 10 noviembre, Gobierno continuó en funciones (y, aun así, la investidura de Pedro Sánchez no tuvo lugar hasta el 7 de enero 2020).

Pero la producción de normas reglamentarias no ha cesado, y algunas de ellas revisten el carácter de legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente. Como ya hemos señalado en anteriores ediciones de este Observatorio, la aprobación de este tipo de normas con carácter de legislación básica se ha ido consolidando estos últimos años en la práctica, ante las exigencias de un derecho de contenido muy técnico y sometido a múltiples cambios, con lo que parece haber perdido el «carácter excepcional» que le reconocieron algunas sentencias del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio y STC 306/2000, de 12 de diciembre).

Entre las normas reglamentarias de carácter básico aprobadas, consideramos de especial interés la regulación del informe de compatibilidad de determinadas actividades y vertidos en el mar con las estrategias marinas que ha introducido el Real Decreto 79/2019. Se trata de un informe ambiental, de carácter preceptivo y vinculante, cuya finalidad es evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las estrategias marinas (en lo sucesivo, EEMM) que introdujo la Ley 41/2010. Este nuevo informe no puede exigirse, sin embargo, por las razones que expondremos, hasta que no se proceda a la debida publicación de los objetivos ambientales de las estrategias marinas en el Boletín Oficial del Estado.

También es digno de reseñar el Real Decreto 244/2019, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, en cuanto establece las condiciones para que pueda llevarse a cabo según lo previsto en el Real Decreto Ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. El autoconsumo de energía eléctrica es una herramienta eficaz para la electrificación de la economía y ésta, a su vez, es una condición necesaria para la transición hacia una economía baja en carbono de la manera más eficiente posible.

Cabe asimismo destacar, por último, la Orden TEC/1023/2019, que, en relación con el sistema de responsabilidad medioambiental, fija con carácter general el 16 de octubre del 2021 como la fecha en la que entrará en vigor la obligatoriedad de constituir garantía financiera para las actividades calificadas con nivel de prioridad 3, que son las más numerosas de entre las que requieren la constitución de esta garantía. Tras esta fecha, la obligación de constituir garantía financiera de responsabilidad medioambiental se aplicará ya a todas las actividades que la requieren conforme a la Ley 6/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

2. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO

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

2.1. PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO: REAL DECRETO 79/2019 POR EL QUE SE REGULA EL INFORME DE COMPATIBILIDAD CON LAS ESTRATEGIAS MARINAS

La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en lo sucesivo, LPMM), incorporó al derecho español la conocida como «Directiva Marco sobre la estrategia marina»: Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino. En transposición de las previsiones de esta Directiva, la LPMM introduce un marco normativo completo que tiene como finalidad «lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (art. 1.1).

Entre las medidas de planificación que introduce esta ley, destacan las estrategias marinas, que han de aprobarse y actualizarse periódicamente por el Gobierno para cada una de las cinco demarcaciones marinas en las que se divide, conforme a su art. 6, el medio marino español. Estas estrategias marinas definen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y las actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino que prevea la legislación sectorial correspondiente. Con fecha 19 de noviembre de 2018, el Gobierno aprobó las estrategias marinas (Real Decreto 1365/2018).

Por lo que aquí interesa, una vez aprobadas las estrategias marinas LPMM establece que «la autorización de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de la presente ley, deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente respecto de la compatibilidad de la actividad o vertido con la estrategia marina correspondiente de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente» (art. 3.3).

Pues bien, para desarrollar esta previsión se ha aprobado el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2019), por el que

se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

2.1.1. Ámbito de aplicación

Requieren informe de compatibilidad con las estrategias marinas las actuaciones que enuncia el anexo I del Real Decreto 79/2019 (como las energías renovables en el mar, la instalación de gasoductos y oleoductos o las infraestructuras marinas portuarias), y los vertidos que regula el título IV de la LPMM.

Todas las actividades que enuncia el anexo I del Real Decreto están sometidas a autorización o aprobación. Se trata de actuaciones que requieren, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino o bien vertidos al mar (tales como, entre otras, instalación de gasoductos y oleoductos, infraestructuras marinas portuarias, extracciones de áridos submarinos y dragados y vertido del material dragado).

La letra S del Anexo contiene una cláusula en virtud de la cual se incluye en el ámbito de aplicación del informe de compatibilidad a cualquier otra actuación cuando se trata de uno de los supuestos sometidos a alguno de los procedimientos que enuncia el artículo 6 del Real Decreto (entre los que destaca el de evaluación de impacto ambiental), y que «esté directamente relacionada con la consecución de los objetivos ambientales y suponga un riesgo para el buen estado ambiental conforme a lo señalado en el apartado 3.3 de la Ley 41/2010» Este precepto de la LPMM hace referencia a «cualquier actividad que suponga el manejo de especies marinas de competencia estatal incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los anexos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la observación de cetáceos regulada en el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos».

Se excluyen de la aplicación del Real Decreto las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional, que hayan sido así declaradas por el Consejo de Ministros, mediante acuerdo y previo dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto a su ámbito material de aplicación, conforme al art. 3 del Real Decreto, el informe de compatibilidad no se aplicará a las actuaciones desarrolladas en las aguas de transición (definidas por el art. 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas). En relación a las aguas costeras (también definidas en dicho precepto), precisa que, cuando se trate de aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en la Ley de Aguas o en sus desarrollos reglamentarios, el informe de compatibilidad se aplicará

exclusivamente en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en las estrategias marinas.

El Real Decreto señala que, en los casos en que la actuación afecte al espacio de más de una demarcación marina, se emitirá un único informe de compatibilidad.

2.1.2. Competencia para emitir el informe de compatibilidad con las EEMM

Corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la emisión de los informes de compatibilidad, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas.

2.1.3. Naturaleza y contenido del informe de compatibilidad con las estrategias marinas

El informe de compatibilidad con las estrategias marinas se emite con ocasión de la autorización, aprobación, modificación, renovación o prórroga de las actividades que lo requieren. Se configura como un informe preceptivo y vinculante, cuyo objeto es pronunciarse sobre los posibles efectos de la actuación sobre los objetivos ambientales de la estrategia marina correspondiente establecidos en el anexo II del Real Decreto, mediante la aplicación de los criterios de compatibilidad recogidos en su anexo III.

Ocurre, sin embargo, que, en cuanto a los objetivos ambientales el anexo II enuncia cuáles son los objetivos específicos que han de aplicarse a cada actuación, con una indicación de las letras y números que los identifican, pero no contiene la relación de dichos objetivos. Para ello, se remite a una dirección web en la que está presuntamente accesible la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba dichos objetivos para cada demarcación marina e incluye una dirección web en la que debería poder consultarse. A su vez, el Acuerdo del Consejo de Ministros se remite a una dirección web para consultar los objetivos de cada demarcación, pero ninguna de estas dos direcciones está operativa en la fecha (febrero de 2020) en que se escribe este trabajo.

Esta remisión a una página web para conocer los objetivos ambientales de cada demarcación marina contradice el más elemental principio de seguridad jurídica e impide, a nuestro juicio, que los objetivos ambientales tengan eficacia y produzcan efectos jurídicos al no haber sido publicados conforme prescribe

el art. 131 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común. Resulta aplicable, en este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el deber de publicación íntegra del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento como requisito de eficacia, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento -solo determina su ineficacia-, pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución (SSTS, entre otras, de 14 de marzo de 2016 –rec. casación 3673/2014); de 16 de octubre de 2009 – rec. casación 3850/2005-; 25 de mayo de 2000 –rec. casación 8443/1994). Esta exigencia de publicación se extiende a los documentos del plan, incluidas las «fichas» de los distintos ámbitos de gestión, cuando tengan carácter normativo (SSTS de 8 de octubre de 2010 –rec. casación 4289/2006- y de 1 de diciembre de 2008 –rec. casación 7619/2004-).

La falta de eficacia de los objetivos ambientales impide, a su vez, a nuestro juicio, la exigencia a los operadores del informe de compatibilidad hasta tanto en cuanto no se proceda a su publicación.

Por su parte, el anexo III que contiene los criterios específicos para evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones con las estrategias marinas se remite, para la fijación de estos criterios en la mayor parte de las actividades, a las directrices comunes para todas las estrategias marinas que debe aprobar el Gobierno en cumplimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 41/2010. Pues bien, en la misma infracción del deber de publicación de las normas incurre este anexo en la medida en que para varias actuaciones dispone que, en tanto el Gobierno no apruebe los criterios de compatibilidad, se aplicarán instrucciones directrices o propuestas metodológicas que han sido aprobadas por el Ministerio y figuran en su página web pero que no han sido objeto de publicación.

En las actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta, además de los criterios previstos en el anexo III, los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos, y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se localice sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, el informe de compatibilidad con la estrategia marina «ponderará lo indicado en el previo informe de la administración autonómica competente para la gestión de dichos espacios, en su caso» (art. 8).

El sentido del informe de compatibilidad con las EEMMA podrá ser:

- a) Favorable, si la ejecución de la actuación es compatible con la estrategia marina correspondiente.

- b) Desfavorable, si no se dan los supuestos previstos en el anexo III o bien las actuaciones que se pretendan llevar a cabo vulneran los objetivos medioambientales de la estrategia marina correspondiente establecidos en el anexo II, de modo que la ejecución de la actuación no resulta compatible con la estrategia marina correspondiente.
- c) Favorable con condiciones, si la ejecución de la actuación es compatible con la estrategia marina correspondiente, pero debe llevarse a cabo observándose ciertas condiciones en la ejecución de la misma. En tal caso, el informe fijará las condiciones que resulten necesarias para que la actuación sea plenamente compatible con el contenido de la estrategia.

El carácter preceptivo y vinculante que reviste el informe de compatibilidad supone, según precisa el art. 4.3 del Real Decreto, que «carecerán de validez los actos de aprobación o autorización de actuaciones sujetas a informe de compatibilidad que no hayan sido objeto de informe o el mismo hubiera sido desfavorable, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder».

2.1.4. Procedimiento para la emisión del informe de compatibilidad con las EEMM

El informe de compatibilidad se emitirá con ocasión de la autorización, aprobación, modificación, renovación o prórroga de estas actividades.

Las solicitudes de informe de compatibilidad con la estrategia marina, acompañadas de la documentación que precisa el art. 5.2 del Real Decreto, deberán presentarse con carácter previo a la autorización o aprobación de las actuaciones ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

El informe de compatibilidad se emitirá en el plazo de treinta días hábiles. El Real Decreto precisa que, al igual que ocurre con la declaración de impacto ambiental, la falta de emisión del informe de compatibilidad en el plazo establecido en ningún caso podrá entenderse equivalente a un informe de compatibilidad favorable. Además, añade que, al tratarse de un informe preceptivo, podrá suspenderse el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento según lo establecido en el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

También de modo semejante a lo que ocurre con la declaración de impacto ambiental, el Real Decreto dispone que el informe de compatibilidad no será objeto de recurso sin perjuicio de los recursos que, en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza la actuación.

Se considera, por tanto, como un acto de trámite no cualificado que no puede ser objeto de recurso por sí mismo, debiendo sustanciarse las posibles causas de impugnación en el recurso que eventualmente se interponga frente al acto de autorización o aprobación de la actuación.

2.1.5. Incardinación del informe de sostenibilidad en otros procedimientos de control previo

En principio, como hemos dicho, el informe de compatibilidad deberá obtenerse previamente a la autorización o aprobación de la actuación, en el seno del correspondiente procedimiento. Existen, sin embargo, algunos supuestos especiales en los que el informe debe articularse con otros procedimientos de control aplicables a las mismas actividades. El artículo 6 del Real Decreto regula las reglas de coordinación entre estos procedimientos, debiendo tenerse en cuenta que, concurra más de un supuesto, se aplicará la regla que aparece mencionada en primer lugar según el orden que sigue.

- a) En el caso de actuaciones públicas o privadas sujetas a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ordinaria o simplificada, el informe de compatibilidad se solicitará como parte del trámite de consulta a las administraciones públicas afectadas (regulado en los arts. 37 y 46 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental o en la legislación autonómica correspondiente).

Interesa en este punto señalar que son muchas las actuaciones que requieren informe de compatibilidad con las EEMM y que han de someterse también al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya sea ordinaria o simplificada, en función de determinados parámetros que establecen los anexos I y II de la Ley de Evaluación Ambiental. Este es el caso, p.ej., de los gasoductos y oleoductos, que requieren siempre informe de compatibilidad cuando se instalen sobre el lecho marino o enterrados bajo el mismo y también deben someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria, en el caso de que las tuberías tengan un diámetro de más de 800 mm y una longitud superior a 40 km, o simplificada cuando tengan una longitud superior a 19 km.

- b) En el caso de actuaciones públicas o privadas sometidas a reserva, adscripción, autorización o concesión conforme a la Ley de Costas o la legislación sectorial y no sujetas a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el informe de compatibilidad se solicitará al mismo tiempo que se presente

la solicitud del correspondiente título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y se emitirá en el seno de este procedimiento.

- c) En el caso de proyectos de dragado no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el pronunciamiento sobre la compatibilidad se incorporará a la autorización o informe que corresponde emitir al servicio provincial de costas de acuerdo con el artículo 64.2 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El Real Decreto precisa, por último, que para los proyectos que promueva la propia Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, se exigirá también para su aprobación la previa comprobación por esta Dirección General de su compatibilidad con la estrategia marina (cuando se trate de actuaciones que así lo requieran, como es obvio). En estos casos, el pronunciamiento sobre dicha compatibilidad se incorporará a la resolución de aprobación definitiva del proyecto, en el caso de que dicho informe no hubiera sido emitido con anterioridad por estar la actuación sometida a procedimiento de evaluación ambiental.

2.1.6. Periodo de vigencia del informe de compatibilidad

Con carácter general, el informe de compatibilidad tendrá un periodo de vigencia de cuatro años desde su notificación de tal forma que, en el caso de no ser ejecutada la actuación en este plazo, se deberá solicitar un nuevo informe.

No obstante, en el caso de que el informe de sostenibilidad se hubiera emitido en el seno de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el periodo de vigencia del informe coincidirá con el de vigencia de la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental correspondiente.

El periodo de vigencia del informe concluirá antes de transcurrir cuatro años desde su dictado en los siguientes casos:

- a) Cuando se produzca la extinción del título administrativo de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o de la autorización o aprobación que ampare la actuación sujeta al informe.
- b) En el caso de actuaciones sujetas a evaluación ambiental, cuando se emita una declaración o informe de impacto ambiental desfavorable, se produzca la caducidad de la misma o se archive el expediente de evaluación ambiental.

Para el caso de actuaciones con plazo de duración inferior a un año que sean susceptibles de repetirse periódicamente en idénticas condiciones, el informe de compatibilidad podrá establecer que su vigencia se mantenga para las sucesivas actuaciones por un número de años no superior a cuatro.

2.2. REAL DECRETO 244/2019 POR EL QUE SE REGULA EL AUTOCONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (BOE núm. 83, de 6 de abril), desarrolla el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que vino a modificar profundamente la regulación del autoconsumo en España.

Sobre este Real Decreto- ley dimos cuenta en la reseña de la legislación estatal básica del [Observatorio de Políticas Ambientales de 2019](#), en la que destacábamos el impulso que dio esta norma al autoconsumo eléctrico, con la supresión del polémico y denostado por los ecologistas «impuesto al sol». Para impulsar el autoconsumo, el título II del Real Decreto- ley introdujo tres principios fundamentales:

- a) se reconoce el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos;
- b) se reconoce el derecho al autoconsumo compartido por parte de uno o varios consumidores para aprovechar las economías de escala; y
- c) se introduce el principio de simplificación administrativa y técnica, especialmente para las instalaciones de pequeña potencia.

Para incorporar al ordenamiento jurídico sus medidas de impulso del autoconsumo, el Real Decreto Ley reformó el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en lo sucesivo, LSE), introduciendo los siguientes cambios:

- Se modifica la definición de autoconsumo, disponiendo que se entenderá como tal el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a las mismas.

- Se lleva a cabo una nueva definición de las modalidades de autoconsumo, reduciéndolas a solo dos: «autoconsumo sin excedentes», que en ningún momento puede realizar vertidos de energía a la red, y «autoconsumo con excedentes», en el que sí se pueden realizar vertidos a las redes de distribución y transporte.
- Se exige a las instalaciones de autoconsumo sin excedentes para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo de la necesidad de la obtención de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de generación.
- Se habilita a que reglamentariamente se puedan desarrollar mecanismos de compensación entre el déficit y el superávit de los consumidores acogidos al autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW.
- En cuanto al registro, se establece un registro muy simplificado de autoconsumo. Se trata de un registro de ámbito estatal pero que se nutre de la información recibida de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el Real Decreto 244/2019 desarrolla este Real Decreto- ley en varios aspectos y deroga el Real Decreto 900/2015, que regulaba hasta ahora las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Al propio tiempo, este Real Decreto lleva a cabo la incorporación parcial del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que conmina a los Estados miembros a garantizar el derecho al autoconsumo de energías renovables.

El artículo 1 del Real Decreto dispone que tiene por objeto establecer:

«1. Las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

2. La definición del concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo.

3. El desarrollo del autoconsumo individual y colectivo.

4. El mecanismo de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas.

5. La organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica.»

Por lo que respecta a los efectos ambientales del Real Decreto, en su Preámbulo se destaca que «el autoconsumo es una herramienta eficaz para la electrificación de la economía, que representa una condición sine qua non para la transición hacia una economía (baja) en carbono de la manera más eficiente posible, tal y como se desprende del escenario objetivo propuesta en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030».

2.2.1. Ámbito de aplicación

El régimen del autoconsumo regulado por el Real Decreto se aplica a las instalaciones acogidas a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico conectadas a las redes de transporte o distribución. Se exceptúan de su ámbito de aplicación las instalaciones aisladas y los grupos de generación utilizados exclusivamente en caso de una interrupción de alimentación de energía eléctrica de la red eléctrica (tal como se definen en el Real Decreto 1955/2000).

Interesa señalar que la posibilidad del autoconsumo de energía eléctrica no se condiciona a la utilización de determinada fuente de energía primaria, de tal forma que, si bien la energía fotovoltaica mediante la instalación de placas solares es la más utilizada, también puede aplicarse a cualquier otra fuente de energía, como puede ser la eólica o la hidráulica.

2.2.2. Distintas modalidades de autoconsumo

El artículo 4 del Real Decreto define las distintas modalidades de autoconsumo y en su Capítulo III se desarrolla el régimen jurídico de estas modalidades, que pasamos a resumir.

- a) Autoconsumo sin excedentes. Es aquél en el que existe un mecanismo de antivertido que impide la inyección de energía excedentaria a la red de transporte. Como dice el Real Decreto, en esta modalidad de autoconsumo «el titular del punto de suministro será el consumidor, el cual también será el titular de las instalaciones de generación conectadas a su red. En el caso del autoconsumo sin excedentes colectivo, la titularidad de dicha instalación de generación y del mecanismo antivertido será compartida solidariamente por todos los consumidores asociados a dicha instalación de generación».

- b) Autoconsumo con excedentes. En esta modalidad, «las instalaciones de producción próximas y asociadas a las de consumo podrán, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución». A su vez, se dividen en dos tipos: modalidad con excedentes acogida a compensación y no acogida a compensación.

En el autoconsumo con excedentes acogida a compensación, la comercializadora eléctrica compensa en la factura eléctrica la energía vertida a la red. De esta forma, la energía que no se autoconsume de forma instantánea se vuelca a la red y, al final del periodo de facturación (que es, como máximo de un mes), el valor de la energía excedentaria se compensará en la factura del consumidor.

Pueden acogerse a esta modalidad voluntariamente las viviendas y las industrias que cumplan determinados requisitos, tales como que la fuente de energía primaria sea de origen renovable y que la potencia total de las instalaciones de producción asociadas no sea superior a 100 kW. Es necesario, asimismo, que el consumidor y el productor asociado suscriban un contrato de compensación de excedentes de autoconsumo (regulado por el artículo 14 del Real Decreto), y que la instalación de producción no tenga otorgado un régimen retributivo adicional o específico.

En cuanto la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación, comprende aquellos casos de autoconsumo con excedentes que, o bien no cumplan con alguno de los requisitos para pertenecer a la modalidad con excedentes acogida a compensación (como sucede en las instalaciones cuya potencia total sea superior a 100 kW), o bien opten voluntariamente por no acogerse a ella. En estos casos, la energía que no se consume de forma instantánea se vuelca a la red y se vende, obteniendo por ella las contraprestaciones que correspondan de acuerdo con la normativa en vigor. Cuando se trate de instalaciones con régimen retributivo específico, este régimen se aplicará, en su caso, sobre la energía horaria excedentaria vertida. Los titulares de estas instalaciones deberán pagar los peajes de acceso por la energía horaria excedentaria vendida (establecidos en el Real Decreto 1544/2011).

2.2.3. Requisitos jurídicos de las distintas modalidades de autoconsumo

Pasamos a exponer, muy brevemente, los requisitos jurídicos que deben cumplir conforme al Real Decreto las distintas modalidades de autoconsumo

conforme, sin perjuicio de los que puedan imponer otras normas estatales o autonómicas aplicables.

- Para acogerse a cualquiera de las modalidades de autoconsumo es necesario que el consumidor o los consumidores asociados dispongan de un contrato de suministro de electricidad.
- Las instalaciones de generación de los autoconsumidores con excedentes deberá disponer de un permiso de acceso y conexión a la red por cada una de las instalaciones de producción próximas y asociadas a las de consumo de las que sean titulares. Para ello, los autoconsumidores que no dispongan de un contrato de acceso para sus instalaciones de consumo, deberán suscribir un contrato de acceso con la empresa distribuidora directamente o a través de la empresa comercializadora.

Además de los autoconsumidores sin excedentes, están exentos de obtener permisos de acceso y conexión las instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 15 kW acogidas a modalidades de autoconsumo que se ubiquen en un suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística.

2.2.4. El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo

El Real Decreto distingue entre consumo individual o colectivo, según sean «uno o varios consumidores los que estén asociados a las instalaciones de generación». El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo es una de las novedades importantes del Real Decreto. Se trata del autoconsumo que llevan a cabo varios consumidores de la energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las del consumo y asociadas a las mismas. Esta figura del autoconsumo colectivo permite, por tanto, que comunidades de propietarios o polígonos industriales compartan las instalaciones de autoconsumo.

El Real Decreto dispone que todos los consumidores participantes que se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo y deberán comunicar de forma individual a la empresa distribuidora como encargada de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto (según lo estipulado en el anexo I del Real Decreto). Cuando el autoconsumo se realice mediante instalaciones próximas y asociadas a través de la red -tal como las define el art. 3 g) del Real Decreto-, el autoconsumo deberá pertenecer a la modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes.

2.2.5. La posibilidad de que el consumidor y el propietario de la instalación de generación sean personas diferentes

En cualquiera de las modalidades de autoconsumo, el Real Decreto prevé la posibilidad de que se lleve a cabo un uso compartido de las instalaciones, al permitir que el consumidor y el propietario de la instalación de generación pueden ser personas físicas o jurídicas diferentes.

Con ello, como pone de relieve A. I. MENDOZA, «se podría ceder parte de un inmueble (por ejemplo, tejado) a una empresa externa y recibir ingresos por la producción solar generada. La empresa externa realiza la inversión, lleva a cabo la instalación y se encarga de su mantenimiento; el propietario del inmueble autoconsume la energía generada y el ahorro generado se comparte entre el usuario y la empresa propietaria de la instalación. El sistema por el cual se reparten los ahorros obtenidos o la producción será decidido entre los copropietarios»¹.

2.2.6. Peajes de acceso y cargos del sistema eléctrico aplicables a las modalidades de autoconsumo

Únicamente en la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación los titulares de las instalaciones deberán satisfacer los peajes de acceso establecidos en el Real Decreto 1544/2011, por la energía horaria excedentaria vertida (que no computa como autoconsumo sino como producción). Sin embargo, aun en esta modalidad, y según lo previsto en el artículo 9.5 de la LSE, la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos estará exenta de todo tipo peajes y de cargos.

Al resto de los consumos acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo se aplicarán los cargos del sistema eléctrico que correspondan al punto de suministro y que se establezcan por orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

2.2.7. El registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica y el seguimiento del sistema

Siguiendo la línea de simplificación de trámites administrativos que inspira al Real Decreto, se crea un Registro de autoconsumo de carácter meramente declarativo con fines estadísticos, para poder evaluar si se está logrando la implantación deseada, analizar los impactos en el sistema y para poder computar los efectos de una generación renovable en los planes integrados de energía y clima. Este Registro se crea en el Ministerio para la

¹ «Nuevo régimen del autoconsumo de energía eléctrica en España», análisis de mayo de 2019 publicado en la web de Gómez-Acebo & Pombo, accesible en internet.

Transición Ecológica, es de carácter telemático y de acceso gratuito y se nutrirá de la información recibida mensualmente de las Comunidades Autónomas.

Con base en la información suministrada por este Registro, el Real Decreto prevé que se haga un seguimiento del desarrollo de las distintas modalidades de autoconsumo y de sus impactos económicos. Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia enviará un informe anual al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y, a su vez, este Ministerio informará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre las conclusiones y, en su caso, las medidas que convendría adoptar según lo que resulte de dicho Informe.

2.2.8. Disposiciones aprobadas para la implantación del nuevo sistema de autoconsumo

La efectiva implantación del nuevo sistema de autoconsumo exige la adaptación de la normativa técnica y de los procedimientos de liquidación de costes del sistema eléctrico. Para ello, la disposición adicional primera del Real Decreto encomendó en unos plazos breves al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que aprobasen las adaptaciones necesarias.

Las dos normas previstas en este sentido ya sea han aprobado; se trata de:

- La Orden TEC/1281/2019, de 19 de diciembre, por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias al Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico (BOE núm. 1, de 1 de enero de 2020).
- La Resolución INF/DE/092/19 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia por la que se aprueba el formato de los ficheros de intercambio de información entre Comunidades y Ciudades con estatuto de autonomía y distribuidores para la remisión de información sobre el autoconsumo de energía eléctrica, de 13 de noviembre de 2019 (BOE núm. 282, de 23 de noviembre de 2019).

Conforme a la disposición adicional primera, desde la aprobación de la última de estas normas las empresas distribuidoras y comercializadoras disponían del plazo de un mes para adaptar sus sistemas, por lo que este plazo finalizó el 1 de marzo de 2020.

2.3. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL: LA ORDEN TEC/1023/2019 FIJA LA FECHA DE LA GARANTÍA FINANCIERA PARA ACTIVIDADES CON NIVEL DE PRIORIDAD 3²

De acuerdo con el sistema de garantía financiera obligatoria establecido por la Ley 27/2006, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en lo sucesivo, LRM) para los operadores de las actividades incluidas en su anexo III (los sometidos al régimen de responsabilidad objetiva), dichos operadores quedaban sujetos al deber de constituir garantía financiera cuando salvo que se les aplicara alguno de los supuestos de exención previstos en la norma.

Actualmente, y tras diversas reformas normativas, únicamente están sometidos a la obligación de asegurar el riesgo medioambiental los operadores de tres tipos de actividades de tal anexo (art. 37.2 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por Real Decreto 2090/2008):

- a) las actividades reguladas por el Real Decreto 840/2015, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas («operadores Seveso»);
- b) las actividades e instalaciones industriales incluidas en el anexo I del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016); y
- c) Las instalaciones de residuos mineros clasificadas como de categoría A por el Decreto 975/2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

Estos operadores a los que se aplica la garantía financiera obligatoria deben efectuar un análisis de riesgos medioambientales y constituir la correspondiente garantía financiera para su cobertura si, tras dicho análisis, sus actividades no pueden incluirse en uno de los supuestos de exención por razón de la entidad del riesgo medioambiental previstos en el art. 28.a) y b) de la LRM. Ha de tenerse en cuenta también que, por razón del sujeto, están excluidos de la obligación de prestar garantía financiera la Administración

² *Vid.*, B. LOZANO CUTANDA y P. POVEDA GÓMEZ, "[Orden TEC/1023/2019: se fija la fecha de la garantía financiera de la responsabilidad medioambiental para actividades con nivel de prioridad 3](#)", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, sección «Artículos doctrinales», 11 de noviembre de 2019, accesible en Internet.

General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como las entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público. Las Comunidades Autónomas determinarán la exigibilidad de garantías financieras a su Administración y a sus organismos públicos dependientes (disp. adic. séptima de la LRM).

La Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio de 2011, vino a regular el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales sería exigible a los operadores obligados la constitución de esta garantía. Esta orden previó un calendario gradual para la aprobación de las órdenes de los distintos sectores de actividad sometidos al deber de constituir la garantía atendiendo fundamentalmente al índice de peligrosidad o de siniestralidad. Para ello, en el anexo de la orden se clasifican los distintos sectores obligados en tres niveles de prioridad.

En ejecución de esta previsión, la Orden APM/1040/2017 fijó las fechas a partir de las cuales resulta exigible la garantía financiera a las actividades clasificadas con niveles de prioridad 1 y 2 (teniendo en cuenta que esta orden modifica el anexo de la Orden ARM/1783/2011, que fijaba dichos niveles de prioridad). De acuerdo con las fechas que estableció esta Orden, estas actividades deben ya, a día de hoy, disponer de garantía financiera (para las de nivel de prioridad 1, el plazo finalizaba el 31 de octubre de 2018 y para las de nivel de prioridad 2 el 31 de octubre de 2019).

Pues bien, ahora la Orden TEC/1023/2019 (BOE de 15 de octubre), ha venido a establecer la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades clasificadas con nivel de prioridad 3 (que son la mayor parte). Esta fecha se fija en dos años desde la entrada en vigor de la orden, esto es, el 16 de octubre del 2021, a excepción de las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, que deberán disponer de garantía financiera en el plazo de tres años (el 16 de octubre del 2022).

3. RESEÑA DE OTRAS NORMAS DE CARÁCTER BÁSICO

Se citan a continuación, por orden cronológico, otras normas -de rango reglamentario con la excepción de un Real Decreto-ley relativo al sector eléctrico-, que el Gobierno ha aprobado a lo largo del año 2019 y cuyo carácter de legislación básica se fundamenta en el art. 149.1.23 de la Constitución, ya sea por sí solo o combinado con otros títulos competenciales³.

³ Véanse las noticias sobre estas normas en la sección «Legislación al día» de [Actualidad Jurídica Ambiental](#), a cargo de E. BLASCO HEDO, doctora en Derecho y responsable

- Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible - Programa MOVES- (BOE núm. 41, de 16 de febrero de 2019).
- Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 (BOE núm. 23, de 26 de enero de 2019).
- Real Decreto 317/2019, de 26 de abril, por el que se define la medida de mitigación equivalente a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo 2021-2025 y se regulan determinados aspectos relacionados con la exclusión de instalaciones de bajas emisiones del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2019).
- Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación (BOE núm. 282, de 23 de noviembre de 2019).
- Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2019).