

COUNTRY REPORT: SPAIN

Spain Joins the Energy Transition and The Fight Against Plastics in The Environment

Laura Presicce*

Introduction

In Spain during 2018, there was limited new regulatory activity in environmental matters at the state level, with most changes limited to modifying very specific aspects of existing laws.

This report highlights four legislative measures:

Law 1/2018, of 6 March, which adopts urgent measures to mitigate the effects produced by drought in certain river basins and modifies the revised text of the Water Law⁵⁴⁷; Law 7/2018, of 20 July, modifying Law 42/2007, of 13 December, on Natural Heritage and Biodiversity⁵⁴⁸; Royal Decree-Law 15/2018, of 5 October, on urgent measures for energy transition and consumer protection, which also has the status of law; and in addition, Law 9/2018, of 5 December, amending Law 21/2013, of 9 December, on environmental assessment; Law 21/2015, of 20 July, amending Law 43/2003 of 21 November on forestry; and Law 1/2005 of 9 March regulating the greenhouse gas emission allowance trading scheme⁵⁴⁹.

Regulations have been also approved but, except in specific cases (for example, Royal Decree 699/2018, of 29 June, declaring the Mediterranean Cetacean Migration Corridor a Marine Protected Area⁵⁵⁰), these also do not contain significant new measures but rather are limited to

* Rovira i Virgili University, Pre-doctoral researcher FI of CEDAT, Centre for Environmental Law Studies of Tarragona.

⁵⁴⁷ BOE n. 58 of 7 March 2018.

⁵⁴⁸ BOE n. 176 of 21 July 2018.

⁵⁴⁹ BOE n. 294 of 06 December 2018.

⁵⁵⁰ BOE n. 158 of 30 June 2018.

making changes to existing regulations or incorporating European directives into the Spanish legal system. Among others, the following should be highlighted:

- Royal Decree 7/2018 of 12 January establishing the documentation, possession and marking requirements for the trade in endangered species of wild fauna and flora, in accordance with European Union regulations implementing the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora⁵⁵¹;
- Royal Decree 293/2018, of 18 May, on the reduction of consumption of plastic bags and the creation of the Register of Producers, transposing into Spanish Law the Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags⁵⁵²;
- Royal Decree 818/2018, of 6 July, on measures to reduce national emissions of certain atmospheric pollutants, which aims to incorporate into Spanish law the Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC⁵⁵³.

Change of Government and modification of ministerial departments

Before going on to review the most important state legislative developments, it is important to highlight a very relevant political event of 2018: on 1 June, Pedro Sánchez, leader of the Spanish socialist party (PSOE), became the seventh president of the Spanish Government when, for the

⁵⁵¹ BOE n. 23 of 26 January 2018.

⁵⁵² BOE n. 122 of 19 May 2018.

⁵⁵³ BOE n. 164 of 7 July 2018.

first time since the return to democracy in 1977, the motion of censure against Mariano Rajoy (Popular Party -PP-) was passed⁵⁵⁴.

The new President modified the basic structure of the existing ministerial departments⁵⁵⁵, and in particular, regarding environmental issues, abolished the Ministry of Agriculture and Fisheries, Food and the Environment as well as the Ministry of Energy, Tourism and the Digital Agenda. In their place two new ministries were created: The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,⁵⁵⁶ whose objective is to propose and implement the Government's policy on agricultural, livestock and fishery resources, the agri-food industry, rural development and food; and the Ministry of Ecological Transition,⁵⁵⁷ which will be responsible for proposing and implementing the Government's policy on energy and the environment for the transition to a more ecologically productive and social model. The new distribution of powers for the new Ministries corresponds to the Government's priority objectives (i.e., to design and implement environmental policies in the matter of climate change that advance towards a sustainable energy and ecological just transition) and its political program to achieve greater effectiveness in its actions and greater efficiency in the functioning of the State Administration.

Through Royal Decree 958/2018 of 27 July,⁵⁵⁸ the Inter-ministerial Commission for Climate Change and Energy Transition was also created and regulated. The Government's policy on ecological transition is aimed at strengthening and promoting awareness of issues related to the fight against climate change and the energy transition. This, together with the economic, environmental and social relevance of this matter, justifies the modification of the current Inter-ministerial Commission for Climate Change which, along with a name-change, has been adapted to promote the matter and in accordance with the new departmental plan. The Inter-ministerial Commission for Climate Change and Energy Transition, attached to the Ministry for Ecological

⁵⁵⁴ See "A new chapter", El País, Jun 11, 2018.

https://elpais.com/elpais/2018/06/11/inenglish/1528707549_869658.html

⁵⁵⁵ Royal Decree 355/2018, of 6 June, restructuring ministerial departments, BOE n. 138, of 7 June 2018.

⁵⁵⁶ Royal Decree 904/2018 of 20 July, developing the basic organisational structure of the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.

⁵⁵⁷ Royal Decree 864/2018 of 13 July, developing the basic organizational structure of the Ministry for Ecological Transition; Royal Decree 355/2018 of 6 June, restructuring ministerial departments; Royal Decree 595/2018 of 22 June, establishing the basic organizational structure of ministerial departments.

⁵⁵⁸ BOE n. 182, of 28 July, 2018.

Transition, was created with the aim of achieving the best treatment of public policies in this area, from a participatory and multidisciplinary perspective. It is assigned a wide variety of promotion and coordination functions, among others, to direct the actions of the concerned bodies of the General State Administration for the elaboration of the Draft Law on Climate Change and Energy Transition, the Integrated National Energy and Climate Plan and the strategy for the decarbonization of the economy by 2050.

State legislative analysis

In the period covered by this analysis, few laws and numerous regulations, in environmental matters, have been approved in different sectorial areas. It is important to highlight Royal Decree 293/2018 of 18 May on the reduction of the consumption of plastic bags and Royal Decree-Law 15/2018 of 5 October on urgent measures for energy transition and consumer protection.

Royal Decree 293/2018 of 18 May on reducing the consumption of plastic bags

Royal Decree 293/2018 of 18 May on reducing the consumption of plastic bags and the creation of the Producer Register, which incorporates into Spanish Law the Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags, have both introduced Important novelties in the fight against the dispersion of plastic waste in the environment.

The following measures have been adopted in Spain through this Royal Decree: firstly, from 1 July 2018, giving lightweight plastic bags to consumers free at point of sale is prohibited, and therefore, from that date, traders must charge a price for each lightweight plastic bag they give to the consumer. Exceptions to this measure are very lightweight plastic bags which are necessary for hygiene reasons, or which are supplied as primary packaging for bulk food. Secondly, from 1

January 2021, it will be prohibited to provide consumers, free of charge or not, at the point of sale, with lightweight and very lightweight non-compostable plastic bags.

In addition, to avoid damage to soils, water and biota resulting from the permanence of small particles of plastic in the environment, giving fragmentable plastic bags will also be prohibited from 1 January 2020, understood as plastic bags made of plastic materials that include additives that catalyse the fragmentation of plastic material into micro fragments. The Royal Decree outlines measures for adopting bags of a thickness equal to or greater than 50 microns. It makes charging for these bags' compulsory from 1 July 2018, except for those with a percentage of recycled plastic equal to or greater than 70%; and, moreover, it establishes the obligation that these bags contain, from 1 January 2020, a minimum percentage of 50% recycled plastic, and a lower price is proposed for these bags. All these measures will also affect bags that may be supplied in online sales, as well as those delivered to the consumer's home.

Royal Decree-Law 15/2018 of 5 October on urgent measures for energy transition and consumer protection⁵⁵⁹

In the framework of a "just energy transition", a few months after it was constituted the Government approved the Royal Decree Law 15/2018 of 5 October on urgent measures for energy transition and consumer protection, which was validated by Congress on 18 October and will be processed as a draft law by the urgent procedure⁵⁶⁰. The Royal Decree Law, as stated in its preamble, addresses the continuing increase in final energy prices, which are directly and immediately passed on to the final consumers of electricity. Therefore, to protect all consumers and especially the most vulnerable, this law aims to introduce specific mechanisms to increase

⁵⁵⁹ BOE n. 242 of 6 October 2018.

⁵⁶⁰ See Resolution of 18 October 2018, of the Congress of Deputies, ordering the publication of the Validation Agreement of Royal Decree-Law 15/2018, of 5 October, on urgent measures for the energy transition and consumer protection. BOE n. 259, 26 October 2018.

consumer information and protection and more incisive additional measures against energy poverty and provide protection for electricity consumers in particular situations of vulnerability.

In particular, Title I contain consumer protection measures, grouped into two chapters: the first chapter is dedicated to vulnerable consumers and the fight against energy poverty, and the second chapter contains measures aimed at increasing the information, protection and rationalisation of procurement mechanisms, thus increasing the protection of all electricity consumers.

Title II affects the regulation of self-consumption of renewable electricity. Among other things, it modifies Article 9 of Law 24/2013 of 26 December of the Electricity Sector (hereinafter LSE). The reform of Article 9 of the LSE, introduced by Article 18 of the Royal Decree Law, is based on three fundamental principles that govern renewable electricity self-consumption: the right to self-consume electricity without charge; the right to share self-consumption; and the principle of technical and administrative simplification.

Specifically, with respect to the previous wording of Article 9 LSE, we highlight the following changes and new items:

- The definition of self-consumption is broadened, making it possible for several consumers to share the production facilities.
- The classification of the self-consumption modes foreseen in art. 9 LSE is reduced to two typologies. Now the discrimination between one type or another will not be the contracted power, but rather whether there is a discharge of surplus into the network.
- There is a significant simplification of administrative procedures in line with the provisions contained in Directive 2009/28/EC⁵⁶¹, eliminating the obstacles in the legislation in force until now, especially in Royal Decree 900/2015 of 9 October, which regulates the administrative,

⁵⁶¹ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.

technical and economic conditions of the modalities of electricity supply with self-consumption and production with self-consumption (hereinafter RD Self-consumption).

- The charges imposed on consumers under the self-consumption modalities, which have been called the "sun tax", and which have had a strong disincentive effect for investment in this sector, have been eliminated. The right, stated in the preamble of the Royal Decree Law, to self-consume electrical energy without charges is specified in the provision of Article 9.5 LSE, which establishes the exemption "of all types of charges and tolls" for self-consumed energy of renewable origin, cogeneration or waste, and in the subsequent repeal of Articles 17 and 18 of the RD Self-consumption.

Title III introduces a series of regulatory actions aimed at accelerating the transition to a decarbonized economy, so that the regulatory barriers that prevented agents from making the necessary decisions for the transition to take place as quickly as possible have been removed.

The measures are grouped into two areas: the first chapter is devoted to the integration of electricity from renewable energy sources, with the aim of ensuring that the necessary investments are made and completed to meet the renewable penetration targets for 2020.

Chapter II of Title III is devoted to sustainable mobility, especially electric vehicles, as they require a regulatory impetus to solve the logistical problems that prevent their mass deployment. Among the main barriers is the insufficient development of charging infrastructures, which prevents many users from purchasing a plug-in electric vehicle due to the limited availability of public charging points. In order to resolve the situation described above, the present royal decree-law liberalises the activity of electric recharging, eliminating the figure of the charge manager provided for in the LSE, which has proved to be excessively rigid and a disincentive to the activity.

Finally, a series of measures related to fiscal regulations have been adopted with the main objective of moderating the evolution of prices in the wholesale electricity market: these are specifically fiscal measures that affect the Tax on the Value of Electrical Energy Production and the Tax on Hydrocarbons.

Environmental case law of the Constitutional Court on fracking

Regarding the environmental rulings of the Constitutional Court (hereinafter CC), it is worth mentioning two judgments on fracking: judgment n. 8/2018 of 25 January⁵⁶² and judgment 65/2018 of 7 June. In the first, the CC resolved the appeal of unconstitutionality filed by the President of the Government in relation to various articles of Law 6/2015 of the Basque Parliament (30 June), on additional environmental protection measures for the extraction of unconventional hydrocarbons and hydraulic fracture. In the first ruling, the CC confirmed its previous jurisprudence,⁵⁶³ declaring the unconstitutionality of the legal precepts that extend subnational (regional) competence to the territorial sea, and as well as the subnational law prohibiting, absolutely and unconditionally, fracking, a technique of investigation and exploitation of hydrocarbons instead admitted by basic national legislation⁵⁶⁴. As the CC ruled, the use of fracking must be considered case by case by means of an environmental impact assessment.⁵⁶⁵

However, in ruling 65/2018, of 7 June,⁵⁶⁶ the CC declared the constitutionality of certain provisions of the Law of Castilla-La Mancha,⁵⁶⁷ which establish additional measures for the protection of public health and the environment, for the exploration, research and exploitation of hydrocarbons through the use of the fracking technique. This had been challenged by the President of the Government for alleged infringement of several national powers. Specifically, the above-mentioned subnational (regional) provision enables the competent subnational administration to establish a zoning of the territory of the Autonomous Regions delimiting areas of action in which, on the basis of legally predetermined criteria, the fracking technique is excluded, restricted or permitted. This is a change in jurisprudence on the part of the CC that gives a certain margin of

⁵⁶² BOE n. 46 of 21 February 2018.

⁵⁶³ See, for example, ruling CC 106/2014, 24 June; 134/2014, 22 July and 208/2014, 15 December.

⁵⁶⁴ Law 34/1998 of 7 October 1998 on the hydrocarbons sector (LSH) and Law 21/2013 of 9 December 1993 on environmental assessment (LEA).

⁵⁶⁵ Specifically, the CC considers that Articles 3 and 5 of the aforementioned law, which modify the Basque Country's urban planning and water laws, respectively, limiting or prohibiting the use of the fracking technique in their respective fields of application, are intended to render ineffective State legislation.

⁵⁶⁶ BOE n. 164, 7 July 2018.

⁵⁶⁷ Law 1/2017, of 9 March, of Castilla-La Mancha, establishing additional measures for the protection of public health and the environment for the exploration, research or exploitation of hydrocarbons using the hydraulic fracture technique.

decision to subnational entities so that, based on subnational (regional) competence,⁵⁶⁸ it would be possible to draw up individual regulations by means of which the use of fracking could be prohibited, restricted or permitted. On the other hand, it is not possible, through a subnational (regional) law, to prohibit, absolutely and unconditionally, fracking.

It should, however, be noted that the future Spanish Law on Climate Change, currently being drafted, will prohibit new hydrocarbon prospecting and the use of the fracking technique throughout the national territory. Specifically, authorizations will not be granted for exploration activities, research authorisations or concessions for exploitation of hydrocarbons, nor can be developed activities of hydraulic fracture. The draft Law also establishes that current extensions may not continue beyond December 31, 2042

⁵⁶⁸ Article 149 of the Spain Constitution, with articles 148 and 150, delimits the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities (Regions).

ESPAÑA SE SUMA A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y A LA LUCHA CONTRA EL PLÁSTICO EN EL MEDIO AMBIENTE

Spain Country Report 2018

Laura Presicce*

Introducción

Durante el período objeto de análisis (enero - diciembre 2018) en España, a nivel estatal, se ha registrado una actividad normativa en materia ambiental poco remarcable.

Destacamos únicamente cuatro normas con rango de Ley (la *Ley 1/2018, de 6 de marzo*, por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas;⁵⁶⁹ la *Ley 7/2018, de 20 de julio*, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;⁵⁷⁰ el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que también tiene rango de ley y la *Ley 9/2018, de 5 de diciembre*, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁵⁷¹), aunque la mayoría de estas se limitan a modificar aspectos muy puntuales de leyes ya existentes.

* Rovira i Virgili University, Pre-doctoral researcher FI of CEDAT, Centre for Environmental Law Studies of Tarragona.

⁵⁶⁹ BOE núm. 58, de 7 de marzo de 2018.

⁵⁷⁰ BOE núm. 176, de 21 de julio de 2018.

⁵⁷¹ BOE núm. 294, de 06 de diciembre de 2018.

Las demás normas aprobadas son de rango reglamentario y, excepto casos puntuales (por ejemplo, el *Real Decreto 699/2018, de 29 de junio*, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo⁵⁷²), no contienen novedades de gran calado, sino que se limitan a aportar modificaciones a la normativa existente o a incorporar en el ordenamiento jurídico español directivas europeas. Entre otras, cabe destacar las siguientes:

- el *Real Decreto 7/2018, de 12 de enero*, por el que se establecen los requisitos de documentación, tenencia y marcado en materia de comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de acuerdo con lo establecido por la reglamentación de la Unión Europea en aplicación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre;⁵⁷³
- el *Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo*, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores y que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras;⁵⁷⁴
- el *Real Decreto 818/2018, de 6 de julio*, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, que tiene como objetivo incorporar al ordenamiento jurídico español la llamada “Directiva de Techos”, la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que establece los compromisos de reducción de emisiones de los Estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas.⁵⁷⁵

Cambio de Gobierno y modificación de los departamentos ministeriales

Antes de entrar a reseñar las más importantes novedades legislativas estatales, nos parece relevante destacar un acontecimiento al que no podemos dejar de hacer referencia: el 1 de junio,

⁵⁷² BOE núm. 158, de 30 de junio de 2018.

⁵⁷³ BOE núm. 23, de 26 de enero de 2018.

⁵⁷⁴ BOE núm. 122, de 19 de mayo de 2018.

⁵⁷⁵ BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018.

Pedro Sánchez, líder del PSOE, se ha convertido en el séptimo presidente del Gobierno de España tras prosperar, por primera vez desde la vuelta a la democracia en 1977, la moción de censura contra Mariano Rajoy (Partido Popular). Después de la publicación del nombramiento, el nuevo Presidente ha modificado la estructura básica de los departamentos ministeriales existente⁵⁷⁶ y, en concreto, para lo que concierne al medio ambiente, desaparece el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente así como el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y se crean dos nuevos ministerios: el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación⁵⁷⁷, cuyo objetivo es la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria, de desarrollo rural y de alimentación; y el Ministerio para la Transición Ecológica⁵⁷⁸, que se ocupará de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico. La novedosa distribución competencial para los nuevos Ministerios responde a la más adecuada expresión de los objetivos prioritarios del Gobierno, es decir diseñar e implementar políticas medioambientales en materia de cambio climático y que avancen hacia una transición energética y ecológica sostenible y de su relativo programa político en aras a lograr mayor eficacia en su acción y mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

A través del Real Decreto 958/2018, de 27 de julio⁵⁷⁹, se crea y regula, además, la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética. La política del Gobierno en materia de transición ecológica se dirige a reforzar y promover la atención de los asuntos relacionados con la lucha contra el cambio climático y con la transición energética, lo que, unido a la relevancia económica, ambiental y social de esta materia, justifica la modificación de la actual Comisión Interministerial para el Cambio Climático, adecuándola al impulso en la materia, modificando su denominación y ajustándola a la nueva planta departamental. La Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica, se crea con el fin de lograr el mejor tratamiento de las políticas públicas en esta materia, desde una perspectiva participativa y multidisciplinar, y se le asigna una amplia

⁵⁷⁶ Vid. Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, BOE núm. 138, de 7 de junio de 2018.

⁵⁷⁷ Vid. Real Decreto 904/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

⁵⁷⁸ Vid. Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica; Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁵⁷⁹ BOE núm. 182, de 28 de julio de 2018.

variedad de funciones de impulso y coordinación y, entre otras, promover las actuaciones de los órganos concernidos de la Administración General del Estado, para la elaboración del Anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima o de la estrategia para la descarbonización de la economía a 2050.

Análisis legislativo estatal

En el período objeto de este análisis han sido aprobadas pocas normas con rango de ley y numerosas normas de rango reglamentario en materia ambiental, en diferentes ámbitos sectoriales. Nos parece relevante destacar el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

1.1. Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico

Importantes novedades para la lucha contra la dispersión de los residuos plásticos en el medio ambiente han sido introducidas por el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores y que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.⁵⁸⁰

A través del Real Decreto objeto de análisis, se adoptan en España las siguientes medidas:⁵⁸¹ en primer lugar, desde el 1 de julio de 2018 se prohíbe la entrega gratuita de las bolsas de plástico ligeras a los consumidores, en los puntos de venta y, por ende, desde esa fecha los comerciantes deben cobrar un precio por cada bolsa de plástico ligera que entreguen al consumidor. Se exceptúan de esta medida las bolsas de plástico muy ligeras (las bolsas de plástico de menos de 15 micras de espesor) que son necesarias por razones de higiene, o que se suministran como

⁵⁸⁰ BOE núm. 122, de 19 de mayo de 2018.

⁵⁸¹ *Vid.* art. 4 Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

envase primario para alimentos a granel. En segundo lugar, desde el 1 de enero de 2021 se prohíbe la entrega –gratuita o no- a los consumidores, en los puntos de venta, de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras no compostables. Asimismo, para evitar los perjuicios sobre los suelos, las aguas y la biota derivados de la permanencia en el medio ambiente de los plásticos, pero en partículas de menor tamaño, se prohíbe también la entrega de bolsas de plástico fragmentable a partir del 1 de enero de 2020, entendiendo como tales las bolsas de plástico fabricadas con materiales plásticos que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación del material plástico en microfragmentos. A través del Real Decreto se han adoptado medidas para las bolsas de un espesor igual o superior a las 50 micras. Por una parte, se obliga al cobro de un precio por dichas bolsas desde el 1 de julio de 2018 excepto para las que tengan un porcentaje de plástico reciclado igual o superior al 70%; y, por otra, se establece la obligación de que estas bolsas contengan, a partir del 1 de enero de 2020, un porcentaje mínimo de plástico reciclado del 50 %, y se propone para las mismas un precio orientativo menor. Todas estas medidas afectarán también a las bolsas que puedan suministrarse en la venta online, así como a las entregadas a domicilio.

1.2. Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

El marco de una “transición energética justa”, el actual Gobierno ha aprobado a los pocos meses de su constitución, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores,⁵⁸² que ha sido convalidado por el Congreso el 18 de octubre⁵⁸³ y que se tramitará como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. El citado Real Decreto Ley, como pone de manifiesto su preámbulo, ha resultado necesario para hacer frente a la continua subida de los precios finales de la energía, que se repercuten de manera directa e inmediata sobre los consumidores eléctricos finales. Por este motivo, con el fin de proteger al conjunto de los consumidores y sobre todo a los más vulnerables, pretende introducir mecanismos concretos que aumenten la información y protección de los

⁵⁸² BOE núm. 242, de 6 de octubre de 2018.

⁵⁸³ *Vid.* Resolución de 18 de octubre de 2018, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. BOE núm. 259, de 26 de octubre de 2018.

consumidores y medidas adicionales más incisivas contra la pobreza energética, de protección para los consumidores eléctricos en particulares situaciones de vulnerabilidad.

En concreto, el título I contiene medidas de protección de los consumidores, agrupadas en dos capítulos: el primer capítulo es dedicado a los consumidores vulnerables y la lucha contra la pobreza energética y el segundo capítulo contiene medidas tendentes a aumentar la información, protección y racionalización de los mecanismos de contratación, aumentando la protección del conjunto de los consumidores de electricidad.

El Título II incide en la regulación del autoconsumo eléctrico renovable, disponiendo entre otras cosas la modificación del artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (de ahora en adelante LSE). La reforma del artículo 9 de la LSE, introducida por el artículo 18 del citado Real Decreto Ley, se rige por tres principios fundamentales, que tienen que dirigir el autoconsumo eléctrico renovable: el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos; el derecho al autoconsumo compartido; y el principio de simplificación técnica y administrativa.

En concreto, respecto a la redacción anterior del artículo 9 LSE, destacamos las siguientes novedades:

a) Se amplía la definición de autoconsumo, abriendo las puertas a la posibilidad de que varios consumidores compartan las instalaciones de producción.

b) Se reduce la clasificación de las modalidades de autoconsumo prevista en el art. 9 LSE a dos tipologías. Ahora la discriminación entre un tipo u otro no será la potencia contratada, sino si hay o no vertidos de excedentes en la red.

c) Se dispone una importante simplificación de los trámites administrativos en línea con las disposiciones contenidas en la Directiva 2009/28/CE, eliminando los absurdos obstáculos previstos en la legislación hasta ahora vigente, sobre todo en el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (de ahora en adelante RD Autoconsumo).

a) Se eliminan los peajes de respaldo al autoconsumo energético, el llamado “impuesto al sol”, que ha tenido un fuerte efecto desincentivador para las inversiones en el sector. El derecho plasmado en el preámbulo del Real Decreto Ley de autoconsumir energía eléctrica sin cargos,

se concreta en la previsión del art. 9.5 LSE, que fija la exención “de todo tipo de cargos y peajes” para la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos, y en la consiguiente derogación de los arts. 17 y 18 del RD Autoconsumo.

En el título III se introduce una serie de actuaciones normativas encaminadas a acelerar la transición a una economía descarbonizada, de forma que se eliminen de manera inmediata las barreras normativas que impiden a los agentes tomar las decisiones necesarias para que la referida transición se lleve a cabo con la mayor celeridad.

Las medidas se agrupan en dos ámbitos: el capítulo primero está dedicado a la integración de electricidad de fuentes de energía renovables, con el objetivo de asegurar que se lleven a cabo y se culminen las inversiones necesarias para cumplir los objetivos de penetración de renovables asumidos en 2020.

El capítulo II del título III está dedicado a la movilidad sostenible, especialmente a los vehículos eléctricos, ya que requieren un impulso normativo que resuelva los problemas de coordinación que impiden su implantación masiva. Entre las barreras principales se encuentra el insuficiente desarrollo de las infraestructuras de recarga, que detrae a muchos usuarios de adquirir un vehículo eléctrico enchufable ante la baja disponibilidad de puntos de recarga públicos.

Para resolver la situación descrita, el presente real decreto-ley liberaliza la actividad de recarga eléctrica, eliminando la figura del gestor de cargas prevista en la LSE y que se ha revelado como excesivamente rígida y desincentivadora de la actividad.

Por último, se adoptan una serie de medidas relacionadas con la normativa fiscal, con el objetivo principal de moderar la evolución de los precios en el mercado mayorista de electricidad: se trata en concreto de medidas fiscales que afectan al Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica y al Impuesto sobre Hidrocarburos.

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional en materia de fracking

Respeto a la jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional (de ahora en adelante TC) cabe mencionar dos sentencias en materia de fracking: la sentencia 8/2018, de 25 de enero⁵⁸⁴ y la sentencia 65/2018, de 7 de junio. En la primera el TC resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica. En la citada sentencia el TC, confirma su jurisprudencia anterior,⁵⁸⁵ declarando la inconstitucionalidad de los preceptos legales que extienden la competencia autonómica al mar territorial, y prohíben, de manera absoluta e incondicionada el fracking, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos, admitida por legislación básica estatal,⁵⁸⁶ cuya utilización ha de ponderarse caso por caso mediante la evaluación de impacto ambiental.⁵⁸⁷

En cambio, en la Sentencia 65/2018, de 7 de junio,⁵⁸⁸ el TC declara la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Castilla – La Mancha⁵⁸⁹ que establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, la investigación o la explotación de hidrocarburos mediante el empleo de la técnica del fracking, impugnados por el Presidente del Gobierno por presunta vulneración de varios títulos competenciales. En concreto la norma autonómica citada habilita a la Administración autonómica competente para que establezca una zonificación del territorio de la Comunidad Autónoma delimitando áreas de actuación en las que, en base a criterios legalmente predeterminados, se excluya, restrinja o permita la técnica del fracking. Se trata, a nuestro entender, de un cambio de jurisprudencia por parte del TC, que deja un cierto margen a las comunidades autónomas de

⁵⁸⁴ BOE núm. 46, de 21 de febrero de 2018.

⁵⁸⁵ Entre todas, *vid.* SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio y 208/2014, de 15 de diciembre.

⁵⁸⁶ Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH) y de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

⁵⁸⁷ En concreto, el TC considera que los artículos 3 y 5 de la citada ley, que modifican las leyes de urbanismo y aguas del País Vasco, respectivamente, limitando o prohibiendo el uso de la técnica del fracking en sus respectivos ámbitos de aplicación, pretenden dejar sin eficacia las normas dictadas por el Estado.

⁵⁸⁸ BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018.

⁵⁸⁹ Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

manera que, con fundamento en títulos competenciales autonómicos, tendrían la posibilidad de elaborar normativa autonómica mediante la cual prohibir, restringir o permitir la utilización de la citada técnica. Sin embargo, cabe destacar que la futura Ley española de Cambio Climático, actualmente en fase de tramitación, prohibirá las nuevas prospecciones de hidrocarburos y el uso de la técnica del fracking en todo el territorio nacional. En concreto, a partir de la entrada en vigor de la misma no se otorgarán autorizaciones para actividades de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos, ni tampoco se podrán desarrollar actividades de fractura hidráulica. La Ley además establece que las prórrogas vigentes no podrán seguir más allá del 31 de diciembre de 2042