

Energía

Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables

El Real Decreto Ley 6/2022 regula un nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables que cumplan determinados requisitos cuya tramitación es extremadamente abreviada y puede completarse en menos de tres meses.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Mediante el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, se adoptan «medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania».

Produce vértigo comprobar que, hace exactamente dos años, se dictaba otro decreto ley también por razones de emergencia, pero distintas: el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Los estados excepcionales se suceden y, con ellos, la alteración mediante decretos leyes de la legalidad ordinaria.

En el Real Decreto Ley 6/2022 que ahora nos ocupa se incluyen diversas medidas dirigidas a agilizar la tramitación de los proyectos de energías renovables, con la finalidad, como dice su preámbulo, de acelerar la descarbonización y de reducir la dependencia energética. Ciertamente, la guerra de Ucrania ha mostrado que el desarrollo de las energías verdes para lograr la independencia energética es más urgente que nunca.

1. Introducción

En materia de evaluación ambiental, el artículo 6 del real decreto ley regula un nuevo «procedimiento de determinación de afección ambiental» para proyectos de energías renovables que cumplan determinados requisitos

cuya tramitación es, como se verá, extremadamente abreviada —hasta el punto de prescindir de trámites tan importantes como el de información pública— con el fin de que pueda completarse antes de tres meses.

El procedimiento concluye con un informe en el que el órgano ambiental determina si el proyecto debe someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) o si, por el contrario, puede continuar con la tramitación de la autorización por no apreciarse que tenga efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, o que basta con imponer determinadas condiciones para mitigar o compensar sus posibles efectos ambientales.

Se trata de un procedimiento de carácter excepcional y que, por ello, tiene limitada su vigencia temporal. Así resulta del hecho de que únicamente podrán acogerse a él «los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten una de las solicitudes administrativas de las previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ante el órgano sustantivo *antes del 31 de diciembre del 2024*» (art. 6.1).

El nuevo procedimiento sustituye, para los proyectos a los que se aplica, a los regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, tanto al de evaluación de impacto ambiental simplificada, como incluso, en algunos casos, al de evaluación de impacto ambiental ordinaria, sin perjuicio de que el informe de determinación de afección ambiental pueda decidir que se sometan a estos procedimientos por sus efectos adversos significativos.

Por lo que respecta a su ámbito de aplicación territorial, el real decreto ley dispone que el procedimiento no tiene carácter básico

y, por tanto, sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos, sin perjuicio de que «en su ámbito de competencias, las comunidades autónomas podrán aplicar lo dispuesto en este artículo únicamente para los proyectos a los que se refiere el apartado 1». De esta regulación inferimos que las comunidades autónomas están habilitadas por el real decreto ley para aplicar directamente el procedimiento de determinación de afección ambiental sin necesidad de regularlo en una norma, aunque por seguridad jurídica parece que deberán, en todo caso, publicar si van a optar por su aplicación (ya sea en su boletín oficial o en la página web correspondiente).

Hay que señalar que los proyectos de energías renovables que hayan obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable y cuya autorización corresponda a la Administración General del Estado podrán acogerse al procedimiento simplificado de autorización que regula el artículo 7 del real decreto ley.

Otra medida que introduce el real decreto ley en la Ley 21/2013 consiste en la priorización del despacho de los expedientes que correspondan a proyectos de generación mediante energías renovables ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada, según la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables a la que haremos referencia en el punto 3 (disp. final decimosexta).

2. Proyectos de energías renovables que se someten al nuevo procedimiento

Sistematizando los criterios y las remisiones que lleva a cabo el artículo 6.1 del real decreto ley, resulta que se someten al procedimiento de determinación de afección ambiental

los proyectos de energías renovables que cumplan las condiciones siguientes:

- a) Que se trate de estos proyectos:
 - 1) Parques eólicos incluidos en los anexos I y II de la Ley 21/2013, con independencia del número de aerogeneradores y de su distancia a otro parque eólico, cuya potencia instalada sea igual o inferior a 75 megavatios.
 - 2) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red incluidas en los anexos I y II de la Ley 21/2013, con independencia de que se ubiquen o no en cubiertas o tejados de edificios existentes y de la superficie que ocupen, siempre que su potencia instalada sea igual o inferior a 75 megavatios.
- b) Que se cumplan, conjuntamente, los siguientes requisitos:
 - 1) *Requisito de conexión:* que se trate de proyectos que cuenten con líneas aéreas de evacuación que no superen los 220 kilovoltios ni tengan una longitud superior a 15 kilómetros, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado.
 - 2) *Requisito territorial:* que se trate de proyectos que, no ubicándose en medio marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000, en la fecha de la presentación de

la solicitud de autorización por el promotor estén situados íntegramente en zonas de sensibilidad baja y moderada según la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR).

3. La (discutible) aplicación de la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables como criterio territorial

La zonificación ambiental para la implantación de las energías renovables eólica y fotovoltaica es una herramienta que está disponible en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico¹. Su finalidad, como explica el resumen ejecutivo disponible en esta web, es la de permitir «identificar las áreas del territorio nacional que presentan mayores condicionantes ambientales para la implantación de estos proyectos». Para ello, según expone tal documento, se ha seguido el siguiente proceso:

- a) Se ha acometido un estudio en el que, partiendo de los principales factores ambientales considerados en la evaluación ambiental de proyectos («la población, la salud humana, la flora, la fauna...»: art. 35), se han creado una serie de indicadores específicos que se consideran representativos de estos factores (por ejemplo, los «núcleos urbanos», —como representación de la población, la salud humana, el aire y la ocupación del suelo—, o la «visibilidad» —como representación del paisaje—).

¹ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx

- b) Una vez fijados los indicadores, se han aplicado al territorio nacional para determinar la zonificación ambiental. Para ello, se han utilizado diversas fuentes de información (tales como, entre otras, la cartografía digital de los organismos públicos, estatales y autonómicos competentes en materia de patrimonio natural y cultura o la información de SEO/BirdLife sobre áreas importantes para la conservación de las aves) y se ha analizado la normativa aplicable.
- c) Los valores obtenidos se han agrupado en cinco clases de sensibilidad ambiental (máxima —no recomendada—, muy alta, alta, moderada y baja). Las zonas de máxima sensibilidad ambiental «son aquellas en las que, *a priori*, no sería ambientalmente recomendable implantar parques eólicos o plantas fotovoltaicas, debido a la presencia de elementos ambientales de máxima relevancia», como es el caso de los espacios naturales protegidos. En el resto de las zonas se ha estimado su importancia relativa en función de sus valores ambientales.
- d) Con los mapas resultantes de esta clasificación y con la información que incorporan, se elabora la herramienta de la zonificación ambiental. Se trata de un visor del territorio español en el que, para cada una de las dos energías renovables, se puede identificar un punto del territorio y obtener una tabla de información con el valor del índice de sensibilidad ambiental (que oscila entre 0 —sensibilidad ambiental máxima— y 10 000 —sensibilidad ambiental baja—) y con los indicadores de ponderación o de exclusión presentes en ese punto.

La zonificación ambiental es, ciertamente, una herramienta muy completa y fácil de utilizar, pero presenta el problema de que ni está pensada ni tiene la precisión necesaria como para ser incorporada a una norma jurídica y determinar si un proyecto puede quedar eximido de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental —ordinaria o simplificada— regulados por la Ley 21/2013.

Ello es así porque, como reconoce el propio ministerio, la zonificación es «una simplificación de la realidad para poder conocer el territorio desde un enfoque general y estratégico, lo cual no exime del pertinente trámite de evaluación ambiental, y de que se concreten los impactos de cada caso particular y en cada ubicación específica para cada proyecto de energía renovable que se quiera instalar» (resumen ejecutivo). Darle relevancia normativa resulta, por ello, muy cuestionable y puede suscitar conflictos. Uno de los más previsibles es que el valor del índice de sensibilidad ambiental del modelo pueda no coincidir con la zonificación de la planificación energética de la comunidad autónoma correspondiente cuando ésta exista, pues esta planificación autonómica —como reconoce el ministerio— se ha tenido en cuenta para elaborar el modelo, pero no se ha integrado en él (debido a la dificultad que planteaba la heterogeneidad de criterios).

4. La excepción de los proyectos sujetos a afectación ambiental de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

Los proyectos a los que se aplique el procedimiento de determinación de la afectación ambiental no estarán sujetos a la evaluación de impacto ambiental —ordinaria o simplificada— que pudiera corresponder

conforme a la Ley 21/2013, en la medida en que así lo determine el «informe de afectación ambiental» que pone fin a este procedimiento.

Como precisa el real decreto ley, en dicho informe «se determinará si el proyecto puede continuar con la correspondiente tramitación del procedimiento de autorización por no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente que requieran su sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental o si, por el contrario, el proyecto debe someterse al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre» (art. 6.3d).

Con este procedimiento de determinación de afectación ambiental se transpone a nuestro derecho, para los proyectos a los que se aplica, el artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (disp. final cuadragésima segunda).

Este precepto de la directiva remite a los Estados la determinación, ya sea mediante un estudio caso por caso, ya sea «mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado», de los proyectos enunciados en su anexo II que deben ser objeto de la evaluación ambiental que regula.

Por ello, el procedimiento de determinación de afectación ambiental no se aplica a los proyectos que se incluyen en el anexo I de la directiva, que son los que deben —en todo caso— someterse a la evaluación de impacto ambiental (art. 4.1). Esto explica que se excluyan en todo caso de este procedimiento los proyectos que

cuenten con «líneas aéreas de evacuación que no superen los 220 kV ni tengan una longitud superior a 15 km» (incluidas en el anexo I, núm. 20, de la directiva sobre evaluación de impacto ambiental).

Por otro lado, el real decreto ley toma también en consideración el artículo 6 de la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva 92/43/CEE, «Directiva Hábitats»), en virtud del cual todos los proyectos que puedan «afectar de forma apreciable» a los lugares de la Red Natura 2000 deben someterse a una «adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar» teniendo en cuenta sus objetivos de conservación, que en nuestro país regula la Ley 21/2013. Para ello, por un lado, se excluyen del procedimiento de determinación de afectación ambiental los proyectos de energías renovables eólica y fotovoltaica situados «en superficies integrantes de la Red Natura 2000» y, por otro lado, se requiere que en el resumen ejecutivo que debe elaborar el promotor se analice la afectación del proyecto «sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario». Este análisis es importante, pues, como ha reiterado el Tribunal de Justicia (ass. C-98/03 y C-418/04), no sólo deben someterse a evaluación ambiental los proyectos situados en los lugares de la Red Natura 2000, sino también cualquier proyecto que, aunque no se sitúe en su superficie, pueda tener un efecto apreciable en estos lugares.

Según lo expuesto, el real decreto ley sigue respetando las directivas de evaluación ambiental, pero, por un lado, suspende temporalmente el régimen adicional de protección establecido por la ley básica estatal española en relación con algunos de los criterios determinantes de que un proyecto de

energía renovable eólica o fotovoltaica deba someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria y, por otro lado, sustituye el procedimiento de evaluación ambiental simplificada por uno aún más breve.

Las comunidades autónomas, por su parte, podrán optar por someter los proyectos que sean de su competencia al nuevo régimen temporal introducido por el real decreto ley o por seguir aplicando el suyo (que puede ser incluso más exigente que el previsto en la Ley 21/2013). Lo que el real decreto ley proscribía es que amplíen la aplicación del procedimiento de afección a casos distintos a los previstos en su artículo 6.1.

5. El procedimiento de afección ambiental

Como ya hemos adelantado, el procedimiento regulado por el artículo 6.3 del real decreto ley es una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado. El real decreto ley no prevé la inclusión de su regulación en la Ley 21/2013 —atendiendo, sin duda, a su carácter temporal—, pero dispone que los términos empleados para regularlo han de entenderse de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo 5 de esta ley. Pasamos a exponer los trámites que lo integran:

- a) El promotor presenta al órgano sustantivo para la autorización la siguiente documentación:
 - 1) Solicitud de determinación de afección ambiental para el proyecto de energía eólica o solar, que deberá cumplir los requisitos generales de las solicitudes que establece la Ley 39/2015, del Procedimiento

Administrativo Común (en su artículo 66). El real decreto ley sólo contempla los proyectos presentados antes del 31 de diciembre del 2024.

- 2) El anteproyecto de instalación como proyecto técnico de la instalación previsto en el artículo 53.1a de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico]].
- 3) El estudio de impacto ambiental que exige la Ley 21/2013 para obtener la evaluación de impacto ambiental ordinaria del proyecto (art. 35 y anexo VI).
- 4) Un informe ejecutivo que cuantifique, de modo sintético, las principales afecciones del proyecto sobre el medio ambiente en función de los siguientes criterios:
 - Afección sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario.
 - Afección sobre la biodiversidad, en particular en especies protegidas o amenazadas catalogadas.
 - Afección por vertidos a cauces públicos o al litoral.
 - Afección por generación de residuos.
 - Afección por utilización de recursos naturales.
 - Afección sobre el patrimonio cultural.

- Incidencia socioeconómica sobre el territorio.
 - Afecciones sinérgicas con otros proyectos próximos, al menos, los situados a 10 kilómetros o menos en parques eólicos, a 5 kilómetros en plantas fotovoltaicas y a 2 kilómetros respecto de tendidos eléctricos.
- b) El órgano sustantivo, tras comprobar que la documentación está completa, la remitirá al órgano ambiental en un plazo de diez días. En el caso de que aprecie que no esté completa, se seguirá el trámite de subsanación (art. 68.1 de la Ley 39/2015) y, en caso de que no se subsane, se tendrá por desistido al promotor.
- c) A la vista de la documentación, «el órgano ambiental analizará si el proyecto producirá, previsiblemente, efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, y elaborará una propuesta de informe de determinación de afección ambiental, que remitirá al órgano competente en materia de medio ambiente, el cual dispondrá de un plazo de diez días para formular observaciones».

El «órgano competente en materia de medio ambiente» es el que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en la que se ubique el proyecto. Esta consulta se explica por el carácter preceptivo, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, de que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos estatales se consulte al órgano ambiental

de la comunidad autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto (SSTC 13/1998 y 101/2006).

El real decreto ley no precisa si las observaciones emitidas por el órgano competente en materia de medio ambiente tienen o no carácter vinculante, limitándose a decir que la falta de respuesta en el plazo de diez días «se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones». Atendiendo a lo que establece la Ley 21/2013, estas observaciones deberán ser tenidas en cuenta por el órgano ambiental a la hora de elaborar el informe de afección ambiental.

Sorprende, por otro lado, que el real decreto ley no prevea ningún trámite para la participación del público interesado, tal como lo exigen tanto la Directiva 2011/92/UE para el procedimiento de selección de proyectos (art. 4.4), como el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ratificado por España en el 2005 (art. 6). El carácter extraordinario y temporal de este procedimiento no parece justificar que se omita este trámite esencial e ineludible en todo proceso de decisión pública sobre el medio ambiente.

- d) En todo caso (se haya emitido o no el informe del órgano con competencias en medio ambiente), el órgano ambiental formulará el informe de determinación de afección ambiental en el plazo máximo de dos meses desde la recepción de la documentación.

En este informe se determinará «si el proyecto puede continuar con la correspondiente tramitación del procedimiento de autorización por no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente que requieran su sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental o si, por el contrario, el proyecto debe someterse al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013».

El informe podrá también condicionar la continuación de la tramitación del procedimiento de autorización a «la obligación de someter la autorización del proyecto a las condiciones que se estime oportuno para mitigar o compensar posibles afecciones ambientales del mismo, así como a condiciones relativas al seguimiento y plan de vigilancia del proyecto». En caso de establecerse, estas condiciones son vinculantes, recalcando el real decreto ley que «la instalación no podrá ser objeto de autorización de construcción o explotación si no se respetan».

- e) El informe de determinación de afección ambiental será publicado en la web del órgano ambiental y será notificado al promotor y órgano sustantivo en un plazo máximo de diez días.
- f) El real decreto ley dispone que este informe no será objeto de recurso alguno, sin

perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto de autorización del proyecto (al igual que ocurre con el informe ambiental que pone fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada).

- g) Por último, en cuanto a la vigencia del informe de determinación de afección ambiental, se establece que perderá su vigencia y cesará en sus efectos si el proyecto no fuera autorizado en el plazo de dos años desde su notificación al promotor.

Como excepción, se amplía este plazo para los titulares de proyectos a los que, por razón de la fecha de la obtención de los permisos de acceso a la red eléctrica, se les aplica la ampliación de los plazos máximos para el cumplimiento de los trámites administrativos prevista en el artículo 1 del Real Decreto Ley 23/2020 (los plazos de vigencia serán, en estos casos, los que prevé este precepto para la obtención de la declaración de impacto ambiental favorable).

6. Régimen de aplicación transitoria a los procedimientos en tramitación

El procedimiento de determinación de afección ambiental se aplicará a todos los proyectos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 6.1, con independencia de su estado de tramitación, en los términos que precisa la disposición transitoria tercera del real decreto.