

Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

SUMARIO: 1. *Planteamiento: los tiempos están cambiando y eso afecta a la evaluación ambiental.*–2. *Desde la Unión Europea: la aceleración de la transición energética coloca en un segundo plano su potencial impacto ambiental.*–3. *La recepción en España de estas previsiones de aceleración en la tramitación de proyectos de energías renovables: de la evaluación de impacto al simple estudio de afecciones.* 3.1 *El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.* 3.2 *El Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio.*–4. *La decidida apuesta actual: todos los proyectos de generación de energía renovable se presumen compatibles con la protección ambiental y, en principio, se sujetan al procedimiento de afecciones ambientales.*–5. *Bibliografía.*

RESUMEN

La aceleración de la transición energética como consecuencia de la guerra de Ucrania, ha conllevado la aprobación de normas a nivel de la UE y a nivel estatal con el fin de abreviar los procedimientos de autorización de instalación para la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovable. Esta agilización se ha centrado también en el procedimiento de evaluación ambiental que, en determinados casos, ha pasado a ser reemplazado por un informe de afecciones ambientales y sin dar cabida a la información y participación públicas, aunque en un ámbito temporal determinado.

ABSTRACT

The acceleration of the energy transition as a consequence of the war in Ukraine has led to the approval of rules at EU and state level in order to reduce the procedures for the authorisation of installations for the generation of electricity from renewable energy sources. This simplification has also focused on the environmental assessment procedure which, in certain cases, has been replaced by an environmental impact report and without provision for public information and participation, albeit within a specific period of time.

PALABRAS CLAVE:

Evaluación de impacto ambiental. Energías renovables. Simplificación y agilización de los procedimientos.

KEYWORDS

Environmental impact assessment. Renewable energies. Simplification and streamlining of environmental procedures.

1. PLANTEAMIENTO. LOS TIEMPOS ESTÁN CAMBIANDO SIN REMISIÓN Y ESO AFECTA A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

Desde el punto de vista de la evaluación de impacto ambiental, 2022 ha venido marcado por la rebaja de las exigencias cuando estamos ante proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables. La guerra de Ucrania ha acelerado la transición energética con el fin de evitar la dependencia de hidrocarburos (gas y petróleo) procedentes de Rusia.

Con ello, hemos llegado a una situación un tanto contradictoria auspiciada como veremos desde la propia Comisión ya que, si bien se ha venido exigiendo una evaluación de impacto ambiental rigurosa ante esta clase de proyectos, ahora parece ser que tal compatibilidad pasa a un plano secundario. Más llamativo resulta aún, cuando tratándose de proyectos que puedan afectar a espacios naturales protegidos se establece prácticamente una presunción, *iuris tantum*, de que el proyecto no tendrá efectos negativos sobre el medio ambiente.

Es evidente que en el binomio energía-medio ambiente, hay una clara jerarquía perfectamente entendible en cuanto a las prioridades y necesidades. En primer lugar, el abastecimiento seguro, en segundo lugar, a un precio razonable y asumible y, por último, su compatibilidad con el medio ambiente. Aunque esto nos pueda parecer contrario al concepto de desarrollo sostenible y obedecer a una visión cortoplacista, no deja de ser una realidad.

Como es sabido, en el marco de la actual crisis energética, tanto desde instancias comunitarias como desde el Gobierno de España, se ha tratado de acelerar al máximo el desarrollo de proyectos de energías renovables, tratando sobre todo de simplificar al máximo los trámites y los procedimientos administrativos a los que no deja de verse como una rémora en su desarrollo, especialmente en lo que concierne a su tramitación ambiental que se sustancia en el procedimiento de evaluación ambiental.

Como ya he venido manteniendo, todos estaremos de acuerdo en que los procedimientos administrativos sean ágiles y se tramiten con celeridad, pero para ello es necesario dotar de medios a los órganos que tienen que llevarlos a cabo. La mera simplificación o

la simple reducción de plazos o la elusión de trámites antes preceptivos, no parece ser a mi juicio la mejor solución si realmente se quiere valorar de manera adecuada el impacto ambiental de cualesquiera proyectos ya sean de generación de energía o de infraestructuras de transporte.

En este breve informe del Observatorio de Políticas Ambientales, me limitaré a poner de manifiesto, con un breve comentario, los hitos normativos que se han producido a nivel de la UE en relación a esta urgencia y cuál ha sido su recepción en España por parte de nuestro legislador o, mejor dicho, a través de nuestro Gobierno ya que todas las modificaciones sucesivas acaecidas en 2022, se han llevado a cabo a través de sucesivos Reales Decretos-leyes, tres en concreto, (6/2022, 11/2022 y 20/2022) ulteriormente convalidados por el Congreso, con una dirección errática.

2. DESDE LA UE: LA ACELERACIÓN DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA COLOCA EN UN SEGUNDO PLANO SU POTENCIAL IMPACTO AMBIENTAL

El plan *REPowerEU*, de 18 de mayo de 2022, ya propone de manera decidida la aceleración y expansión de las energías renovables en la generación de electricidad.

Del mismo modo, la posterior Comunicación 2022/822/EU, de la Comisión Europea, de 18 de mayo, como su propio título indica, promueve la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, afirmando que los Estados miembros deben velar por que la planificación, la construcción y la explotación de las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables, puedan acogerse al procedimiento más favorable disponible en sus procedimientos de planificación y autorización, y sean considerados de interés público.

Por tanto, «procedimiento más favorable», concepto jurídico indeterminado que debe entenderse como el más ágil, más breve y quizá menos exigente. Algo difícil de entender cuando estos proyectos conllevan una necesaria reflexión sobre su impacto ambiental que no debe, a mi juicio, minusvalorarse. De hecho, en abreviar los procedimientos de evaluación incide la misma Comunicación señalando que los Estados miembros deben establecer plazos claramente definidos, acelerados y lo más breves posible para todas las etapas necesarias para la concesión de permisos de construcción y

explotación de proyectos de energías renovables, debiendo establecer plazos máximos vinculantes para todas las fases pertinentes del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Incluso, llega la Comisión a señalar que la duración de los procedimientos de concesión de permisos para la instalación de equipos de energía solar en estructuras artificiales debe limitarse a un máximo de tres meses.

Como se ve, en esta Comunicación late la concepción de que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de estos proyectos es una rémora a los mismos y que debe fijarse un plazo máximo y vinculante para su emisión. En ello insiste afirmando expresamente la necesidad de racionalizar los requisitos de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de energías renovables en la medida en que sea jurídicamente posible, mediante la aplicación de las orientaciones técnicas disponibles sobre la conciliación del despliegue de las energías renovables y la legislación medioambiental de la Unión, y mediante la integración de la evaluación del impacto ambiental con otras evaluaciones medioambientales aplicables en un procedimiento conjunto. Esto es algo que ya se venía haciendo y la referencia es clara a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y a la evaluación ambiental adecuada de la Directiva de Hábitats cuando el proyecto en cuestión pueda tener incidencia sobre espacios que integran la Red Natura.

Curiosamente, y en relación con la Directiva de Hábitats y los espacios Red Natura, la citada Comunicación llega a afirmar que para «el sacrificio o perturbación de especímenes individuales de aves silvestres y especies protegidas en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo no sea un obstáculo para el desarrollo de proyectos de energías renovables, mediante la exigencia de que dichos proyectos integren medidas de mitigación y la adopción de medidas adicionales necesarias para garantizar que no se produzca un impacto negativo significativo en la población de las especies de que se trate. Si se hace así, el sacrificio o la perturbación accidentales de especímenes individuales no deben considerarse deliberados y, por tanto, no deben entrar en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE ni del artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.»

Por último, esta Comunicación insta a los Estados miembros a definir rápidamente las zonas terrestres y marítimas adecuadas para los proyectos de energías renovables, y a limitar al mínimo necesario las zonas de exclusión en las que no pueden desarrollarse las energías renovables. Por tanto, agilizar, abreviar, planificar, zonificar y reducir al mínimo la exclusión de estos proyectos que aseguran el abastecimiento energético y coadyuvan a la descarbonización.

Siguiendo los postulados referidos contenidos en esta Recomendación de la Comisión, la UE ha aprobado el Reglamento 2022/2577/UE, de 22 de diciembre, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Desde el punto de vista ambiental, este Reglamento introduce con carácter temporal, dada la urgencia de la situación, la presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, a efectos de la legislación medioambiental pertinente de la Unión, salvo cuando haya pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no pueden mitigarse ni compensarse. Por consiguiente, no hay que demostrar la compatibilidad del proyecto con el medio ambiente, que se presume, sino su incompatibilidad para no llevarlo a cabo. El mundo al revés.

Es más, establece en su artículo 3.1 la justificación de estos proyectos en relación con el artículo 4 de la Directiva de Hábitats, es decir, proyectos que afectando a espacios Red Natura 2000 puedan ser autorizados mediante la adopción de medidas compensatorias dado su imperiosa necesidad. Desde luego supone una medida excepcional y temporal. En definitiva, la política energética busca la seguridad de abastecimiento a un precio razonable y protegiendo el medio ambiente, si bien el orden jerárquico es el establecido.

Así prevé que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexa y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso, a efectos del artículo 6, apartado 4 de la Directiva de Hábitats.

Como es sabido, el artículo 6.4 de la Directiva de Hábitats, es aquél que permite la realización de proyectos, aunque tengan efectos negativos sobre espacios Red Natura 2000, mediante las correspondientes medidas compensatorias y siempre y cuando se acredite la existencia de una razón imperiosa de interés general. Con esta previsión del Reglamento 2022/2577/UE, un proyecto de energías renovables, aunque esté en esa situación, *de facto* se le adjudica ese requisito de razón imperiosa.

En este sentido cabe recordar la STJUE 29 de julio de 2019 (imperiosas razones, medidas compensatorias) relativa a la ley belga de prórroga de explotación de dos reactores nucleares con afección sobre espacios Red Natura en las que el TJUE afirmaba que «Sólo la necesidad de evitar una amenaza real y grave de

corte del suministro eléctrico puede constituir una razón de seguridad pública que justifique su realización».

Esta tendencia de la UE ha tenido su claro reflejo en la legislación estatal reciente que se ha venido produciendo mediante sucesivos Reales Decretos-leyes en materia de energía.

A nivel estatal, ya desde 2020 aunque por razones referidas a la recuperación postpandémica, trató de simplificar el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, además de introducir la elusión de la posible evaluación ambiental en el caso de determinadas modificaciones de proyectos, sobre todo operó modificaciones en cuanto a los plazos de determinados trámites de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de evaluación ambiental estratégica y de prevención y control integrados de la contaminación. A ella, le siguieron numerosos Decretos-leyes autonómicos que *mutatis mutandis* incorporaron previsiones similares, algo a lo que ya nos referimos en el anterior Observatorio¹.

No obstante, ha sido tras las disposiciones comunitarias antes citadas, cuando realmente el Estado ha aprobado varios Reales Decretos-leyes para impulsar la generación de energía eléctrica renovables, especialmente tras el reciente Reglamento 2022/2577/UE, simplificando especialmente los trámites de evaluación ambiental de proyectos y sustituyéndolos por un procedimiento de afecciones ambientales siempre y cuando reúnan ciertos requisitos.

Como veremos, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria a la que están sometidos determinados proyectos de generación de energías renovables desaparece sustituyéndose por un procedimiento de afecciones abreviado que veremos a continuación. Ello no ha dejado indiferente a nadie.

3. LA RECEPCIÓN EN ESPAÑA DE ESTAS PREVISIONES DE ACELERACIÓN DE PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES: DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AL SIMPLE ESTUDIO DE AFECCIONES

La secuencia de Reales Decretos-leyes que se han venido aprobando en 2022 en España ha sido a mi juicio algo errática, ya que, si en un principio esta aceleración de los trámites ambientales se previó para determinados proyectos de energía solar y eólica y con

¹ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. «Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico.» *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, pp. 574-600, Cieda-Ciemat, 2022, Madrid.

determinados límites, finalmente se ha extendido a cualesquiera proyectos de generación de energía renovable y con independencia de su potencia instalada. Veamos cómo se ha producido.

Como ya comentamos en el anterior Observatorio, a lo largo de 2020 y 2021 se aprobaron ya determinadas medidas de simplificación procedimental en materia de evaluación de impacto ambiental, lo que conllevó la modificación de la Ley 21/2013, de evaluación de impacto ambiental. En ese momento, la justificación fue el Plan de transformación, recuperación y resiliencia y la percepción de los fondos *Next Generation* para el impulso de las fuentes de energías renovables. Ahora, la justificación ha sido la guerra de Ucrania y sus derivadas energéticas, a las que ya hemos hecho referencia.

Como recordatorio, en materia de generación de energía a partir de fuentes renovables, me permito señalar que de acuerdo con la vigente Ley 21/2013, de evaluación ambiental, son proyectos sometidos a EIA ordinaria, de acuerdo con su Anexo I, los parques eólicos que tengan 50 o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental, así como las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie.

Del mismo modo, son proyectos sometidos a EIA simplificada, contenidos en el anexo II, los parques eólicos no incluidos en el anexo I, salvo los destinados a autoconsumo que no excedan los 100 kW de potencia total y las instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el Anexo I ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha.

Pues bien, como ha cambiado el panorama. El año 2022, nos ha traído también nuevas modificaciones de la legislación en materia de evaluación de impacto ambiental y en particular en lo que concierne a los proyectos de generación a partir de fuentes de energías renovables.

3.1 EL REAL DECRETO-LEY 6/2022, DE 29 DE MARZO.

Así se aprobó en primer lugar el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania.

Este Real Decreto-ley, en primer lugar, modificó la LEA 21/2013, añadiendo una Disposición Adicional decimonovena por la que se priorizan en su tramitación los expedientes de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada.

«En la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, se priorizará el despacho de los expedientes que correspondan a proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada, según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico.»

Este Real Decreto-ley, reguló un nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a proyectos de energías renovables que debía completarse en menos de cuatro meses y mediante un procedimiento abreviado². Ahora bien, sólo aplicable a proyectos de energía renovable solar y eólica y en zonas de sensibilidad leve o moderada de acuerdo con la zonificación establecida por el Ministerio de Transición Ecológica.

Esta zonificación ambiental para la implantación de energías renovables, de 1 de diciembre de 2020³, clasifica el territorio en cinco clases de sensibilidad ambiental (Máxima, Muy alta, Alta, Moderada y Baja) para cada tipología de proyecto (eólico, solar) y lo hace con una serie de indicadores específicos representativos de factores ambientales. Estos indicadores son, entre otros, los núcleos urbanos, las masas de agua, los planes de conservación de especies, zonas de protección, espacios Red Natura, visibilidad e impacto paisajístico.

En concreto, esta zonificación señala como zonas de sensibilidad máxima el 50,87 % del territorio para la eólica y 32,85 % para la fotovoltaica, zonas de sensibilidad muy alta 5,47 % del territorio para la eólica y 3,47 % para la fotovoltaica, zonas de sensibilidad alta 8,15 % del territorio para la eólica y 11,19 % para la fotovoltaica-

² LOZANO CUTANDA, B. «Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 123, 2022, p. 8 denomina el procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables como un procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada «aún más breve» o como «una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado». Sobre este procedimiento de afecciones ambientales, también, VALENCIA MARTIN, G. «La autorización fotovoltaica integrada valenciana» *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022, pp. 59-70.

³ LOZANO CUTANDA, B. sobre la zonificación entiende 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», p. 6.

ca, zonas de sensibilidad moderada 15,32 % del territorio para la eólica y 16,37 % para la fotovoltaica, para por último fijar como zonas de sensibilidad baja el 20,18 % del territorio para la eólica y el 36,12 % para la fotovoltaica.

Por consiguiente, su efecto era limitado, además de no citar otras fuentes de generación de energía renovable (hidráulica entre otras), limitaba y mucho este procedimiento a determinadas instalaciones, con una potencia determinada (eólica hasta 75MW, fotovoltaica hasta 150 MW), y en lugares determinados con una zonificación aprobada por el Ministerio y circunscrito a zonas de sensibilidad leve o moderada de acuerdo con la propia zonificación aprobada por el Ministerio.

De hecho, las zonas de sensibilidad leve o moderada se limitan a un 15,32 % del territorio para la eólica y 16,37 % para la fotovoltaica, y como zonas de sensibilidad baja el 20,18 % para la eólica y el 36,12 % para la fotovoltaica. Ya la DAE del PINEC, señala que las infraestructuras de energías renovables eólicas y fotovoltaicas se instalarán preferentemente en terrenos degradados de difícil recuperación, así como en terrenos agrícolas de escaso valor agrológico y sin relevancia para la fauna, especialmente para la avifauna.

Esta reforma tenía, a mi juicio, un alcance escaso, de acuerdo con la zonificación fijada y con los límites de potencia instalada citados y podía ser justificable el establecimiento de un procedimiento abreviado de evaluación ambiental como medidas para la agilización de los proyectos de energías renovables.

En su capítulo III, este Real Decreto-ley crea el procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables con una vigencia temporal determinada, de aplicación en el ámbito de competencia estatal, que también pudiera ser aplicado por las Comunidades Autónomas en su ámbito de competencias. Por consiguiente, sólo podía ser aplicable en principio a proyectos de competencia estatal, es decir, aquéllos de más de 50 MW de potencia instalada. Lo cierto es que, a renglón seguido, muchas CC. AA lo han hecho suyo.

Este procedimiento es el que se ha mantenido hasta la actualidad en lo esencial, si bien, veremos como el último Real Decreto-ley 20/2022, lo ha modificado.

El promotor debe presentar al órgano sustantivo la solicitud, el proyecto, un estudio de impacto ambiental y un resumen ejecutivo sobre principales afecciones (Red Natura 2000, biodiversidad, vertidos, residuos, patrimonio, impacto socio-económico).

Curiosamente, se obvia en esta primera regulación del procedimiento de afección ambiental la información y participación públi-

cas de estos proyectos, algo que se solventará tres meses después (junio), para 9 meses después (diciembre) volver a obviarse. De ahí mi afirmación de que la trayectoria ha sido algo errática.

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. Transcurrido dicho plazo, la falta de respuesta se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones.

En todo caso, 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 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 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 determinar también 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. La instalación no podrá ser objeto de autorización de construcción o explotación si no se respetan dichas condiciones.

El ámbito de aplicación se circunscribía a parques eólicos con una potencia eléctrica instalada igual o inferior a 75 MW, plantas fotovoltaicas con una potencia eléctrica instalada igual o inferior a 150 MW y en el caso de los proyectos híbridos: parques eólicos con una potencia eléctrica instalada igual o inferior a 75 MW y 150 MW para fotovoltaicos, esto es, no se hace un sumatorio, se tratan como proyectos independientes a la hora de la admisión a trámite, pero se tendrá en cuenta esta circunstancia a la hora del análisis de las afecciones ambientales (efectos sinérgicos).

Quedaban excluidos de esta evaluación ambiental aminorada los proyectos de generación renovable en el medio marino o que ocupasen alguna superficie dentro de la Red Natura 2000. Por otro lado, el proyecto completo debía estar localizado en zonas de baja o moderada sensibilidad, y fuera de Red Natura 2000, para cumplir el criterio de ubicación.

3.2 EL REAL DECRETO-LEY 11/2022, DE 25 DE JUNIO

Curiosamente, por esto afirmo que la evolución ha sido errática, estas previsiones se vuelven a modificar con un criterio de mayor protección ambiental respecto de estos proyectos con el inmediateamente posterior Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Este Real Decreto-ley pretende reforzar la participación pública en el procedimiento de emisión de informes de afección ambiental y excluye de este procedimiento a los proyectos ubicados en zonas de sensibilidad moderada según la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», conforme a la herramienta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Se recuperó la exposición pública de los proyectos sometidos a este procedimiento por un plazo de 15 días, para que las personas, colectivos y entidades afectadas pudieran presentar alegaciones. En el trámite de información pública regulado en los artículos 125 y 126 del Real Decreto 1955/2000, cuyos plazos quedaron reducidos a la mitad (15 días), se podrán realizar las observaciones de carácter medioambiental que procedan.

Esta nueva modificación excluyó las zonas de sensibilidad moderada del procedimiento de afecciones ambientales, circunscribiendo la excepción a la evaluación ambiental a los proyectos renovables solares y eólicos que se desarrollaran en aquellas zonas de sensibilidad leve, siendo de aplicación a los proyectos respecto de los cuales los promotores presentasen la solicitud de autorización administrativa de las previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, ante el órgano sustantivo antes del 31 de diciembre de 2024.

Además, se prevé una Disposición transitoria respecto de los proyectos ubicados en zonas de sensibilidad moderada que, a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, habían iniciado su tramitación conforme al procedimiento de determinación de afección ambiental, previsto en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, para los cuales se prevé que dicha tramitación seguirá siendo la establecida en tal procedimiento aminorado.

Con esta reforma producida menos de tres meses después, se reforzaba la protección ambiental, limitando mucho más el procedimiento de afección ambiental exclusivamente a los proyectos

solares y eólicos a zonas de sensibilidad baja, excluyendo los ubicados en zonas de sensibilidad moderada.

Por lo demás, el procedimiento de afecciones ambientales sobre proyectos eólicos y fotovoltaicos se mantiene.

4. LA DECIDIDA APUESTA ACTUAL: TODOS LOS PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE SE PRESUMEN COMPATIBLES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y, EN PRINCIPIO, SE SUJETAN AL PROCEDIMIENTO DE AFECCIONES AMBIENTALES

Pero las cosas han vuelto a cambiar y de qué manera. Probablemente a resultas de la Recomendación de la Comisión y del reciente Reglamento 2022/2577/UE, antes citado, partiendo de «la presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, salvo cuando haya pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no pueden mitigarse ni compensarse». De esta manera, como señala el citado Reglamento en su artículo 6 los Estados miembros podrán eximir a los proyectos de energías renovables, de la evaluación de impacto ambiental, a condición de que el proyecto esté ubicado en una zona específica de energías renovables y que la zona se haya sometido a una evaluación medioambiental estratégica de conformidad con la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Pocos días después del citado Reglamento UE, se aprobó el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, que, modificando este procedimiento aminorado de evaluación ambiental, denominado de afecciones, ahora no hace distinción entre diferentes fuentes de energías renovables, no delimitando su ámbito de aplicación, ya que las cita con carácter general en cuanto a la posible elusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en la Ley 21/2013.

Se entiende la necesidad de ampliar las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 6/2022 para fomentar la generación de energía renovable, agilizar aún más los procedimientos y evitar el cuello de botella que se está produciendo en algunos casos. Según datos del propio Ministerio, a lo largo de 2022 han tramitado un total de 192 expedientes de evaluación ambiental de proyectos de energías renovables de competencia estatal, de los que 170 han sido favorables,

con una aceleración clara en el último cuatrimestre del año (100 entre los meses de septiembre y diciembre) siendo 22 negativos, 8 se han archivado y 1 fue desestimado por el propio promotor.

Este nuevo Real Decreto-ley ha dado una vuelta de tuerca en la agilización del procedimiento de evaluación ambiental para instalaciones de generación de energías renovables sustituyéndolo ya con carácter general el procedimiento, denominado de afecciones ambientales, de nuevo sin participación pública y con un ámbito de aplicación mayor. Ya no se acota a proyectos de energía fotovoltaica y eólica, siendo aplicable a cualquier proyecto de generación de energía eléctrica renovable incluso hidroeléctrica. De hecho, no se hace referencia a ninguna fuente concreta, simplemente se señala que sea renovable.

Ahora ya tampoco se atiende a la zonificación elaborada por el Ministerio para el desarrollo de estos proyectos en el ámbito solar fotovoltaico y eólico por lo que da igual que la sensibilidad ambiental de la zona sea leve, moderada, alta, muy alta o máxima. Así que cualquier proyecto de energía renovable, cualquiera que sea su fuente o su potencia instalada o la zona no estará sujeta a evaluación de impacto ambiental con los trámites y procedimientos que se prevén en la LEA 21/2013, sino al procedimiento de afecciones ambientales al que venimos refiriéndonos en este capítulo.

Así, en su artículo 22, se establece de nuevo el procedimiento de afecciones ambientales que sustituye a la evaluación de impacto ambiental, señalando que excepcionalmente y con carácter transitorio (será de aplicación a los proyectos cuya solicitud de autorización administrativa desde la entrada en vigor de este Real decreto-ley hasta el 31 de diciembre de 2024), los proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables se someterán al nuevo procedimiento de determinación de las afecciones ambientales y, por tanto, no estarán sujetos a la evaluación ambiental ordinaria o simplificada regulada en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, cuando así se decida en el informe de afecciones ambientales que prevé este artículo 22.3.

Este informe de afección ambiental del proyecto, que deberá formularse en nada menos que un plazo máximo de dos meses, 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.

Este informe es un acto de trámite no recurrible perdiendo su vigencia si el proyecto no fuera autorizado en el plazo de dos años desde su notificación al promotor.

No obstante, y esto evidentemente será un obstáculo que impida a muchos proyectos someterse a este procedimiento aminorado por su ubicación, se excluyen de este procedimiento:

1.º Los proyectos ubicados en superficies integrantes de la Red Natura 2000.

2.º Los proyectos ubicados en espacios naturales protegidos definidos en el artículo 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

3.º Los proyectos ubicados en el medio marino.

4.º La construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km.

Téngase en cuenta que *de facto* esta será una limitación similar a la ya preexistente y es que más del 30% del territorio en España es espacio natural protegido y está bajo el paraguas de la Red Natura 2000.

En el caso de la energía hidroeléctrica, por ejemplo, se ha difícil pensar en un proyecto que no conlleve afectación directa a alguno de estos espacios por su ubicación.

En caso de no ser así, este procedimiento sustitutivo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se desarrolla resumidamente de la siguiente manera, de acuerdo con el artículo 22.3 del citado Real Decreto-ley, como ya previó el Real Decreto-ley 6/2022, si bien con algunas modificaciones no exentas de cierta crítica.

El promotor deberá presentar al órgano sustantivo para la autorización la siguiente la solicitud de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables, junto con el anteproyecto previsto de acuerdo con la LSE. Junto a ello deberá aportar el estudio de impacto ambiental al que se refiere la propia LEA 21/2013, así como un resumen ejecutivo que cuantifique los impactos acreditados sobre Red Natura, espacios protegidos, afecciones sobre biodiversidad, especies protegidas o amenazadas catalogadas, afecciones por vertidos a cauces públicos o al litoral, por generación de residuos, por utilización de recursos naturales o al patrimonio cultural, así como su incidencia socio-económica.

Esta documentación será remitida por el órgano sustantivo al órgano ambiental en un plazo de 10 días.

Y ahora la solución a todos los problemas, lo que realmente va a agilizar los procedimientos, algo tan sencillo como reducir los plazos de manera extraordinaria ya que, 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 tan solo diez días para formular observaciones. No se precisa si las observaciones emitidas por el órgano competente en materia de medio ambiente tienen o no carácter vinculante, señalándose únicamente transcurrido dicho plazo, la falta de respuesta se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones.

En todo caso, el órgano ambiental formulará el informe de determinación de afección ambiental en el plazo máximo de solo dos meses desde la recepción de la documentación. El informe podrá determinar también 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. El informe de determinación de afección ambiental será publicado en la página web del órgano ambiental y será objeto de anuncio por parte de dicho órgano en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo, será notificado al promotor y al órgano sustantivo en un plazo máximo de diez días.

Como ya hemos citado, el informe de determinación de afección ambiental perderá su vigencia y cesará en los efectos que le son propios si el proyecto no fuera autorizado en el plazo de dos años desde su notificación al promotor.

A renglón seguido, el artículo 23 del Real Decreto-ley prevé para estos casos la simplificación de los procedimientos, autorización de estos proyectos que sean competencia de la Administración General del Estado y que hayan obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable.

Uno de los principales problemas que plantea este nuevo procedimiento radica en el hecho de que la información y participación públicas quedan soslayadas en pos de la agilización del procedimiento. No se prevé información ni participación pública. A mi juicio, esto plantea importantes problemas de compatibilidad con el Convenio de Aarhus de 1998 y con la vigente Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

No se prevé la necesidad de publicar el proyecto en un Diario Oficial, ni la posibilidad de tener acceso a los expedientes y a la posibilidad de formular alegaciones no ya al público en general (no se prevé información pública) sino también a determinado público

interesado como lo son las organizaciones no gubernamentales ecologistas, ya que no se prevé ni el correspondiente trámite de información pública al mismo.

Otra de las observaciones que puede hacerse radica en el hecho de que, si bien el Reglamento UE exige para omitir la EIA o sustituirla por un procedimiento aminorado, que la zona se haya sometido a una evaluación medioambiental estratégica de conformidad con la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Es decir, los proyectos deben pretender ubicarse en zonas habilitadas para ello y previamente sometidas a evaluación medioambiental estratégica cuando en España, tal zonificación no ha sido sometida a EAE. Debe recordarse que la Zonificación ambiental para la implantación de las energías renovables elaborada por el Ministerio, se llevó a cabo sin participación pública ni EAE.

Debe volver a recordarse que este procedimiento no tiene carácter básico si bien, en su ámbito de competencias, las Comunidades Autónomas podrán aplicarlo. En consecuencia, sólo es de aplicación a proyectos de más de 50 MW de potencia instalada que corresponde autorizar al Estado.

Estas observaciones no han pasado desapercibidas ya que en febrero del presente 2023, ya ha sido presentada una «proposición de Ley para la recuperación de garantías ambientales y la participación ciudadana en la tramitación de proyectos eólicos y fotovoltaicos» 122/000290, presentada por el Grupo Parlamentario Plural. La citada proposición de Ley se basa en lo antedicho y propone la supresión de los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 20/2022⁴.

En resumen, aceleración de trámites, supresión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental sustituyéndolo por un procedimiento de afecciones ambientales para todos los proyectos de generación de energías renovables, pero con la importante limitación de que tales proyectos no se ubiquen en espacios naturales protegidos (Parques, reservas, monumentos naturales, paisajes protegidos) o espacios Red Natura 2000 (Zonas de especial conservación y Zonas de protección de las aves) así como en el medio marino.

De hecho, la propia exposición de motivos señala que esta simplificación procedimental se adopta asegurando la estricta salvaguarda del medio ambiente y que, con tal fin, se opta por una medida legislativa de máximas garantías medioambientales y se excluye expresamente la posibilidad de aplicar estas medidas a proyectos que se ubiquen en superficies de la Red Natura 2000 y en espacios naturales protegidos, así como los ubicados en medio marino.

⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B. Proposiciones de Ley, 10 de febrero de 2023, Núm. 314-1, pp.1-5.

Merece también la pena recordar las previsiones de la Resolución de 30 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula la declaración ambiental estratégica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, respecto al desarrollo de proyectos de energías renovables. La planificación en este sentido es indicativa pero no está de más recordar lo que establece en relación a la relación entre el medio ambiente y el desarrollo de las energías renovables. Esta DAE señala que en el despliegue de instalaciones de energía renovable en el territorio establece criterios de ubicación, tales como evitar la ocupación y el deterioro de las áreas de importancia para la biodiversidad, incluyendo, entre otros, los hábitats de interés comunitario, los hábitats de las especies de interés comunitario, los espacios naturales protegidos, de acuerdo con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, la Red Natura 2000, las áreas protegidas por instrumentos internacionales, las áreas importantes para la conservación de las aves (IBA), las áreas de importancia y críticas sujetas a los planes de conservación y recuperación de especies protegidas, las áreas clave de presencia de especies declaradas en situación crítica, las zonas de paso y dispersión de especies amenazadas (conectividad ecológica), así como las zonas de protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Asimismo, se deberá evitar la ocupación y deterioro de todas aquellas áreas naturales protegidas por las comunidades autónomas.

Estas previsiones, pese a la simplificación y a la sustitución del procedimiento de evaluación ambiental, debieran tenerse en cuenta en el desarrollo de estos proyectos, que casi con total seguridad se desarrollan en espacios naturales que por lo general se dotan de técnicas de protección, por lo que deberán ir al procedimiento ordinario de evaluación ambiental, más teniendo en cuenta que el artículo 25.1 *in fine* de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, señala que «El despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial».

Como ya señalé, parece cuando menos curioso que se quiera garantizar la protección del medio ambiente, y promover proyectos que coadyuven a ello, reduciendo los plazos de tramitación y resolución de los procedimientos ambientales que exigen de un análisis concienzudo y detallado sobre la compatibilidad de tales proyectos con el interés público ambiental que corresponde tutelar a la Administración en cada caso.

Si realmente la Administración tiene que emitir un informe de afecciones ambientales en un plazo tan breve sobre una actividad de generación de energía, aunque sea renovable, en la que se ven afectados múltiples intereses particulares y difusos, tendrá que confiar ciegamente en la propuesta presentada por el promotor y presumir de su legalidad y de la solvencia técnica del estudio de impacto ambiental.

En definitiva, estaríamos convirtiendo las autorizaciones u otras técnicas preventivas de control *ex ante*, como este informe de afecciones ambientales, en declaraciones responsables encubiertas con forma de autorización, previo procedimiento en el que la perentoriedad de los plazos obligaría a la Administración a tener una confianza importante en la legalidad y solvencia técnica de la solicitud y propuesta del solicitante.

5. BIBLIOGRAFÍA

- LOZANO CUTANDA, B. «Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 123, 2022, p.62
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. «Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico.» *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, pp. 574-600, Cieda-Ciemat, 2022, Madrid.
- VALENCIA MARTIN, G. «La autorización fotovoltaica integrada valenciana» *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022.