

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra 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 (Boletín Oficial del Estado, núm. 76, 30 de marzo de 2022)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** El representante de una coordinadora de ecologistas solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 6, apartados 2 y 3, del 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 en Ucrania.

**SEGUNDO.** El tenor literal de los apartados 2 y 3 del artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2022 es el siguiente:

«Artículo 6. Procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables.

[...]

2. Los proyectos a los que se refiere el apartado 1 no estarán sujetos a una evaluación ambiental en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que así lo determine el informe al que se refiere el apartado 3 de este artículo. No obstante, los términos empleados en este artículo se entenderán de conformidad con las definiciones recogidas en el artículo 5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.
3. El procedimiento de determinación de las afecciones ambientales se desarrollará conforme a los siguientes trámites:
  - a) El promotor deberá presentar al órgano sustantivo para la autorización la siguiente documentación:
    - 1º. Solicitud de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables. La solicitud de determinación de afección ambiental deberá cumplir los requisitos generales administrativos recogidos, con carácter general, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
    - 2º. El proyecto consistente en el anteproyecto previsto en el artículo 53.1.a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.
    - 3º. El estudio de impacto ambiental con los contenidos previstos en los artículos 5.3.c) y 35 y en el anexo VI de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.
    - 4º. Un resumen ejecutivo que cuantifique los impactos acreditados respecto de los aspectos recogidos en el apartado 3.b).Siempre que la documentación esté completa, el órgano sustantivo remitirá la documentación al órgano ambiental en un plazo de 10 días. En el caso de que no esté completa la

- documentación, previo trámite de subsanación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el órgano sustantivo tendrá al promotor por desistido.
- b) El resumen ejecutivo elaborado por el promotor, deberá abordar de modo sintético las principales afecciones del proyecto sobre el medio ambiente en función de los siguientes criterios:
- 1º. Afección sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario.
  - 2º. Afección a la biodiversidad, en particular a especies protegidas o amenazadas catalogadas.
  - 3º. Afección por vertidos a cauces públicos o al litoral.
  - 4º. Afección por generación de residuos.
  - 5º. Afección por utilización de recursos naturales.
  - 6º. Afección al patrimonio cultural.
  - 7º. Incidencia socio-económica sobre el territorio.
  - 8º. Afecciones sinérgicas con otros proyectos próximos al menos, los situados a 10 km o menos en parques eólicos, a 5 km en plantas fotovoltaicas y a 2 km respecto de tendidos eléctricos.
- 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. Transcurrido dicho plazo, la falta de respuesta se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones.
- d) 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 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.
- 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.
- e) El informe de determinación de afección ambiental será publicado en la web del órgano ambiental y notificado al promotor y órgano sustantivo en un plazo máximo de diez días.
- [...]

**TERCERO.** El solicitante del recurso interpreta que estos preceptos incurren en inconstitucionalidad por los motivos que se expresen a continuación:

1. En primer lugar, sostiene que los apartados 2 y 3 del artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2022 contienen una excepción generalizada a «las garantías de protección ambiental» previstas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, de lo que infiere, sin mayor desarrollo argumental, que vulneran el artículo 45 de Constitución.

Del conjunto de afirmaciones que realiza se desprende, además, que los apartados 2 y 3 del precepto suponen, a su juicio y respecto a la regulación legal previa, una minoración en las exigencias de ponderación del impacto ambiental de los proyectos, lo que estima asimismo contrario al artículo 45 de la Constitución.

Añade que la brevedad de los plazos recogidos en el apartado 3, para el estudio del proyecto y la emisión del informe de determinación ambiental, abunda en la idea de que el nuevo procedimiento es contrario al mandato de protección del medio ambiente contenido en el texto constitucional.

2. Argumenta, en segundo lugar, que el apartado 3 del artículo 6 elimina la participación e información pública en el procedimiento de determinación ambiental.

A su juicio, ello incumple los principios de participación pública recogidos en varias leyes. Cita las siguientes sin especificar artículos concretos: Ley 39/2015, el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, y Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En apoyo de su afirmación reproduce algunos párrafos de las exposiciones de motivos de la Ley 21/2013 y de la Ley 27/2006, en los que se describe, respectivamente, la importancia de la evaluación ambiental para la protección del medio ambiente y el intenso avance de la participación pública producido en las últimas décadas en el ámbito medioambiental tanto en el Derecho internacional como en el europeo y estatal.

Finalmente afirma, otra vez sin más razonamientos, que esa eliminación es también contraria a la normativa comunitaria y al artículo 105 de la Constitución en relación con el 9.2.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.** La alegación relativa a que el artículo 6, apartados 2 y 3, del Real Decreto-ley 6/2022 supone una excepción generalizada a las previsiones de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, no puede ser acogida porque, si bien es cierto que el precepto

regula un nuevo procedimiento para el análisis y valoración del impacto ambiental de ciertos proyectos vinculados a la producción de energía, denominado *determinación de la afección ambiental*, más sencillo y breve que los procedimientos de evaluación ambiental, ordinaria y simplificada, regulados en la Ley 21/2013, en modo alguno puede aceptarse que el nuevo procedimiento sea generalizado con relación a los proyectos sujetos al ámbito de aplicación de dicha ley.

Al contrario, el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables, de aplicación en el ámbito de competencia estatal y que podrá también ser aplicado por las comunidades autónomas en su ámbito de competencias, tiene vigencia temporal, un alcance restringido y no elimina la detección, la ponderación y la corrección de los posibles efectos adversos significativos sobre el medio ambiente del proyecto de energías renovables de que se trate.

La simple lectura del apartado 1 del artículo 6 permite llegar a tal conclusión, pues acota los proyectos a los que será de aplicación el nuevo procedimiento, cuyos trámites concretos se regulan en los apartados 2 y 3.

El apartado 1 deja meridianamente claro que la determinación de la afección ambiental solo se aplicará a algunos proyectos de todos los contemplados en los anexos I y II de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, en concreto a los proyectos a los que se refieren los apartados i) y j) del Grupo 3 del Anexo I y a los proyectos de los apartados g) e i) del Grupo 4 del Anexo II.

El Anexo I de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, recoge los proyectos que se han de someter al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria y los apartados i) y j) de su Grupo 3 se refieren respectivamente a:

- Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (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.
- 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.

El Anexo II de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, recoge los proyectos que se han de someter al procedimiento de evaluación ambiental simplificada y los apartados g) e i) de su Grupo 4 se refieren respectivamente a:

- Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) no incluidos en el anexo I, salvo las destinadas a autoconsumo que no excedan los 100 kW de potencia total.
- 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.

De esta forma, los proyectos a los que es aplicable el nuevo procedimiento de determinación de la afección ambiental son siempre proyectos vinculados con la industria energética y, dentro de este sector, solo los parques eólicos y las plantas fotovoltaicas. Ningún proyecto de otra naturaleza podrá sujetarse a este nuevo procedimiento.

Además, no podrán sujetarse al nuevo procedimiento cualesquiera instalaciones para la producción de energía a partir del viento o el sol, sino únicamente aquellas que cumplan, conjuntamente, una serie de requisitos específicamente tasados en el propio decreto-ley.

Así, respecto a su tamaño, la potencia instalada en los proyectos de parques eólicos habrá de ser igual o inferior a 75 MW y en los de energía solar fotovoltaica igual o inferior a 150 MW [artículo 6.1 b) del Real Decreto-ley 6/2022].

Respecto a la ubicación, los proyectos no podrán estar en el medio marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000 y a la fecha de la presentación de la solicitud de autorización por el promotor han de estar ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja y moderada según la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», herramienta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [artículo 6.1 c) del Real Decreto-ley 6/2022].

Respecto a su conexión, estos proyectos no podrán contar con líneas aéreas de evacuación incluidas en el grupo 3, apartado g) del Anexo I de la Ley 21/2013, Evaluación Ambiental. Es decir, no podrán implicar la construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como sus subestaciones asociadas [artículo 6.1 a) del Real Decreto-ley 6/2022].

Por lo demás, no puede olvidarse que este procedimiento de determinación de la afección ambiental no nace con vocación de permanencia, sino de temporalidad. Expresamente fija el Real Decreto-ley 6/2022 un límite temporal en el día 31 de diciembre de 2024. El nuevo procedimiento será de aplicación a los proyectos, que reúnan los requisitos antes expuestos, cuya solicitud de autorización haya sido

presentada por sus promotores ante el órgano sustantivo antes de esa fecha (artículo 6.1 *in fine*).

De lo expuesto se colige con facilidad que lo contemplado en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 6/2022 no puede considerarse una excepción generalizada a los procedimientos de evaluación ambiental previstos en la Ley 21/2013.

**SEGUNDO.** El artículo 45 de la Constitución enuncia un principio rector, esto es, contiene un mandato al legislador para hacer realidad el derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la utilización racional de los recursos naturales.

En lógica coherencia con su carácter informador de principio rector, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese mandato de protección del medio ambiente, con un amplio margen de configuración, aunque no ilimitado en tanto está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución (SSTC 32/1983, FJ 2; 149/1991, FJ 1; 102/1995, FFJJ 4-7; 199/1996, FJ 3; 247/2007, FJ 20; 149/2011, FJ 3, y 84/2013, FJ 6).

No se deriva, pues, de nuestro texto constitucional una obligación para el legislador respecto a la utilización de unas técnicas —y no otras— de ponderación de la incidencia ambiental de planes y proyectos. No hay en la Constitución exigencia alguna que imponga una determinada forma de realizar la evaluación, prevención, corrección y compensación de la incidencia ambiental de los planes y proyectos.

Tampoco hay nada en el artículo 45 de la Constitución que permita afirmar que, para prevenir y corregir su incidencia ambiental, los proyectos de una naturaleza o de otra, o aquellos con una concreta magnitud, con un determinado potencial de impacto, o los que se emplacen en una ubicación u otra, deban sujetarse a las concretas técnicas que ahora están vigentes o bien a otras.

En suma, puede sostenerse que el mandato del artículo 45 de conservación y defensa del medio ambiente, y de utilización racional de los recursos naturales, obliga al legislador a regular un mecanismo de ponderación y corrección del impacto de los proyectos con previsible incidencia significativa sobre el medio, pero no puede sostenerse que imponga para ello una determinada técnica y solo esa, como tampoco puede interpretarse que de la Constitución se deriven los umbrales de intensidad de la afección a partir de los cuales sería exigible la aplicación de una técnica u otra de ponderación.

En este marco, los vigentes procedimientos de evaluación ambiental (el ordinario y el simplificado) y los umbrales que determinan su aplicación a unos planes y proyectos, no son exigencias constitucionales, sino obra del legislador comunitario e interno, que los

ha ido recogiendo en las directivas de la Unión Europea y en las sucesivas leyes internas, la última de ellas la Ley de 21/2013.

En esa línea de razonamiento, es relevante recordar que el procedimiento de evaluación ambiental no se incorporó a nuestro ordenamiento, con carácter transversal, hasta la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986.

Cuando fue adoptada la primera norma legal al respecto, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, tan solo existían unas pocas disposiciones sectoriales que, de modo fragmentario y limitado, obligaban a ponderar los efectos ambientales de las obras e instalaciones sometidas a intervención administrativa. Así, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, la Orden del Ministerio de Industria de 1976 sobre industrias contaminadoras de la atmósfera, o la Ley de Aguas de 1985 en lo tocante a autorizaciones o concesiones sobre el dominio público hidráulico que impliquen riesgos para el medio ambiente.

El Real Decreto Legislativo 1302/1986, adoptado por el Gobierno para incorporar al ordenamiento jurídico interno a la Directiva 85/337 /CEE, supuso que se regulase, con carácter completo y detallado, la figura de la evaluación del impacto ambiental, con un extenso ámbito de aplicación, concretado en los proyectos y actividades comprendidos en sus anexos, que se ha ido ampliando progresivamente a medida que así lo hacían las normas de la Unión Europea.

Las procedimientos regulados ahora en la Directiva 2011/92/UE y en la Ley 21/2013 constituyen una técnica de tutela ambiental preventiva —con relación a planes y proyectos— de ámbito integrador, que da lugar a una declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, que, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no del plan o proyecto y, en caso afirmativo, las condiciones a que han de sujetarse su realización y funcionamiento, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puedan producir.

De esta forma, es indudable que sirven a los fines de preservar y utilizar racionalmente los recursos naturales y defender el medio ambiente y son, en consecuencia, instrumentos útiles y necesarios en orden a hacer realidad el mandato constitucional contenido en el artículo 45 y también para que los poderes públicos cumplan con el deber de cohesión del desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, FJ 2, entre otras muchas).

Sin embargo, no son los únicos instrumentos posibles según nuestro texto constitucional. Hay otros instrumentos de ponderación y prevención de la incidencia ambiental de los proyectos, más o menos semejantes, que no resultan proscritos por su artículo 45.

La Constitución permite al legislador articular otros procedimientos que, si bien casi con seguridad presentarán analogías, no tienen por qué ser coincidentes en su concreción con los recogidos en la Ley 21/2013. Entre ellos puede enmarcarse el nuevo procedimiento de determinación de la afección ambiental que regula el artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2022 respecto a unas determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la fuerza del viento y la energía solar.

**TERCERO.** Cuestión distinta es la referida al Derecho Comunitario, que tiene primacía sobre el interno, y sí ha ido regulando esta materia de forma exhaustiva. No obstante, es jurisprudencia constitucional consolidada que el Derecho europeo no se integra —ni en virtud del artículo 93, ni del artículo 96.1 de la Constitución— en los parámetros de constitucionalidad a que están sometidas las leyes, de modo que no corresponde al juicio de constitucionalidad apreciar la eventual conformidad de la normativa cuestionada con el Derecho de la Unión Europea, que tiene, en todo caso, sus propios cauces. La infracción del Derecho de la Unión Europea queda extramuros del Tribunal Constitucional [entre otras, SSTC 215/2014, FJ 3 a), y 103/2015, FJ 3].

Adviértase, en cualquier caso, que el artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, permite que los Estados miembros determinen que los proyectos contemplados en su Anexo II (entre los que se encuentran los que aquí se tratan) no se sometan a la evaluación que regula, bien mediante un estudio caso por caso, bien mediante la fijación de umbrales, siempre que el Estado tenga en cuenta, en ambos supuestos, los criterios pertinentes de selección establecidos en el Anexo III.

Estos criterios aluden a (i) las características de los proyectos, (ii) la ubicación y sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas, y (iii) su potencial impacto. Criterios que son plenamente coincidentes con los que utiliza el artículo 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022 para que, temporalmente, algunos de los proyectos contemplados en el Anexo II de la Directiva 2011/92/UE no sean objeto del procedimiento de evaluación ambiental previsto en la norma comunitaria (pero sí se sujeten a otro procedimiento).

En concreto, y como ya se ha explicado, el legislador de urgencia ha establecido, como requisitos que han de concurrir conjuntamente para poder someter los proyectos de energías renovables al nuevo procedimiento de determinación de la afección ambiental, que sus líneas aéreas de transmisión de energía eléctrica tengan un voltaje inferior a 220 kV y una longitud menor de 15 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como sus subestaciones asociadas, que sean proyectos eólicos con una potencia igual o inferior a 75 MW o proyectos de energía solar fotovoltaica con una potencia igual o inferior a 150 MW y que, no ubicándose en medio



marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000, estén ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja y moderada según la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», herramienta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

**CUARTO.** Pese a que el solicitante del recurso no lo alega expresamente, pudiera entenderse de su escrito que invoca el principio de no regresión ambiental como causa de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, en tanto el nuevo procedimiento de determinación de la afección ambiental supone una minoración en las exigencias de análisis y ponderación de los impactos ambientales de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejora.

Siguiendo este razonamiento, considera que el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de no regresión.

Ahora bien, el Tribunal, al despejar si cabe extraer directamente el principio de no regresión de los postulados recogidos en el artículo 45 de la Constitución, ha dejado claro que la idea de no regresión inserta en el mandato constitucional se proyecta sobre el medio físico, mientras que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico.

En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible y que, por tanto, la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente. Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador.

En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control constitucional se fragua en el equilibrio entre el principio de la reversibilidad de las decisiones normativas que es inherente a la idea de democracia y la noción consustancial de que el principio democrático otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo y amplio, pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución.

De acuerdo con esta doctrina, el artículo 45 de la Constitución no impide la modificación *a la baja* de una norma legal de naturaleza ambiental, sino que exige una cuidadosa ponderación de su potencial impacto negativo sobre la conservación del medio ambiente en la que, entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente (SSTC 31/2010, FJ 6, y 233/2015, FJ 2).

Planteada en estos términos la cuestión, y respecto al precepto legal que se analiza, hay que tener en cuenta que la agilización de los proyectos de energías renovables persigue unos fines que también están protegidos constitucionalmente: acelerar la descarbonización y reducir la dependencia energética.

El fomento de las energías renovables es una pieza clave de un objetivo netamente ambiental, y además urgente, enmarcado en el propio mandato de defensa del medioambiente del artículo 45 de la Constitución: la lucha contra el cambio climático. Es, de hecho, uno de los pilares más importantes del proceso de transición energética que debe acometer España para lograr la descarbonización de la nuestra economía en 2050, cumpliendo así los compromisos adquiridos con la Unión Europea y en el Acuerdo de París. El nuevo procedimiento de determinación de la afección ambiental resulta coherente, adecuado y proporcionado al logro de estos fines.

No se olvide, en este sentido, que el artículo 3 de la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, prevé que en el año 2030 se alcance una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %, un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable.

Por otra parte, como ya se ha argumentado en el fundamento jurídico primero, el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables tiene un alcance temporal, restringido y no elimina el estudio, detección y corrección de los posibles efectos adversos significativos sobre el medio ambiente del proyecto de energía renovables de que se trate.

Así el promotor deberá, de conformidad con el artículo 6.3 a) 3.º del Real Decreto-ley 6/2022, presentar al órgano sustantivo para la autorización un estudio de impacto ambiental con los mismos contenidos y exigencias técnicas previstos en los artículos 5.3.c) y 35 y en el anexo VI de la Ley 21/2013.

Los artículos 6.3 a) 4.º y 6.3 b) le obligan también a presentar un resumen ejecutivo que aborde de modo sintético las principales afecciones del proyecto sobre el medio ambiente (afección sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario; afección a la biodiversidad, en particular a 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 al patrimonio cultural; incidencia socio-económica sobre el territorio; afecciones sinérgicas con otros proyectos próximos al menos, los situados a 10 km o menos en parques eólicos, a 5 km en plantas fotovoltaicas y a 2 km respecto de tendidos eléctricos).

El artículo 6.3 d) establece que, a la vista de la documentación, 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 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 Evaluación Ambiental. La posible evaluación ambiental de carácter alternativo, conforme a los procedimientos reglados en esa ley, es otra cautela que salvaguarda la tutela ambiental.

El informe resultante podrá determinar 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. Por ello, la instalación no podrá ser objeto de autorización de construcción o explotación si no se respetan dichas condiciones.

Se concluye así que la agilización de la puesta en marcha de los proyectos de energía renovable en aras de la lucha contra el cambio climático es un fin netamente ambiental y amparado por el propio artículo 45 de la Constitución, respecto del que resulta adecuado, proporcionado y justificado el nuevo procedimiento. Procedimiento que garantiza un análisis suficiente de la incidencia ambiental de los proyectos a los que se aplica, así como su sujeción a las condiciones necesarias para reducir su impacto y la vigilancia de su cumplimiento. Por estas razones, no puede afirmarse que se produzca un patente retroceso en la protección del medio ambiente que implique una regresión contraria artículo 45 de nuestro texto constitucional.

**QUINTO.** En cuanto a la brevedad de los plazos a los que se refiere el solicitante del recurso, es relevante señalar que corresponde al legislador establecer los plazos de los procedimientos, que habrán de adaptarse a los objetivos, la naturaleza y complejidad de los mismos, a fin de no desvirtuar su sentido, sin que haya en la Constitución nada que obligue al legislador a establecer plazos largos para los procedimientos de determinación de la afección ambiental de los proyectos de plantas eólicas y fotovoltaicas.

A efectos comparativos y aclaratorios, baste señalar que, en la evaluación de impacto ambiental ordinaria, el análisis técnico del expediente de impacto ambiental y la

formulación de la declaración de impacto ambiental se han de realizar por el órgano ambiental en el plazo de cuatro meses, contados desde la recepción completa del expediente (artículo 33.4 de la Ley 21/2013). Por su parte, en la evaluación de impacto ambiental simplificada, el órgano ambiental ha de formular el informe de impacto ambiental en el plazo de tres meses contados desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar (artículo 47.1 de la Ley 21/2013).

Vistos estos plazos, y a la luz del fin buscado, es decir la agilización de ciertos proyectos de energía eólica y fotovoltaica, el de dos meses con el que cuenta el órgano ambiental en el nuevo procedimiento no parece implicar, en contra de lo alegado por el solicitante del recurso, una reducción tan significativa, ni desde luego desproporcionada, con respecto a los procedimientos previstos en la Ley 21/2013.

**SEXTO.** Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del artículo 105 de la Constitución, en relación con el 9.2, por la supresión de la participación pública en el nuevo procedimiento, el solicitante del recurso no utiliza argumentos de constitucionalidad sino de legalidad.

Esgrime que la nueva regulación vulnera una serie de leyes preexistentes. Cabe explicar, al respecto, que el legislador, dentro de su amplia legitimidad y margen de configuración, y de conformidad con el principio democrático ya explicado, no está atado a las normas legales preexistentes, las cuales puede modificar, además de estar legitimado para innovar y, por tanto, aprobar nuevas normas, siempre que no vulneren la Constitución.

Lo anterior es predicable de los decretos-leyes, sin bien con un margen de acción restringido a las situaciones de extraordinaria urgencia y necesidad —presupuesto que en este caso parece concurrir y que, en cualquier caso, no ha sido cuestionado por el solicitante—, y sin poder franquear los límites materiales fijados en el artículo 86 de la Constitución, es decir sin poder afectar a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades del Título I, al régimen de las comunidades autónomas ni al régimen electoral general, límites que tampoco resultan traspasados en este caso.

Modificar las leyes vigentes e innovar creando otras nuevas es lo que precisamente hace el Real Decreto-ley 6/2022 cuando contempla un nuevo procedimiento instrumental de análisis de la incidencia ambiental, para una serie de proyectos de producción de energía renovable, parecido aunque distinto de los previstos anteriormente, de forma especial en su simplicidad, carácter abreviado y en la reducción de la participación pública, lo cual no implica inconstitucionalidad, en tanto no vulnera ningún bien constitucionalmente protegido ni viola otras exigencias constitucionales, en particular las referidas a la figura del decreto-ley.

En ese sentido, no debe olvidarse que, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, es la ley la que regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia al interesado. Del tenor literal de este precepto constitucional, se deduce que la configuración concreta de la participación pública en los procedimientos administrativos no se deriva de forma directa de ningún precepto constitucional, sino de su construcción legal.

La jurisprudencia constitucional así lo ha corroborado. Ha reconocido la relevancia del principio de participación pública, el cual exige, en esencia, que los ciudadanos puedan conocer el contenido del plan o proyecto de que se trate y formular las alegaciones que estimen convenientes, a fin de que el poder público tenga ante sí las mismas en el momento de tomar la decisión. Se trata, por tanto, de uno de los cauces para la defensa de los intereses individuales o colectivos potencialmente afectados, sirviendo de fuente de información a la Administración y favoreciendo así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar (entre otras, STC 119/1995, FJ 6).

Ahora bien, sentado lo anterior, el Tribunal Constitucional considera que este principio nace de la ley y tiene la configuración que el legislador crea oportuno darle para determinar cómo ha de satisfacerse su garantía. De esta forma, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador puede optar por varios modelos posibles, pues el artículo 105 de la Constitución no determina uno [STC 61/1997, FJ 25 c); ATC 63/2016, FJ 3, y 28/2017, FJ 6].

A la vista de esta doctrina constitucional, la previsión de los artículos 6.3 y 7.1 c) del Real Decreto-ley 6/2022 de un único trámite de participación pública, que no ha sido suprimida, sino que se contempla solo en la fase sustantiva del procedimiento de autorización del proyecto, fase en la que se incardina el procedimiento instrumental determinación de la afección ambiental, no parece vulnerar el artículo 105 de la Constitución.

Es verdad que las técnicas de evaluación ambiental contempladas en el Derecho de la Unión Europea, y en las sucesivas leyes internas que han regulado esta materia, se han configurado como instrumentos preventivos de protección ambiental de carácter preceptivo, de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza procedimental y participativa. No hay duda de que en su configuración legal, que no constitucional, la naturaleza participativa se ha contemplado como esencial tanto por el legislador comunitario como por el estatal (una descripción completa se encuentra en la STC 13/1998, FFJJ 4, 5 y 6).

No obstante, como se ha razonado en el fundamento jurídico segundo, puede interpretarse que el mandato del artículo 45 de preservar y defender el medio ambiente

obliga al legislador a regular la obligación de las Administraciones públicas de ponderar y corregir la incidencia cuando deciden sobre la aprobación o la autorización proyectos de gran envergadura o con un significativo impacto potencial, pero no puede interpretarse que haya de hacerse mediante una determinada técnica y solo de esa. Cabe pues establecer un procedimiento distinto en el que la participación pública sea menor, siempre que no se vade de contenido el artículo 105 de la Constitución.

En cuanto al Derecho comunitario en la materia, también se ha razonado ya, en el fundamento jurídico tercero, que permite al Estado miembro excluir algunos proyectos de las técnicas de evaluación ambiental establecidas en la directiva en vigor, bien caso por caso, bien mediante la fijación de umbrales basados en una serie de criterios establecidos. Ello significa que el Estado miembro, siempre que respete esos criterios, puede regular la posibilidad de exceptuar algunos proyectos y, en lógica consecuencia, fijar para esos casos, si así lo estima oportuno o le obligan sus normas internas, un mecanismo de ponderación de la incidencia ambiental diferente, que ya no tendrá que contar con las características propias de la evaluación ambiental y en el que, por tanto, la participación pública podrá tener menos presencia.

### RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **NO INTERPONER** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 6, apartados 2 y 3, del 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 en Ucrania.