



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

EL DEFENSOR DEL PUEBLO REGISTRO SALIDA 07/01/11 - 11000575

Estimado Sr.:

Esta Defensoría ha recibido informe del Consejero de Medio Ambiente Gobierno de Cantabria, sobre la queja 09015762, interpuesta por usted, en el que manifiesta lo siguiente:

1.- El Gobierno de Cantabria ha explicado en sede parlamentaria, por propia iniciativa o cuantas veces ha sido interpelado, y a través de diversos medios, las acciones que se están llevando a cabo y el alcance y objetivo de las mismas.

2.- El Gobierno de Cantabria no ha aprobado ningún proyecto de desarrollo eólico que suponga instalar 700 aerogeneradores, de los que 250 se situarán al sur de la bahía de Santander, a partir de 10,5 Km en el agua.

3.- En consecuencia, tampoco existe una división en parques pequeños (de 50 MW cada uno) ni, mucho menos, existe una localización concreta de los parques sobre el territorio.

4.- Las actuaciones más recientes del Gobierno de Cantabria, en el campo del desarrollo de la energía eólica, han sido las siguientes:

- a. Por el Decreto 81/2006, de 6 de julio, se aprobó el Plan Energético de Cantabria 2006-2011, que en el apartado de energía eólica fijaba como objetivo la instalación de 300 MW en el período de vigencia del Plan en las tres zonas consideradas más aptas para el desarrollo eólico (Puerto de los Tornos, Sierra del Escudo y Campoo). Los 300 MW se correspondían con los objetivos de potencia eólica contemplados en el Plan de Energías Renovables de España (PER) 2005-2010 y su distribución por Comunidades Autónomas. El Plan recordaba también la necesidad de que cada proyecto se sometiera al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En el año 2008 se puso en explotación la primera fase, 18 MW, del parque eólico de Cañoneras, situado en la primera de las zonas, cuya potencia total es de 32 MW. Además hay cinco parques eólicos en tramitación administrativa, cuatro de los cuales ya disponen de autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución. Hay que señalar que, en todos ellos, el inicio de la tramitación fue anterior, no solo al PLENERCAN 2006-2011, sino al Acuerdo que el Consejo de Gobierno de Cantabria adoptó en 2001 suspendiendo la tramitación de

1 de 7

*Paseo de Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid (España)
Tel. (+34) - 91 432 79 00 Fax: (+34) - 91 308 11 58*



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

Planes directores eólicos, regulados por el Decreto autonómico 41/2000, e imponiendo lo que se vino en llamar la "moratoria eólica".

- b. El BOC de 16 de marzo de 2009 publicó el Decreto 19/2009, por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que deroga expresamente el citado anteriormente Decreto 41/2000. El Decreto 19/2009 tiene como finalidad "ordenar, en régimen de transparencia y concurrencia competitiva, la oferta existente en el sector de la energía eólica en régimen especial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, partiendo del principio de libertad de instalación en materia de generación eléctrica y de los condicionantes que sobre la ordenación del territorio y el medio ambiente conlleva dicha concurrencia" y, en los términos indicados, su objeto es "la regulación del procedimiento para autorizar la instalación de Parques Eólicos situados en tierra y cuya potencia eléctrica instalada no exceda de 50 MW, así como de las condiciones técnicas, socioeconómicas, urbanísticas y medioambientales para su implantación". En lo que pueda afectar al ámbito de competencias de esta Consejería, el artículo 8 del Decreto, que se refiere al cumplimiento de la normativa medioambiental establece que "la tramitación de las autorizaciones de un Parque Eólico se sujetará al cumplimiento de la normativa ambiental vigente en cada momento y, en particular, a las prescripciones establecidas en la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, así como a las del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos".
- c. En junio de 2009, la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico del Gobierno de Cantabria convocó un concurso público para la asignación de un máximo de potencia eólica de 1400 MW, distribuidos en siete zonas territoriales, para la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Este concurso se convoca en aplicación de lo que dispone el artículo 2 del Decreto 19/2009: "únicamente podrá concederse autorización administrativa para la instalación de Parques Eólicos a quienes hayan obtenido previamente en concurso público convocado al efecto, en los términos previstos en el presente decreto, la asignación de la potencia eólica necesaria para poder llevar a cabo dicha instalación". Para la mayor eficacia de la ordenación del proceso autorizador, el Decreto 19/2009 contempla dos variables fundamentales: la máxima potencia eólica a instalar y una zonificación territorial a efectos de determinar la implantación de dicha potencia. La potencia eólica máxima se ha determinado en función del potencial de evacuación eólica teniendo en cuenta las instalaciones de la red de transporte a largo plazo (2016-2020), del potencial eólico disponible en la Comunidad Autónoma y del potencial de implantación eólica en la misma. Este potencial territorial se ha determinado a partir de un estudio de la Universidad de Cantabria "Estrategia ambiental para el aprovechamiento de la energía eólica en Cantabria" en el que se han analizado las áreas con mayor potencial de generación de energía eólica, las áreas que, en virtud de sus características ambientales, resultan especialmente sensibles y donde se debe evitar dicho tipo de instalaciones, las áreas en las cuales se puede

2 de 7

*Paseo de Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid (España)
Tel: (+34) - 91 432 79 00 Fax: (+34) - 91 308 11 58*



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

conciliar mejor el aprovechamiento de la capacidad del recurso y la protección del entorno así como la propuesta de medidas de mitigación o compensación de impactos, especialmente los relativos a las afecciones a elementos como las formaciones vegetales, la fauna y el paisaje.

5.- Las actuaciones descritas en el punto anterior han sido impulsadas y desarrolladas por la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico del Gobierno de Cantabria, que es la autoridad sustantiva en materia de energía en esta Comunidad Autónoma.

- a. Desde el punto de vista de los planes, está vigente el Plan Energético de Cantabria (PLENERCAN) 2006-2011. Ni el Decreto 19/2009, ni la convocatoria del concurso público han derogado o modificado el Plan por lo que estará vigente hasta que expire su plazo en 2011 o bien sea sustituido antes por otro Plan. Ni el Decreto 19/2009, que contó con el dictamen favorable del Consejo de Estado, ni la convocatoria del concurso público constituyen instrumentos de planeamiento y por tanto no les es de aplicación el procedimiento de evaluación de planes y programas previsto en la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, y en la Ley 9/2006 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- b. El Decreto 19/2009 regula el procedimiento para la autorización de instalaciones eólicas y el concurso público constituye la primera fase de este procedimiento, cuya resolución determinará los operadores que en un futuro podrán solicitar autorización para instalar parques eólicos dentro de una zona determinada y con un límite de potencia asignada. La delimitación de las zonas territoriales y la identificación de la potencia máxima a instalar en cada zona se lleva a cabo, a los exclusivos efectos de ordenar el proceso de asignación de potencia, teniendo en cuenta lo previsto en la legislación y planificación eléctrica y en la planificación de los sectores de gas y electricidad (desarrollo de las redes de transporte) aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008. El estudio realizado por la Universidad de Cantabria no pretende ser, ni lo es, un estudio de impacto ambiental o un informe de sostenibilidad ambiental, es, fundamentalmente, un documento de trabajo, ciertamente de gran rigor y calidad, cuya finalidad es la ordenación del proceso autorizador del concurso. No cabe, por tanto, achacarle supuestos defectos o carencias en aspectos exigibles a otros instrumentos perfectamente regulados en las normas.
- c. Como resumen de todo lo anterior cabría decir, por tanto, que hasta diciembre de 2011, mientras siga vigente el PLENERCAN, o antes si el Gobierno de Cantabria aprueba una nueva planificación energética, no podrán existir instalados parques eólicos que excedan de 300 MW en los términos indicados en dicho documento de planificación.
- d. A partir de ese momento, diciembre de 2011 o, en su caso, en fecha anterior resultará aplicable lo que resulte de la normativa de planificación vigente, en particular, respecto a esta cuestión, la de carácter energético. A este respecto, el Gobierno de Cantabria ya ha empezado los trabajos

3 de 7

*Paseo de Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid (España)
Tel: (+34) - 91 432 79 00 Fax: (+34) - 91 308 11 58*



para redactar una nueva planificación energética que tenga en cuenta el importante desarrollo de la energía eólica que se prevé más allá del 2010 en la denominada "Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016. Desarrollo de las redes de transporte" que incrementa sustancialmente las previsiones fijadas en el PER para la potencia eólica instalada.

- e. Esa nueva planificación energética de Cantabria, en este caso sí, será sometida a evaluación ambiental estratégica según el procedimiento reglamentariamente establecido: se realizarán las consultas preceptivas, se elaborará un documento de referencia para la redacción del informe de sostenibilidad ambiental, se someterá a información pública y se redactará una memoria ambiental con todo lo cual se redactará la versión definitiva del nuevo plan.
- f. Esta será la referencia a aplicar al resultado del concurso que, no olvidemos, asigna valores máximos de potencia y que, según las bases, puede no llevar a cabo la asignación de potencia en alguna o algunas de las zonas territoriales o puede asignar dicha potencia en una cuantía menor de la prevista. Además la zonificación del concurso no puede tener, ni tiene, como efecto determinar las áreas potencialmente aptas para implantar parques eólicos, sino exclusivamente llevar a cabo una contingentación territorial, marcar los límites externos que determinan toda la zona territorial en la cual la empresa finalmente seleccionada puede desarrollar, sin competencia de terceros, instalaciones eólicas.
- g. Por otra parte, resuelto el concurso, las iniciativas de parques eólicos que tramiten los adjudicatarios del concurso deberán ajustarse a la legislación y planificación vigente en cada momento. El concurso eólico se limita a ordenar el proceso autorizador sin introducir ni alterar el marco jurídico preexistente o que pueda aprobarse en el futuro, ni alterar el contenido de las planificaciones vigentes en cada momento.
- h. Por ello se resalta que la futura tramitación de las autorizaciones de parques eólicos debe llevarse a cabo con estricta sujeción a la normativa y planificación energética, a la legislación y planificación urbanística y de ordenación del territorio, a la legislación sobre el patrimonio artístico y cultural, y, muy especialmente, a la legislación y planificación ambiental.
- i. Es aquí donde nuevamente intervendrá la Consejería de Medio Ambiente sometiendo cada una de las propuestas de autorización de parques eólicos a la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos que, tal y como determinan la Ley de Cantabria 17/2006, de Control Ambiental Integrado, y el Real Decreto legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, entre otras cuestiones deberán evaluarse los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio artístico y el arqueológico, así como el detalle de la interacción entre todos estos factores.



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

6.- Como conclusión final cabe recordar que la evaluación ambiental es un acto de trámite preceptivo que se incardina dentro de un proceso sustantivo de autorización, bien de un plan o programa, bien de un proyecto. Si no existe el procedimiento sustantivo tampoco puede existir la evaluación ambiental ya que ésta no es una autorización en sí misma sino, como ha quedado dicho, un informe sectorial que se incorpora al expediente de autorización. Como se decía más arriba el Gobierno de Cantabria no ha autorizado ningún parque eólico más allá de aquellos que iniciaron su tramitación al amparo del Decreto 41/2000 y que pasaron su correspondiente evaluación ambiental. Por otra parte, desde el punto de vista de la planificación, se reitera que el Gobierno de Cantabria no ha aprobado todavía ningún Plan que sustituya al vigente PLENERCAN, que, en su momento, también fue evaluado ambientalmente. La Consejería de Medio Ambiente interviene en los procedimientos de autorización que, según la normativa, requieran de evaluación ambiental y lo hace en los momentos procedimentales fijados también en las normas.

Visto todo lo cual, esta Defensoría considera procedente solicitar a esa Consejería:

I.- Una aclaración sobre si algunas de las zonas territoriales delimitadas a efectos de identificación de la potencia máxima a instalar por el Decreto 19/2009, por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, incluye la Bahía de Santander.

II.- Una explicación de las razones por las que, antes de aprobar la nueva planificación energética que sustituirá al vigente PLENERCAN, se ha considerado necesario y oportuno aprobar el Decreto 19/2009, el cual ordena el proceso de asignación de potencia mediante la delimitación de las zonas territoriales y la identificación de la potencia máxima a instalar en cada zona, basándose en un estudio realizado por la Universidad de Cantabria denominado "Estrategia ambiental para el aprovechamiento de la energía eólica en Cantabria".

Esta Defensoría entiende que hubiera sido más lógico empezar por aprobar la nueva planificación en materia de energía de Cantabria, en la que se determinase la zonificación territorial, es decir los límites externos de determinadas zonas territoriales en las cuales las empresas pueden desarrollar - si ganan el concurso público convocado al efecto con posterioridad- sin competencia de terceros, las instalaciones eólicas.

A nuestro juicio, este tipo de zonificación, aunque no concrete las localizaciones en las que definitivamente se implantarán parques eólicos (algo que se decidirá posteriormente aplicando las debidas prescripciones normativas, entra ellas las de evaluación ambiental de proyectos) sí delimita amplias zonas, en principio aptas par ello desde le punto de vista del potencial eólico, y además asigna a cada una de ellas una potencia eólica desde el punto de vista de la eficiencia energética, impacto y rentabilidad económica y social de las instalaciones, protección y minimización de las afecciones medioambientales, nivel tecnológico de las instalaciones, seguridad del suministro. Por todo ello, el Decreto 9/2009 tiene un contenido propio de una decisión de naturaleza planificadora, ya que adopta decisiones de emplazamiento: aunque éste no se concrete, sí se delimita.

5 de 7

*Paseo de Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid (España)
Tel. (+34) - 91 432 79 00 Fax: (+34) - 91 308 11 58*



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

De hecho, tal y como reconoce la Consejería de Medio Ambiente, la potencia eólica máxima se ha determinado en función del potencial de evacuación eólica teniendo en cuenta las instalaciones de la red de transporte a largo plazo (2016-2020), del potencial eólico disponible en la Comunidad Autónoma y del potencial de implantación eólica en la misma. Este potencial territorial se ha determinado a partir del estudio de la Universidad de Cantabria antes referido en el que se han analizado las áreas con mayor potencial de generación de energía eólica, las áreas que, en virtud de sus características ambientales, resultan especialmente sensibles y donde se debe evitar dicho tipo de instalaciones, las áreas en las cuales se puede conciliar mejor el aprovechamiento de la capacidad del recurso y la protección del entorno, así como la propuesta de medidas de mitigación o compensación de impactos, especialmente los relativos a las afecciones a elementos como las formaciones vegetales, la fauna y el paisaje. No cabe duda de que todo este análisis normalmente forma parte de las bases en las que se sustenta la planificación, la cual sí se somete a evaluación ambiental estratégica.

Desde nuestro punto de vista lo lógico hubiera sido que el Estudio de la Universidad de Cantabria y sus consecuencias respecto a la zonificación y a la asignación de la potencia hubieran sido parte esencial de la nueva planificación energética (en materia eólica) que sí ha de ser sometida a evaluación ambiental estratégica. Una vez aprobada esa planificación, ya hubiera podido aprobarse un decreto que, de conformidad con la zonificación y la asignación de potencia por zona decididas en la planificación, ordenase la oferta de energía eólica mediante concurso público.

Sin embargo, al haberse aprobado el Decreto 19/2009 antes de aprobar la nueva planificación eólica para Cantabria, se sustraen de la evaluación estratégica decisiones sobre el emplazamiento (zonas dónde se podrán implantar las instalaciones eólicas) y la asignación de máxima potencia eólica en cada zona. Además, parece que el orden elegido es el inverso al que indica la lógica. En vez de decidir primero las zonas aptas para emplazar instalaciones eólicas y la máxima potencia en ellas a instalar, sometiendo estas decisiones a los controles propios de la evaluación estratégica (entre ellos las consultas y la información pública) y posteriormente convocar un concurso público que ordene la oferta de conformidad con la planificación, el Gobierno de Cantabria ha regulado y convocado primero el concurso público de asignación de potencia eólica que autorice después a las empresas con potencia asignada la instalación del parque o parques eólicos.

Esta Defensoría cree que tal modo de proceder puede suponer un fraude a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, cuyo fin es conseguir un elevado nivel de protección el medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas (artículo 1), es decir integrar el análisis de los efectos ambientales en las fases de decisión anteriores a los proyectos. En ese sentido, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 2 de esta Ley, los planes y programas se definen como el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables

6 de 7

*Paseo de Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid (España)
Tel. (+34) - 91 432 79 00 Fax: (+34) - 91 308 11 58*



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

05-MKB-EMM

Nº expediente: **09015762**

directamente sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos. Por ello, esta Defensoría cree que el Decreto 19/2009, aunque no recoja la nomenclatura “plan o programa”, contiene unas estrategias y directrices para el desarrollo eólico en Cantabria, que debían haber sido evaluadas de conformidad con la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Por tanto, esta Institución solicita que nos informe sobre las razones que justifican el orden de aprobación normativa elegido en este caso, es decir las razones que justifican haber aprobado el Decreto 19/2009, antes de haber aprobado la nueva planificación energética de Cantabria, así como que medidas adoptará para lograr que la zonificación elegida en ese Decreto para implantar las instalaciones eólicas y la asignación de máxima potencia eólica en cada zona sean evaluadas estratégicamente.

III- Interesa asimismo a esta Defensoría conocer el estado actual de los trabajos del Plan que ha de sustituir al vigente Plan Energético de Cantabria 2006-2011 (PLENERCAN), en especial en lo que se refiere a la planificación eólica.

Una vez recibamos la información solicitada, le comunicaremos su contenido y las actuaciones que en su caso procedan,

Manuel Ángel Aguilar Belda

El presente documento es una copia fiel de un documento firmado electrónicamente con certificado personal reconocido de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre y custodiado y tratado según la Ley Orgánica de Protección de Datos, en los sistemas de información de la Institución del Defensor del Pueblo. Esta información puede ser verificada conforme a los términos establecidos por la legislación vigente.

Las políticas de privacidad y el tratamiento de los datos de carácter personal se realizan conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en la Instrucción del Defensor del Pueblo de 23 de septiembre de 2008 (BOE de 8 de diciembre de 2008) donde se establece el procedimiento para que los ciudadanos puedan obtener gratuitamente información sobre sus datos e igualmente proceder a solicitar la rectificación, cancelación y oposición a los mismos.