



Comisión  
Nacional  
de Energía

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE  
DECRETO DEL GOBIERNO DE  
CANTABRIA POR EL QUE SE REGULA  
LA INSTALACIÓN DE PARQUES  
EÓLICOS EN LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

6 de noviembre de 2008

# **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE CANTABRIA POR EL QUE SE REGULA LA INSTALACIÓN DE PARQUES EÓLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

De conformidad con la Disposición Adicional Undécima, apartado tercero, 1, función Sexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y el artículo 5.1. del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 6 de noviembre de 2008 ha acordado emitir el siguiente

## **INFORME**

### **1 OBJETO**

El presente documento tiene por objeto responder a la solicitud de la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico del Gobierno de Cantabria por la que solicita informe sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria*", en cumplimiento de lo establecido en la Disposición adicional undécima, apartado tercero, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que regula las funciones de la Comisión Nacional de Energía.

Con carácter previo, se hace necesario agradecer al Gobierno de Cantabria la oportunidad que supone para esta Comisión el planteamiento de consultas como la formulada, que permiten a la CNE conocer de ciertas soluciones normativas que se pueden disponer para afrontar diferentes cuestiones que surgen al hilo del establecimiento de las instalaciones eléctricas, y manifestar su parecer sobre las mismas con carácter previo a su adopción. Ya viene obrando en esta línea el Gobierno de Cantabria, que en el año 2000 sometió asimismo a informe de esta Comisión el Proyecto de Decreto sobre procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, dando lugar el Informe de este Consejo de Administración de fecha 25 de julio de 2000.

En este mismo sentido, cabe hacer referencia a Informes previos de esta Comisión, de fecha más reciente, sobre propuestas normativas de carácter autonómico. En particular, con una temática relacionada igualmente con instalaciones de generación de régimen especial, puede verse el Informe emitido el 3 de abril de 2008 por este Consejo de Administración acerca de la Propuesta de Orden de la Junta de Andalucía, sobre el procedimiento a seguir para priorizar el acceso y conexión a la red eléctrica para la evacuación de la energía de instalaciones de generación no gestionables. También en materia de autorización de instalaciones eléctricas, puede aludirse al Informe de 18 de enero de 2007 sobre el Proyecto de Decreto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se regulan los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica a tramitar por la mencionada Junta de Comunidades de Comunidades.

## **2 ANTECEDENTES**

La Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su artículo 24, determina las competencias exclusivas que se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Cantabria, señalando entre otras, la de industria (punto 30 de dicho artículo 24), sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado según se especifica en el apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

En particular, el apartado 31 del citado artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, especifica como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma las *“instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*.

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en su artículo 3, apartado 3, establece que corresponde a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivos Estatutos, el desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia eléctrica, así como autorizar las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades o cuando el transporte o distribución no salga de su ámbito territorial.

El Decreto 41/2000, de 14 de junio, por el que se regula el procedimiento para la autorización de Parques Eólicos en Cantabria supone un antecedente del nuevo Decreto objeto del presente informe, aunque aquel se basaba en la elaboración, por parte de los propios promotores de los parques eólicos, de los “Planes Directores Eólicos”, mientras que ahora se tratará de someter el procedimiento a concurso público con el objeto de dotar al proceso de mayor transparencia.

El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, establece el régimen jurídico aplicable a estas actividades y determina las medidas necesarias para garantizar el suministro a los consumidores finales, sin interferir en las competencias de las Comunidades Autónomas, así como determina el régimen de autorización correspondiente a las instalaciones eléctricas competencia de la Administración General del Estado y el procedimiento de inscripción en los distintos registros administrativos previstos en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico .

Con fecha 29 de enero de 2003 se publica en el Boletín Oficial de Cantabria el Decreto 6/2003, de 16 de enero, que tiene por objeto regular los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones administrativas para la construcción, modificación, explotación, transmisión y cierre de las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, cuya competencia sea titularidad del Gobierno de Cantabria, así como las revisiones, inspecciones, responsabilidades y sanciones concernientes a las citadas instalaciones.

El 26 de mayo de 2007 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, estableciendo el régimen jurídico y económico para esta actividad, en cuyo ámbito de aplicación encuadramos, entre otras, las instalaciones que utilizan como energía primaria la energía eólica, dentro del llamado grupo b.2.

Con fecha 18 de septiembre de 2008, tuvo entrada en el registro de la CNE escrito de la Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico del Gobierno de Cantabria, por el que solicita, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional undécima, apartado

tercero, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, informe sobre el “*Proyecto de Decreto por el que se regula la instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria*”, cuyo objeto es determinar el procedimiento para autorizar la instalación de parques eólicos en el ámbito territorial de esta Comunidad, así como las condiciones técnicas, socio-económicas, urbanísticas y medioambientales para su implantación.

### **3 NORMATIVA APLICABLE**

- Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.
- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Cantabria.
- Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.
- Decreto 6/2003, de 16 de enero, por el que se regulan las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica (Publicado en el Boletín Oficial de Cantabria de 29 de enero de 2003).
- Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

### **4 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO**

El Proyecto de Decreto objeto de análisis en el presente informe consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se define el objeto y ámbito de aplicación de Decreto, pasando, en el segundo capítulo, a determinar la forma de asignación de la potencia eólica a instalar. Este capítulo segundo se divide en dos secciones, la primera, de principios generales, determina el concurso público como procedimiento para asignar la potencia eólica, mientras que en la segunda ya se define todo el proceso a realizar para concursar y obtener una potencia eólica máxima a instalar, que es la novedad más importante que introduce este proyecto de Decreto sobre su antecesor, el Decreto 41/2000, de 14 de junio.

Ya en el capítulo tercero se explicitan los requisitos y procedimientos necesarios para obtener la autorización administrativa por parte de estos parques eólicos, y en el capítulo cuarto se incluyen normas comunes sobre modificación de instalaciones e infracciones y sanciones.

Como Disposición Derogatoria Única, se deroga el Decreto 41/2000, de 14 de junio, que regulaba el procedimiento para la autorización de Parques Eólicos en Cantabria.

## **5 CONSIDERACIONES GENERALES**

### **5.1. Sobre la competencia administrativa.**

El borrador de Decreto que se informa determina como objeto del mismo la regulación de *“la demanda existente en el sector de la energía eólica en régimen especial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria”*.

Esta Comisión considera que, si bien en virtud el artículo 4.1 del Real Decreto 661/2007, de 26 de mayo, una Comunidad Autónoma tiene competencia para autorizar, en su ámbito territorial, este tipo de instalaciones, cabe también considerar lo especificado en el apartado 2.b) del mismo artículo 4 del citado Real Decreto 661/2007, donde se establece que corresponde a la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *“la autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de las instalaciones cuya potencia instalada supere los 50 MW, o se encuentren ubicadas en el mar, previa consulta en cada caso con las comunidades autónomas afectadas por la instalación”*. Por tanto, sería necesario especificar realmente a qué tipo de instalaciones compete este Decreto, ya que no se trata tan sólo de aquellas cuyo ámbito territorial sea Cantabria, sino de las que su potencia a instalar sea inferior a 50 MW y estén ubicadas en tierra.

### **5.2. Sobre el mecanismo establecido para adjudicar las autorizaciones.**

El Proyecto de Decreto elaborado por el Gobierno de Cantabria prevé la necesidad de celebrar un concurso público para que se puedan instalar parques eólicos en Cantabria.

Sólo quienes resulten vencedores de tales concursos, que serán convocados cuando la Administración autonómica considere oportuno, podrán establecer un parque eólico en esta Comunidad, que, por lo demás, habrá de respetar la potencia eólica máxima que la Administración autonómica fije en cada concurso.

El Preámbulo del Decreto señala, así, que el objetivo de este Decreto es *“sustituir el mecanismo de implantación de parques eólicos contenido en el mencionado Decreto 41/2000, basado en la elaboración por los promotores de dichos parques de los denominados “Planes Directores Eólicos”, por un sistema de asignación de potencia eólica fundamentado en el procedimiento de concurso público”*. Según el Preámbulo, este sistema *“se considera el más adecuado para permitir compatibilizar el elevado y creciente número de agentes interesados en el establecimiento de parques eólicos en Cantabria con las exigencias de respeto a los recursos ambientales, culturales y paisajísticos de nuestra Comunidad y con las limitaciones en la evacuación de energía eléctrica derivadas del trazado de las líneas de transporte y distribución existentes en nuestro territorio”*.

Según el artículo 2 de este Decreto, *“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”*; de este concurso sólo se exceptúa a instalaciones eólicas que no sobrepasen los 100 kW (o a ciertas instalaciones experimentales o de autoconsumo sin conexión a la red eléctrica). El artículo 5 dispone, en su apartado 1, que *“El procedimiento para la asignación de potencia eólica a instalar se iniciará de oficio mediante convocatoria pública de los concursos correspondientes a través de su publicación en el Boletín Oficial de Cantabria”*. Conforme al apartado 3 de este artículo 5, *“La instrucción de los procedimientos se realizará conforme a lo que establezcan las bases de la convocatoria, que deberán recoger, como mínimo, la potencia eólica máxima a instalar y las zonas de implantación territorial de dicha potencia”*.

Asimismo, de acuerdo con el apartados 3 y 4 del artículo 5 del Decreto, las bases de cada concurso contemplarán un *“Proyecto de implantación socio-económico”* del parque eólico de que se trate, en relación con el cual los licitadores han de asumir compromisos, a fin de resultar adjudicatarios.

Al respecto de estas previsiones, cabe traer a colación las consideraciones contenidas en la Exposición de Motivos de la Ley del Sector Eléctrico, que alude a un derecho de los productores a la libre instalación (párrafo cuarto de la Exposición de Motivos): *“En la generación de energía eléctrica, se reconoce el derecho a la libre instalación y se organiza su funcionamiento bajo el principio de libre competencia”*. Según el artículo 2 de la Ley, *“Se reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica reguladas en la presente Ley”*. El artículo 4 de la Ley establece que la **planificación eléctrica** *“tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte”*. Por su parte, el artículo 21 somete al régimen de autorización administrativa la construcción de instalaciones de producción: *“La construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida al **régimen de autorización administrativa previa** en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo”*; añade que esta autorización *“tendrá carácter reglado”*.

Entiende esta Comisión Nacional de Energía que los intereses autonómicos en materia de ordenación del territorio y en materia de medio ambiente pudieran justificar actuaciones autonómicas de ordenación sobre las instalaciones eléctricas. Así, a este respecto, en términos generales, es habitual acudir a los instrumentos de planeamiento<sup>1</sup> o las declaraciones de impacto ambiental<sup>2</sup>, como medios que permiten encauzar estas cuestiones, conciliando en buena medida los diferentes intereses públicos que concurren.

A juicio de esta Comisión, cualquier medida, de la tipología que sea, que, en general, se pudiese adoptar sobre estos aspectos (al objeto de conciliar el establecimiento de

---

<sup>1</sup> Los cuales pueden definir espacios susceptibles de abarcar instalaciones eólicas, en especial cuando hay terrenos que gozaren de cierto nivel de protección, o pueden recoger limitaciones en cuanto al uso del suelo, dejando a la iniciativa de los sujetos productores su eventual aprovechamiento.

En particular, respecto al medio rural podrían tenerse en cuenta las previsiones sobre el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, contenidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuyo artículo 24 prevé que *“Con el objeto de potenciar el desarrollo e implantación de las energías renovables, el Programa podrá incluir medidas que tengan por finalidad: (...) e) La producción de energía eólica y solar, en particular, y los sistemas o proyectos tecnológicos de implantación de energías renovables para uso colectivo o particular térmico o eléctrico y de reducción del uso de energías no renovables”*.

<sup>2</sup> Las cuales habitualmente contemplan medidas de protección paisajística (como aprovechamiento de viales existentes, minimización de la ocupación del suelo inalterado, reducción de impacto cromático, adaptación de los edificios del parque a la tipología de construcción rural del entorno, soterramiento de líneas, mimetización cromática, etc), aparte de medidas de protección del suelo, avifauna...

instalaciones eléctricas con los intereses públicos en materia de medio ambiente y ordenación del territorio) debería estar basada en una aplicación conforme al principio de proporcionalidad, el cual supone una ponderación razonada, justificada, de los diferentes intereses públicos concurrentes (también del interés público de la libre concurrencia en materia de instalaciones de generación, acogido por el legislador), ponderación que habría de conducir, consecuentemente, a la medida que en concreto se hubiere postulado como solución idónea. Una aplicación general o absoluta de medidas que restringieran los principios generales de la Ley del Sector Eléctrico pudiera implicar, si las restricciones se aplican con carácter general para todo el territorio o estuvieran previstas de una forma inflexible, una infracción de las previsiones de la Ley del Sector Eléctrico antes enunciadas.

Ya se ha planteado esta Comisión estas cuestiones en su Informe 30/2008, relativo a la propuesta de Real Decreto de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución. En dicho Informe, en relación con la *“adecuación de la propuesta de Real Decreto al marco regulatorio del régimen especial”*, se expresa lo siguiente:

*“La producción de energía eléctrica en régimen especial se configura en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, como una actividad libre, sobre la que rige el principio de libertad de instalación, conforme se establece en el artículo 11 y en la propia exposición de motivos de la Ley. La actividad se encuentra sujeta al régimen de autorización administrativa previa de carácter reglado, que se regirá por el principio de no discriminación, según dispone expresamente el artículo 28 de la misma Ley.*

*En consecuencia, cualquier regulación que establezca los requisitos para la instalación de centrales en régimen especial, o que pueda suponer una limitación sobre la potencia de éstas (por ejemplo, el establecimiento de contingentes y, correlativamente, el de un sistema de reparto), debe respetar los principios anteriormente indicados. En particular, no resultarían conformes con lo establecido en el artículo 28 de la Ley sistemas que*

*comportasen la abierta transformación del régimen legal de autorización administrativa previa de carácter reglado en otro de carácter cuasi-concesional.*

*A este respecto, procede señalar, sin embargo, que la propuesta de Real Decreto objeto del presente informe no vulnera los antedichos principios por el establecimiento de unas potencias objetivo y de un “sistema de pre-asignación de retribución” (arts. 4 y siguientes), en tanto en cuanto tales previsiones se relacionan con el reconocimiento de la correspondiente tarifa o prima regulada, y no con el establecimiento o instalación en sí de las centrales.” (Apartado 4.5 del Informe)*

A estos efectos, procede señalar que la previsión del borrador de Decreto remitido por el Gobierno de Cantabria, de que “únicamente” podrá concederse autorización administrativa para la instalación de parques eólicos a quienes hayan obtenido previamente en concurso público la asignación de la potencia eólica necesaria (artículo 2), así como la propia previsión de que el sistema de asignación de las cuotas de potencia de los parques tendrá lugar en virtud del procedimiento de concurso (artículo 3), que es el sistema propio del régimen de la concesión administrativa, que no el de la autorización administrativa, supone la transformación del régimen legal de autorización administrativa en otro de naturaleza cuasi-concesional, respecto del cual la Comunidad Autónoma no es competente. Se sugiere, por lo tanto, la modificación de estas previsiones.