



Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo
Hble. Sr. Conseller
Ciutat Adtva. 9 d'Octubre. Castán Tobeñas, 77
València - 46018

=====
Ref. queja núm. 1716219
=====

Asunto: Modificación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana

Hble. Sr. Conseller:

D. (...), en calidad de presidente de la asociación "Rentonar, en defensa del Patrimoni Natural i Cultural" y Dña. (...), como presidenta de la asociación "Coordinadora d'Estudis Eòlics del Comtat", se dirigen a esta institución manifestando su disconformidad con el Acuerdo de fecha 28 de julio de 2017 (publicado en el DOGV nº 8096, de 1 de agosto de 2017), del Consell, por el que se modifica el Acuerdo del Consell de fecha 26 de julio de 2001, de aprobación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, por considerar que:

"(...) la publicación de este Acuerdo, sin información pública, sin participación ciudadana previa y sin una adecuada evaluación ambiental de la modificación del Plan eólico, vulnera la legislación vigente y lesiona los derechos ciudadanos a participación en los asuntos públicos (art. 9.2 y 23 de la Constitución Española) y a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45) (...)".

Los autores de la queja justifican su disconformidad con las siguientes 10 consideraciones jurídicas:

1.- Esta modificación, en primer lugar, supone una prórroga de diez años, irregular y al margen de la ley, otorgada a las empresas eólicas respecto a unas actuaciones que, según las bases del Plan Eólico, deberían haber estado en funcionamiento el 31 de diciembre de 2007.

2.- La modificación que se plantea se trata de una modificación sustancial e importante del Plan eólico aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2001.

3.- El Plan eólico de 2001 tiene unos procedimientos específicos para su revisión y modificación que han sido incumplidos.

4.- El Plan eólico de la Comunitat Valenciana tiene una doble dimensión:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 15/12/2017	Página: 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es		

- es el Plan que determina el régimen general de deberes, obligaciones y cesiones que deben ser cumplidos para la instalación de los parques eólicos.
- tiene el carácter de Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial (y las modificaciones deben ajustarse a la legislación sobre Ordenación del Territorio).

5.- Al ocupar territorio que cuenta con diferentes figuras de protección ambiental, se ocupan también Espacios Naturales Protegidos e incluso Espacios de la Red Natura 2000 (y las modificaciones deben ajustarse a la legislación medioambiental y a la relativa a Espacios Naturales Protegidos).

6.- A lo largo de estos 16 años ha aparecido nueva legislación de ordenación del territorio, nueva legislación paisajística y, sobre todo, nueva legislación ambiental. Consecuencia de esto es que, con la legislación actual, un Plan eólico debería someterse a una evaluación ambiental y territorial estratégica, que no se ha realizado.

7.- Es incomprensible que la actual modificación del Plan eólico no se haya elaborado supeditándose a la “Estrategia Valenciana de Energía y Cambio Climático de la Comunitat Valenciana” y se posponga la coherencia con dicha Estrategia hasta dentro de doce meses.

8.- Esta falta de información pública, de participación ciudadana y de una adecuada evaluación ambiental del “nuevo” Plan eólico, así como de una adaptación efectiva a la normativa actualmente vigente.

9.- No se ha tenido en cuenta la nueva protección ambiental de muchos de estos espacios que se han creado en estos 16 años transcurridos desde que se aprobó el Plan eólico original, dándose la paradoja de que continúen consideradas como aptas para su aprovechamiento eólico algunas Zonas (entre ellas, la Zona 14) donde gran parte de la zona apta ha sido catalogada como Zona de Especial Protección para las Aves y otra parte importante ha sido catalogada como Lugar de Interés Comunitario. Esto plantea la necesidad de exclusión de los Espacios Naturales protegidos de la Red Natura 2000 como zonas aptas para su aprovechamiento eólico.

10.- Solicitamos al Síndic de Greuges que recomiende al Consell la anulación del Acuerdo de 28 de julio de 2017, del Consell, por el que se modifica el Acuerdo del Consell de 26 de julio de 2001 y la redacción de un nuevo Plan eólico, ajustado a la Ley, con la correspondiente participación ciudadana y la adecuada evaluación ambiental, donde no figuren como zonas aptas para su aprovechamiento eólico los espacios naturales protegidos y, en especial, los comprendidos en la Red Natura 2000, descartando, por tanto, algunas de las 15 zonas eólicas determinadas en 2001, entre ellas, la Zona 14 (...).”

Admitida a trámite la queja, solicitamos informe a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural y a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana.

La Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo nos remite un extenso informe en el que, entre otras cuestiones, se indica lo siguiente:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 15/12/2017	Página: 2

“(…) el Acuerdo de 28 de julio de 2017, ha modificado el Acuerdo, de 26 de julio de 2001, de aprobación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, esencialmente, en dos aspectos (el preámbulo del citado Acuerdo expone ampliamente las razones de ambos):

1-. Suprimir la convocatoria pública de selección de proyectos de parques eólicos, previa a la concesión de las autorizaciones administrativas pertinentes exigidas por la regulación básica del sector eléctrico (Punto Primero del Acuerdo).

2-. Dar un mandato (Punto Tercero del Acuerdo) a las consellerias competentes en energía, medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo, al ser los Departamentos del Consell que propusieron el PECV, para que evalúen el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en él, y reformulen el nuevo modelo de implantación de la energía eólica en la CV, lo que implicaría la modificación del actual PECV.

El resto del texto del Acuerdo de 28 de julio de 2017 son corolarios y meras consecuencias de su Punto Primero, en el sentido de que está dirigido a hacer coherente el texto del PECV a la indicada eliminación de la convocatoria (p.e. la supresión de la Comisión de Selección de Proyectos y de todas las cuestiones relacionadas propiamente con la resolución de la convocatoria, la adaptación del tenor del texto para eliminar la referencia en él a la citada selección, etc.), pero manteniendo el contenido y núcleo básico y esencial atinente a la ordenación territorial, ambiental y energética que introduce el PECV como Plan de Acción Territorial Sectorial, en el sentido de no afectar a determinaciones ni prescripciones propias de este instrumento.

Por tanto las normas de ordenación territorial, urbanísticas y medioambientales determinadas por el PECV no han sido modificadas por el Acuerdo del Consell, de 28 de julio de 2017, y siguen siendo de aplicación vinculante para las solicitudes que eventualmente se pudieran presentar para construir nuevos parques eólicos, y por supuesto, para los parques eólicos en explotación o las solicitudes en trámite presentadas antes del Acuerdo modificativo objeto de la queja. Igualmente hay que dejar claro que también son de aplicación las declaraciones de ZEPAS, LIC's u otros instrumentos de ordenación territorial y/o ambiental aprobados con posterioridad a la aprobación del PECV, al igual que la necesidad de obtener todos y cada uno de los actos previos de control administrativos exigidos por la regulación sectorial eléctrica para implantar un parque eólico (autorización administrativa previa, autorización de explotación, etc).

En definitiva, y esto es lo que interesa resaltar, la eliminación del instrumento de la convocatoria en absoluto significa que las nuevas instalaciones eólicas que se propongan puedan emplazarse, sin más, en cualquier lugar, pues su implantación efectiva seguirá sujeta a las normas de ordenación del PECV, que se mantienen, además del pronunciamiento favorable previo a su construcción por parte de los órganos competentes en las materias de evaluación ambiental, ordenación territorial y urbanística y energía.

Por ello, dado que la supresión de la convocatoria no incide en ningún aspecto sustantivo ni determinante (ni tampoco secundario o accesorio) de la

planificación y ordenación medioambiental, territorial o energética introducida por el PECV, la tramitación del Acuerdo de modificación se llevó a cabo a través de la tramitación prevista, con carácter general, para los Acuerdos del Consell. Cuando sí será preceptivo realizar la tramitación de la modificación del PECV como Plan de Acción Territorial Sectorial (con la correspondiente información y participación pública, y la evaluación ambiental y territorial estratégica -como plan que es-, tal y como indican los autores de la queja) es cuando, una vez terminados los trabajos ordenados por el Consell en el Punto Tercero, la reformulación del modelo de implantación de la energía eólica en nuestro territorio concluya (si es que es así) que es necesario revisar el PECV en los aspectos que proceda (modificar las actuales zonas, revisar las potencias y número de aerogeneradores de cada zona, modificar los vigentes criterios de áreas no aptas o aptas con restricciones, introducir las condiciones tecnológicas y/o explotación que se consideren más adecuadas, etc.).

En base a lo anterior, y ciñéndonos a las 10 consideraciones jurídicas de la queja sobre la que el SG interesa informe, debemos indicar:

1-. La fecha del 31.12.2007 fue una condición impuesta a los promotores de los proyectos seleccionados en la Resolución, del Conseller de Industria, Comercio y Energía, de 25 de febrero de 2003 (Punto Cuarto del resuelto, condición A), y no una norma del PECV aprobado por el Acuerdo del Consell, de 26 de julio de 2001, que al respecto no establecía prescripción alguna. Tampoco el Acuerdo, de 28 de julio de 2017, establece prórroga de ningún tipo.

2-. Como se acaba de exponer la modificación del PECV aprobada por el nuevo Acuerdo del Consell no puede considerarse 'sustancial e importante' en el sentido de no afectar al contenido y núcleo básico y esencial relativo a la ordenación territorial, ambiental y energética que introduce el PECV como Plan de Acción Territorial Sectorial. Por ello, no puede compartirse las adjetivaciones del entrecomillado que hace la queja acerca de la modificación.

3-. El procedimiento de revisión y modificación del PECV está previsto para otros supuestos (ver el art. 19 de las Normas del PECV), y no para una cuestión como es la supresión de la convocatoria de selección de proyectos, pues como se ha explicado no afecta a las normas y prescripciones propiamente de ordenación y protección de territorio y del medio ambiente que establece el PECV, so pena de incurrir en una interpretación errónea del citado artículo.

4-. Tras el nuevo Acuerdo, sigue siendo necesaria la figura del plan especial para la implantación de parques eólicos, y son de aplicación todas las obligaciones, deberes y cesiones determinados por el PECV para este instrumento de ordenación territorial. Para los parques eólicos actualmente en funcionamiento o seleccionados por las convocatorias, además, siguen siendo de aplicación las obligaciones asociadas a los planes industriales que ofertaron en ellas.

5-. La ordenación medioambiental, territorial y energética (esto es la calificación de áreas aptas, aptas con restricciones, no aptas y residuales, el número máximo de aerogeneradores en cada una de las zonas admisibles y la

potencia de referencia, etc.), siguen manteniéndose, insistimos, sin ninguna variación tras la modificación del PECV en los términos que se ha acordado por el Consell el pasado 28 de julio de 2017. Hay que especificar para evitar cualquier duda, que dentro de esta ordenación no solo se incluyen los planos que identificaron los cuatro tipos de áreas mencionadas con la aprobación de 2001 del PECV, sino también los criterios que definieron éstas, de modo que a medida que se han declarado protegidos después de la aprobación del PECV nuevos espacios naturales que responden a tales criterios las determinaciones del PECV son aplicables. Tales es el caso de las ZEPAS declaradas en 2009 en la zona 14 (citada en la queja) del PECV, en las cuales el apartado 6.2.1.3 del PECV establece que no pueden implantarse parques eólicos.

6-. Como se ha indicado la evaluación ambiental y estratégica no procede en este caso, pues la modificación del PECV operada por el reciente Acuerdo del Consell no afecta ni a cuestiones medioambientales, ni territoriales ni paisajísticas, en definitiva a las materias propias de un Plan de Acción Territorial Sectorial.

7-. La "Estrategia Valenciana de Energía y Cambio Climático de la Comunitat Valenciana" que citan los autores de la queja está actualmente en elaboración ("Estrategia Valenciana de Energía y Cambio Climático de la Comunitat Valenciana 2017-2020-2030"). La estrategia actualmente vigente es la "Estrategia Valenciana ante el cambio climático 2013-2020" (<http://www.aeroambient.eva.es/web/calidad-ambiental/estrategia-valenciana-ante-el-cambio-climatico-83502>).

Precisamente, en el Punto Tercero del citado Acuerdo, de 28 de julio de 2017, el Consell da el mandato a las tres consellerías promotoras del PECV para que evalúen los objetivos previstos en el PECV, y se presente en el plazo máximo de doce meses una propuesta de reformulación del modelo de implantación de la energía eólica en nuestro territorio, "con especial atención a la idoneidad de las zonas eólicas existentes así como la capacidad energética de las mismas, con el objetivo básico y esencial de optimizar, de forma sostenible, el aprovechamiento del recurso eólico disponible para la producción de energía eléctrica de origen renovable que contribuya al incremento de la autosuficiencia y diversificación energética de la Comunitat Valenciana".

Es por ello que la posible modificación futura del PECV, en lo atinente a las prescripciones de éste como Plan de Acción Territorial Sectorial, se tramitará según lo indicado en la normativa que le es de aplicación a un plan de estas características, incluyendo el sometimiento a información pública, participación ciudadana y evaluación ambiental y territorial estratégica, así como la adaptación a la normativa vigente en su momento que fuera necesaria.

8 a 10-. Todos los aspectos que trata la queja en estos tres puntos han sido debidamente informados en los puntos precedentes, más allá de dejar claro que el adjetivo 'nuevo' (PECV) empleado en el punto 8 es impropio por la naturaleza de la modificación del pasado julio (...)"

Por su parte, la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural nos ofrece las siguientes explicaciones:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 15/12/2017	Página: 5

“(…) Así establece que el apartado 1 del artículo 6 (modificado) que las solicitudes de aprovechamiento eólico estarán sometidas a los procedimientos establecidos en la regulación sectorial eléctrica, medioambiental y de ordenación del territorio y urbanística vigentes además de a lo previsto en el Plan eólico, es decir, que la tramitación de nuevos proyectos de parques eólicos se realizará con la legislación actualmente vigente, eliminando el procedimiento establecido en el Plan eólico que no se ajusta a la legislación vigente en materia de evaluación ambiental estratégica.

El procedimiento de evaluación ambiental a aplicar, en el caso de que se presentaran nuevas solicitudes de aprovechamiento sería, tanto si hubiera mantenido el Acuerdo como con el Acuerdo modificado, la legislación sectorial de evaluación ambiental estratégica en lo concerniente al Plan Especial y la evaluación de impacto ambiental en lo relativo al proyecto, sin perjuicio de que la tramitación se realice de forma simultánea y conjunta.

Por otra parte se ha incluido específicamente en la modificación del Acuerdo (párrafo 4 del preámbulo y apartado 3 del artículo 5) que en la tramitación de nuevos aprovechamientos se considerarán las modificaciones del Plan eólico que se derivan de los pronunciamientos ambientales (declaraciones de impacto ambiental u otros informes ambientales) formulados a los planes especiales y planes energéticos tramitados en desarrollo del mismo.

En cualquier caso la consideración como zona apta en el Plan eólico no implica la automática viabilidad ambiental de los proyectos de desarrollo sino una aptitud (determinada en base a los aspectos y escala del Plan eólico) que es vinculante para la fase de desarrollo cuando se trata de zonas no aptas, pero que es orientadora cuando se trata de zonas aptas o aptas con prescripciones, ya dicha aptitud debe ser ratificada por una valoración ambiental a nivel de proyecto tal y como se establece en el plan eólico y teniendo en cuenta los valores ambientales conocidos y debidamente caracterizados, hasta el momento en el que se concluye el proceso de evaluación.

En este sentido son múltiples los ejemplos de la formulación de declaraciones ambientales desfavorables, por motivos ambientales, a parques eólicos completos o a parte de ellos (propuestos sobre zonas aptas o aptas con prescripciones de acuerdo con el plan eólico), en base a la valoración ambiental efectuada a los planes especiales y planes energéticos de desarrollo.

La modificación del Plan eólico que se establece en el apartado tercero del Acuerdo de modificación por el alcance previsto en el mismo estará sometida al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, tal y como se establece en la legislación en materia de evaluación ambiental. Evidentemente en dicho proceso se tendrá en cuenta el estado del medio y la legislación ambiental aplicable (…)

Y, finalmente, la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana, nos informa que:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 15/12/2017	Página: 6

“(…) la conselleria competente en materia de energía remitió un informe en el que se daba respuesta a todas las cuestiones planteadas en la Queja. Revisado dicho informe, desde esta subdirección general de Urbanismo se está de acuerdo, desde el punto de vista urbanístico, con el contenido de dicho informe (…)”.

En la fase de alegaciones a los tres informes emitidos por las citadas Consellerias, los autores de la queja se ratifican en las 10 consideraciones jurídicas planteadas inicialmente.

Así las cosas, vamos a empezar analizando la denuncia principal, ya que su estimación haría innecesario el pronunciamiento sobre el resto de los numerosos motivos de disconformidad planteados. La denuncia principal es la siguiente:

“(…) la publicación de este Acuerdo, sin información pública, sin participación ciudadana previa y sin una adecuada evaluación ambiental de la modificación del Plan eólico, vulnera la legislación vigente y lesiona los derechos ciudadanos a participación en los asuntos públicos (art. 9.2 y 23 de la Constitución Española) y a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45) (…)”.

En efecto, este hecho no ha sido negado por ninguna de las Consellerias. El Acuerdo de fecha 28 de julio de 2017, del Consell, por el que se modifica el anterior Acuerdo de fecha 26 de julio de 2001, de aprobación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, no fue sometido al trámite de información pública previa para posibilitar la participación ciudadana.

Las explicaciones que ofrece la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo son las siguientes:

“(…) dado que la supresión de la convocatoria pública de selección de proyectos de parques eólicos no incide en ningún aspecto sustantivo ni determinante (ni tampoco secundario o accesorio) de la planificación y ordenación medioambiental, territorial o energética introducida por el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (PECV), la tramitación del Acuerdo de modificación se llevó a cabo a través de la tramitación prevista, con carácter general, para los Acuerdos del Consell. Cuando sí será preceptivo realizar la tramitación de la modificación del PECV como Plan de Acción Territorial Sectorial (con la correspondiente información y participación pública, y la evaluación ambiental y territorial estratégica –como plan que es-, tal y como indican los autores de la queja) es cuando, una vez terminados los trabajos ordenados por el Consell en el Punto Tercero, la reformulación del modelo de implantación de la energía eólica en nuestro territorio concluya (si es que es así) que es necesario revisar el PECV en los aspectos que proceda (modificar las actuales zonas, revisar las potencias y número de aerogeneradores de cada zona, modificar los vigentes criterios de áreas no aptas o aptas con restricciones, introducir las condiciones tecnológicas y/o explotación que se consideren más adecuadas, etc. (…) el procedimiento de revisión y modificación del PECV está previsto para otros supuestos (ver el artículo 19 de las Normas del PECV), y no para una cuestión como es la supresión de la convocatoria de selección de proyectos, pues como se ha explicado no afecta a las normas y prescripciones propiamente de

ordenación y protección del territorio y del medio ambiente que establece el PECV (...)

Es un hecho reconocido que el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (en adelante, PECV) tiene la naturaleza de plan de acción territorial de carácter sectorial (artículo 1 del Acuerdo de 26 de julio de 2001) y, por tanto, el Acuerdo de fecha 28 de julio de 2017, del Consell, que lo modifica, tiene también naturaleza reglamentaria o de disposición de carácter general.

La Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo considera que estamos ante una mera modificación no sustancial del PECV y que, por tanto, según el propio artículo 19 del PECV, la simple supresión de la convocatoria de selección de proyectos no obliga a realizar el trámite previo de información pública.

Dicho artículo 19 del PECV exige que la “revisión” (cambios estructurales) se efectúe siguiendo el mismo procedimiento que para su formulación, elaboración y aprobación. Respecto a las “modificaciones”, se indica lo siguiente en su apartado nº 2:

“Las modificaciones del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana se podrán llevar a cabo en el mismo instrumento de desarrollo con ocasión de cuya formulación, elaboración y aprobación se hallan detectado las desviaciones respecto de las previsiones del Plan Eólico, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. En tales supuestos la adaptación del Plan Eólico a los cambios se llevará a cabo, si se trata de meras adiciones, mediante la anexión de los nuevos documentos al mismo, y si se trata de rectificaciones a determinaciones adoptadas, mediante la reformulación o refundición de las mismas”.

Por su parte, el artículo 55 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, disponía que “el cambio o sustitución de determinaciones en los Planes y Programas exige cumplir el mismo procedimiento legal previsto para su aprobación”, exigiendo el artículo 38, apartados 2 y 4, del mismo texto legal, la previa información pública por un periodo mínimo de un mes.

Respecto a la entidad de la modificación, la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, considera que el Acuerdo del Consell de fecha 28 de julio de 2017 se limita a la supresión de la convocatoria pública de selección de proyectos de parques eólicos:

“(…) El resto del texto del Acuerdo de 28 de julio de 2017 son corolarios y meras consecuencias de su Punto Primero, en el sentido de que está dirigido a hacer coherente el texto del PECV a la indicada eliminación de la convocatoria (p.e. la supresión de la Comisión de Selección de Proyectos y de todas las cuestiones relacionadas propiamente con la resolución de la convocatoria, la adaptación del tenor del texto para eliminar la referencia en él a la citada selección, etc.) (...)

No obstante, la mera lectura de los artículos modificados por el Acuerdo del Consell de fecha 28 de julio de 2017 ilustra sobre el alcance real de los cambios operados, los

cuales no se han limitado a la supresión de la convocatoria pública y sus meras consecuencias:

- a) Se dejan sin contenido los artículos 4 (Convocatoria pública), 7 (Comisión de selección de proyectos de planes especiales, planes energéticos y estudios de impacto ambiental), 8 (Declaración de impacto ambiental y aprobación definitiva de los planes especiales de ordenación de las zonas para la implantación de parques eólicos), 9 (Aprobación del plan energético y autorización administrativa de instalaciones) y 11 (Planes energéticos de zona) del anterior Acuerdo de fecha 26 de julio de 2001.
- b) Se da nueva redacción a los siguientes preceptos: “artículo 5. Presentación de solicitudes y documentación necesaria”; “artículo 6. Procedimiento y resolución”; “artículo 10. Ejecución de las instalaciones”; “artículo 16. Cargas y obligaciones derivadas de los instrumentos de ejecución y desarrollo del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana”; “artículo 17. Garantías económicas asociadas a instalaciones eólicas”; “artículo 26. Anchura de los caminos de acceso a las instalaciones eólicas”; “artículo 31. Finalidad y fases del Plan de Vigilancia Ambiental”.
- c) Se añade un nuevo punto al final del “artículo 12. Planes especiales para la ordenación de las zonas eólicas”.
- d) Se sustituyen las dos disposiciones transitorias por una sola: “Única. Instalaciones eólicas derivadas de las convocatorias resueltas”.

En consecuencia, el Acuerdo del Consell de fecha 28 de julio de 2017 ha modificado sustancialmente el PECV: ha suprimido 5 artículos y ha modificado 9 preceptos cuyo objeto no se refiere exclusivamente a la supresión de la convocatoria pública de selección de proyectos de parques eólicos.

Los autores de las quejas expresan a estos efectos que “(...) a pesar de que se han modificado sustancialmente 13 de los 34 artículos del Plan eólico de 2001 (un 38% del articulado), consideran que no se trata de una modificación muy importante y sustancial del Plan eólico (...)”.

Llegados a este punto, esta institución no deja de recordar que el diálogo entre ciudadanía y Administraciones públicas no sólo es positivo y oportuno sino imprescindible para el desarrollo de una sociedad democrática y avanzada.

Es necesario fomentar la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Y es que transparencia, apertura y participación ciudadana son los tres ejes sobre los que los gobiernos y las administraciones públicas deben diseñar las políticas públicas y concretando sus formas de implementación y evaluación.

Desde la aprobación del PECV en 2001 hasta su modificación 16 años después en 2017, se han promulgado numerosos textos legales que incrementan las obligaciones de efectuar un trámite de información pública para hacer posible la participación ciudadana con anterioridad a la aprobación o modificación de reglamentos o disposiciones de carácter general.

El panorama legislativo ha cambiado mucho. En este sentido, resulta conveniente transcribir parcialmente algunos párrafos importantes del Preámbulo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (en adelante, LTBGPC):

“Las sociedades democráticas avanzadas han reorientado en los últimos años su acción política y su diseño institucional desde burocráticas estructuras de conocimiento y toma de decisiones, hacia un enfoque más holístico y flexible, focalizado sobre la participación, la apertura informativa y la coproducción de conocimiento y servicios. No ha sido fruto de un convencimiento académico o ideológico, sino consecuencia ya inevitable de la evolución casi vertiginosa, del sentir de los ciudadanos que exigen participar en la política de más formas que la representación parlamentaria clásica (...) un nuevo paradigma: la sociedad como coproductora de conocimiento y de políticas públicas, generadora de valor público (...) la ciudadanía como sujeto de la acción pública, y no sólo el Gobierno y sus administraciones (...) Los ejes sobre los que bascula esta nueva política son los de la transparencia informativa, la promoción de la reutilización de datos públicos, la implantación efectiva de códigos de buen gobierno y buenas prácticas, y la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas. Este es el marco que esta ley impulsa”.

De conformidad con este marco, el artículo 9.2.c) de la LTBGPC prescribe que se deberá publicar en la página web los proyectos de reglamentos y el artículo 44.1.b) del mismo texto legal reconoce el siguiente derecho específico en el ámbito de la participación ciudadana:

“A participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, así como en las normas, planes, programas, procedimientos y otros instrumentos de planificación”.

Por lo que se refiere al ámbito específicamente urbanístico, el artículo 16.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana (en adelante, LOTUP), establece que los planes de acción territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, como en el caso del Plan Eólico, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a la modificación del PECV, el artículo 63.1 de la LOTUP señala que los planes se revisarán o modificarán por el procedimiento previsto para su aprobación o según se establezca en su normativa específica. Como hemos indicado anteriormente, el artículo 19 del PECV remite al antiguo artículo 55 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, en el que se dispone que “el cambio o sustitución de determinaciones en los Planes y Programas exige cumplir el mismo procedimiento legal previsto para su aprobación”, exigiendo el artículo 38 de la LRAU, apartados 2 y 4, la previa información pública por un periodo mínimo de un mes.

Al tiempo de aprobarse la modificación del PECV mediante el Acuerdo del Consell de fecha 28 de julio de 2017, ya estaba en vigor la LOTUP, cuyos preceptos exigen un

período de participación pública y consultas por el plazo mínimo de cuarenta y cinco días hábiles, tanto si la modificación del PECV estuviera sujeta a evaluación ambiental y territorial estratégica (artículo 53.3 de la LOTUP), como si dicha modificación no estuviera sujeta al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica (artículo 57.1.a) de la LOTUP).

Es importante recordar que el artículo 4.2.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Ley de Suelo (en adelante, LS), exige que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantice el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas, reconociendo el artículo 5.e) de la LS el siguiente derecho:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”.

El derecho a participar en el procedimiento de elaboración de los reglamentos está reconocido, además, en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP):

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma

y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

Por último, el artículo 43.1.c) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, Normas reguladoras del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana, indica que, en la elaboración de los reglamentos, se seguirán los trámites siguientes:

“c) Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades. Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia”.

En cuanto a las consecuencias de aprobar o modificar una disposición de carácter general sin cumplir el trámite previo de consulta pública impuesto en diferentes normas con rango de Ley, el artículo 47.2 de la LPACAP dispone lo siguiente:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

En consonancia con ello, el artículo 106.2 de la LPACAP regula el siguiente procedimiento:

“Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.

Por otra parte, el Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia nº 1145/2017, de 29 junio (Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Recurso de Casación nº 1964/2016), expone la doctrina legal existente en esta materia:

“(…) Conviene empezar recordando que la garantía de la participación ciudadana, en el curso de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, se traduce en el otorgamiento a los ciudadanos de un auténtico derecho de participación en este ámbito cuya virtualidad ha de quedar suficientemente preservada. Aun de configuración legal dicho derecho (constitucionalmente reconocido por virtud de lo dispuesto por el artículo 105.a) de la Norma Fundamental), constituye una exigencia constitucional insoslayable. En efecto, es necesario que por medio de las disposiciones que desarrollen tal derecho, no sólo venga a contemplarse el mismo, sino que también se asegure su eficacia, y así se cuida de recordarlo en la actualidad el artículo 4.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, cuestión distinta es que la normativa estatal básica no deje establecido la forma y modo en que este derecho ha de venir regulado, tarea a la que, con los condicionantes indicados, queda emplazado el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística.

Esto es, puede el legislador autonómico proceder a dar configuración a dicho derecho, pero lo que no puede hacer es impedirlo, obstaculizarlo o simplemente negarlo (...) porque el trámite de información pública, como medio para la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, es inexcusable por imperativo de lo establecido en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que, en la actualidad, reitera el artículo 11 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el artículo 11 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cualquiera que sea la naturaleza, provisional o definitiva, de las disposiciones urbanísticas y el plazo en que hayan de ser aprobadas, al que deberá ajustarse la información pública.

Ese carácter ineludible del trámite de información pública en la aprobación de las disposiciones administrativas ha sido remarcado por la doctrina jurisprudencial más reciente, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 4 de mayo de 2007 (recurso de casación 7450/2007), 10 de diciembre de 2009 (recurso de casación 4384/2005), 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), 13 de mayo de 2013 (recurso de casación 3400/2009) y 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557/2011), habiendo declarado en las dos primeras que el que una Ley, en este caso la Ley autonómica gallega 9/2002, de 30 de diciembre, no establezca expresamente el trámite de información pública, no es razón para no exigirlo inexcusablemente al venir impuesto por otras disposiciones con rango de Ley, que lo hacen obligatorio para una mejor protección de los intereses generales, constitucionalmente amparados en los artículos 9.2 y 105 a) de la Constitución, 3.5 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 24.1 c) de la Ley 50/1997, del Gobierno (...) el indicado Decreto autonómico 54/2013, es nulo de pleno derecho, ya que, como hemos declarado en nuestra Sentencia de 7 de enero de 2014 (recurso de casación 3345/2010), y constituye doctrina jurisprudencial consolidada (Sentencia de 28 de octubre

de 2009 -recurso de casación 3793/2005 - entre otras), los defectos procedimentales cometidos en la aprobación de las disposiciones de carácter general, cual es el Decreto autonómico impugnado, tienen trascendencia sustancial, y, en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículos 62.2 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acarrear su nulidad radical o de pleno derecho, de manera que el recurso contencioso-administrativo deducido en la instancia debe ser estimado, según lo establecido concordadamente en los artículos 68.1 b), 70.2 , 71.1 a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (...)"..

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo de fecha 28 de julio de 2017, del Consell, por el que se modifica el anterior Acuerdo de fecha 26 de julio de 2001, de aprobación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, no fue sometido al previo trámite de información o consulta pública para posibilitar la participación ciudadana.

En virtud de todo cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones expuestas en punto a la defensa y efectividad de los derechos y libertades comprendidos en los Títulos I de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, consideramos oportuno **RECOMENDAR a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural y a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana** que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Ley la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se acuerde el inicio del procedimiento para, en su caso, previo dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, declarar la nulidad del Acuerdo del Consell de fecha 28 de julio de 2017 por el que se modifica el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si aceptan estas recomendaciones o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarlas, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Agradeciendo por anticipado la remisión a esta Institución del preceptivo informe, le saluda atentamente,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana