

LOS RETOS DE LA ENERGÍA EÓLICA MARINA EN ESPAÑA: EL PAPEL DE LAS C.C.A.A. Y LA ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS ANTE LA DIRECTIVA 2014/89/UE

THE CHALLENGES OFF SHORE WIND ENERGY IN SPAIN: THE ROLE OF THE REGIONAL GOVERNMENTS AND THE MANAGEMENT OF MARINE SPACES BEFORE THE DIRECTIVE 2014/89/UE

Autor: Vicente Díaz Lagares, Abogado, Maestría en Derecho y Medio Ambiente, Universidad Internacional de Andalucía y Universidad de Huelva, abogado@vicentediazlagares.com

Resumen:

El objeto de este artículo consiste en el estudio de la necesaria articulación y ordenación de los sectores, materias e intereses concurrentes en el proceso de implantación generalizada de la energía eólica *off shore*, con especial hincapié en el papel que deben desempeñar las Comunidades Autónomas, los obstáculos existentes y las posibles vías para superarlos, sin pretender, no obstante, hacer un análisis exhaustivo y pormenorizado del régimen jurídico, a todos los niveles normativos, de las energías renovables en general y de la eólica marina en particular.

Abstract:

The purpose of this article is the study of the necessary coordination and management of the sectors, subjects and interests regarding the process of widespread deployment of *off shore* wind energy, with special emphasis on the role to be played by regional governments, the current obstacles and possible ways to overcome them, without trying, however, to make a thorough and detailed analysis of the legal framework at all policy levels of renewable energy in general and offshore wind in particular.

Palabras clave: energías renovables, energía eólica marina, planificación y ordenación integrada

Key words: renewable energy, *off shore* wind energy, planning and integrated management

Sumario:

- I. Introducción**
- II. Estado de la regulación de la energía eólica marina en el Derecho Internacional y Europeo**
- III. Los déficits de la regulación jurídica de la energía eólica marina en España: estado de la cuestión**
- IV. La regulación jurídica de la energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos: Las Comunidades Autónomas y la necesaria articulación de los intereses en juego**
- V. Nuevas posibilidades del Derecho Europeo: la Directiva 2014/89/UE**
- VI. Consideraciones finales**
- Bibliografía**

Summary:

- I. Introduction**
- II. State of the regulation of offshore wind energy in the European and International Law**
- III. Deficits of the legal regulation of offshore wind energy in Spain: state of affairs**
- IV. The regulation of offshore wind energy in the context of management of marine spaces: The Regional governments and the necessary articulation of the interests at stake**
- V. New possibilities of European Law: Directive 2014/89/EU**
- VI. Final considerations**
- References**

I.- INTRODUCCIÓN

Según M. ABAD CASTELÓ, “las energías renovables marinas constituyen un tipo de energía renovable que se origina en diferentes procesos naturales que tienen lugar dentro del medio marino. Las clases de dicho tipo de energía renovable son cuatro, a saber: la energía oceánica; la energía eólica que se obtiene por medio de turbinas emplazadas dentro del mar; la energía geotérmica, generada a partir de los recursos geotérmicos submarinos; y la

bioenergía, que se obtiene de la biomasa marina, en especial de las algas de los océanos.”¹

Pues bien, el grado de desarrollo de las tecnologías necesarias para la utilización de las distintas clases de energías renovables marinas es aún, en general, poco avanzado salvo en dos supuestos, la tecnología para obtener energía a partir de la amplitud de las mareas² y, en especial, la tecnología aplicable a la energía eólica marina. Lo cierto es que el progreso tecnológico en el sector de la energía eólica marina ha sido relativamente rápido en comparación con el resto de tecnologías de las demás clases de energías renovables marinas, y ello, desde que en 1991 se hiciera la instalación del primer parque eólico *off shore* en Dinamarca, actualmente en operación, compuesto por once aerogeneradores de 450 KW³.

La apuesta por la energía eólica marina ha resultado desigual entre los distintos continentes, siendo Europa y Asia sus principales valedores. En el supuesto de Europa, los países en los que se concentran un mayor número de parques eólicos marinos son Dinamarca (1.279 MW), Bélgica (571 MW), Alemania (520 MW), Holanda (246 MW), Suecia (211 MW) y especialmente Reino Unido (3.680 MW)⁴, de hecho, el parque eólico *off shore* más grande del mundo hasta este momento es el London Array del Reino Unido, que está formado por ciento setenta y cinco aerogeneradores, que generan una potencia de 630 MW, estando prevista, además, una segunda fase de 370 MW más⁵.

En el caso de España conviene adelantar que las expectativas iniciales provenientes tanto de la Unión Europea como de la propia España quedaron

¹ ABAD CASTELÓ, M. (2013): *Las energías renovables marinas y la riqueza potencial de los océanos: ¿un mar de dudas o un mar de oportunidades?*, 1ª Ed., JM Bosch, Barcelona, pág. 61.

² En relación con la energía de las mareas o mareomotriz, BECKER, F., CAZORLA L. M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen I, Aspectos Socioeconómicos y Tecnológicos*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, pág. 487-488.

³ Para más información respecto a éste y otros parques eólicos marinos de Dinamarca puede consultarse: <http://www.southbaltic-offshore.eu/regions-denmark.html>

⁴ SANZ LARRUGA, F. J. (2014): “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, pág. 388; y datos del 2013 del Consejo Mundial de la Energía Eólica (Global Wind Energy Council: GWEC): http://www.gwec.net/wp-content/uploads/2014/04/11_Global-Offshore-2013.jpg

⁵ Puede consultarse la página web del proyecto en: <http://www.londonarray.com> Asimismo, el pasado 17 de febrero de 2015, el Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático del Reino Unido firmó la pertinente autorización urbanística para la construcción del proyecto Dogger Bank Creyke Beck, que estará formado por dos parques eólicos marinos de 1,2 GW de potencia cada uno, superando al London Array. Puede consultarse la página web del proyecto en: <http://www.forewind.co.uk/projects/dogger-bank-creyke-beck.html>

reducidas al mínimo desde un primer momento. El Clúster Marítimo Español⁶ en su informe de noviembre de 2011, *Oportunidades de negocio de la energía eólica marina en el sector marítimo español*⁷, señaló diversos condicionantes que han afectado a la implantación de la energía eólica marina en España, a saber: no cuenta con una plataforma continental extensa que le permita desarrollar proyectos a profundidades bajas, esto es, por debajo de 30-40 metros; falta el apoyo social necesario para instalar parques eólicos marinos cerca de la costa, ya que puede afectar al paisaje y al turismo; no se ha apoyado la creación de parques eólicos marinos experimentales que permitieran el desarrollo de prototipos; y existe en estos momentos un excedente de energía en España como consecuencia de la crisis económica y la bajada del consumo por parte de las industrias.⁸

No obstante lo anterior, en la actualidad difícilmente pueden albergarse dudas de la importancia de las energías renovables como alternativa real a los combustibles fósiles y, por tanto, en la lucha contra el cambio climático, en cuanto que instrumento idóneo para la reducción de los gases de efecto invernadero (G.E.I.)⁹ y como medio para la realización del principio de desarrollo sostenible, al conjugar a la perfección la satisfacción de la demanda de energía necesaria para el desarrollo económico y social de los países, con las implicaciones derivadas del medio ambiente.¹⁰

Estos beneficios de las energías renovables suman añadidos cuando de la energía eólica marina se trata, ya que no solo atesora un potencial excepcional para la materialización de los mismos, sino que cuenta con un largo y esperanzador futuro al encontrarse aún por explotar y generalmente desaprovechada¹¹. En este sentido, R. PEÑA CAPILLA señala: “en los últimos años, los parques eólicos han encontrado un nuevo hábitat en el mar, en las llamadas instalaciones *off shore*. Allí, la disponibilidad del viento es significativamente mayor que en tierra, con la ventaja adicional de que el recurso eólico suele ser aún más constante, con menos variaciones estacionales. Además, en los países más avanzados, la eólica terrestre empieza

⁶ Puede consultar la página web de la organización en: <http://www.clustermaritimo.es/>

⁷ Es accesible en: <http://www.clustermaritimo.es/wp-content/uploads/adjuntos/noticias/16227d01.pdf>

⁸ Lo indicado quedó reflejado en el tratamiento otorgado a las energías renovables marinas por el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 (PANER), al reducir los 3.000 MW previstos inicialmente a 750 MW.

⁹ LABANDEIRA VILLOT, X., LINARES, P. y WÜRZBURG, K. (2012): “Energías renovables y cambio climático”, *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 83, *in totum*.

¹⁰ MORA RUIZ, M. (2010): “Los condicionantes ambientales de las energías renovables: El ejemplo de la energía eólica y su regulación en el Derecho Español”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6, *in totum*.

¹¹ COM (2008) 768 final.

a notar cierta saturación sobre la disponibilidad de los mejores asentamientos, mientras que el inmenso potencial marino está casi sin explotar.”¹²

II.- ESTADO DE LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA EÓLICA MARINA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Las referidas virtudes de las energías renovables han permitido y justificado la existencia de disposiciones vinculantes de Tratados Internacionales y Derecho Europeo destinadas a su regulación jurídica. Específicamente, destacan, por un lado y en el ámbito Internacional, la Carta Europea de la Energía, de 17 diciembre de 1991, y su Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados; así como el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de 11 de diciembre de 1997; y por otro y en el ámbito de la Unión Europea (en adelante UE), las Directivas 2001/77/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre¹³, sobre la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad¹⁴; y 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009¹⁵, sobre el fomento del uso de la energía generada a través de fuentes de energía renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE¹⁶; que son dos claros ejemplos de que la legislación europea no deja dudas sobre la obligatoriedad de generalizar el uso de las energías procedentes de fuentes renovables¹⁷.

¹² PEÑA CAPILLA, R. (2008): “El potencial de las energías renovables en España”, en RAMOS CASTELLANOS, P. (coord.): *Energías y cambio climático*, 1ª Ed., Universidad de Salamanca, Salamanca, pág. 117.

¹³ D.O.C.E. núm. L 283/33, de 27 de octubre de 2001.

¹⁴ La Directiva trae causa del Libro Blanco de 1997 sobre fuentes de energía renovables, mediante el que se fijaba el objetivo de que las fuentes de energía renovables representarían el 12% del consumo nacional bruto de energía y el 22,1% de la electricidad generada por medio de fuentes de energía renovables en la U.E. de quince Estados para el año 2010. No obstante, con la ampliación a veinticinco Estados en 2004, el objetivo pasó a ser del 21% de la electricidad generada por fuentes de energía renovables. Asimismo, esta Directiva daba cumplimiento a los compromisos contraídos por la U.E. mediante el Protocolo de Kioto.

¹⁵ D.O.U.E. núm. L 140/16, de 5 de junio de 2009.

¹⁶ La Directiva forma parte del paquete de medidas 20-20-20 de la UE para la lucha contra el cambio climático, constituido también por la Directiva 2009/29/CE, sobre el mercado de derechos de emisión y la Directiva 2009/31/CE, de almacenamiento geológico de CO₂.

¹⁷ BECKER, F., CAZORLA L. M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen II, Aspectos Jurídicos...*, ob. cit., pág. 302.

Sin embargo, ello contrasta, en estos niveles, con el carácter meramente indicativo o programático de la mayoría de las disposiciones aprobadas en el ámbito de la energía eólica marina¹⁸, de hecho, en Derecho Internacional sólo existe la excepción del artículo 56.1 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982¹⁹, mientras que en el ámbito Europeo es un ejemplo paradigmático la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13 de noviembre de 2008²⁰, sobre energía eólica marina: acciones necesarias para alcanzar los objetivos de política energética para el año 2020 y los años posteriores²¹. De este modo, el

¹⁸ Entre otras, a nivel internacional: la Declaración de Bergen, firmada en marzo de 2002, en la Quinta Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte, de 20 y 21 de marzo de 2002; el Convenio para la protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste, de 22 de septiembre de 1992 (OSPAR); el Convenio sobre protección del medio marino de la zona del Mar Báltico, de 1974, revisado en 1992, en cuyo marco se han dictado algunas Recomendaciones, como el proyecto de Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, que complementará el Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, de 16 de febrero de 1976; el Convenio relativo a la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, en cuyo marco, la Conferencia de las Partes en su séptima reunión, celebrada en Bonn los días 18 a 24 de septiembre de 2002, dictó la Resolución 7.5 sobre turbinas eólicas y especies migratorias. A nivel europeo: la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13 de septiembre de 2012, sobre crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenibles.

¹⁹ Artículo 56.1: “En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene: a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;”. Y seguidamente, el artículo 60.1 dice: “En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo de construir, [...] autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de: a) Islas artificiales; b) Instalaciones y estructuras para los fines previstos en el artículo 56 y para otras finalidades económicas; y c) Instalaciones y estructuras que puedan interferir el ejercicio de los derechos del Estado ribereño en la zona.”

²⁰ COM (2008) 768 final.

²¹ Sobre los antecedentes de esta Comunicación, SANZ LARRUGA, F. J. (2007): “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, *Annuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 11, págs. 908-911; la Comunicación de la Comisión que se refiere a “la cuota de las energías renovables en la Unión Europea”, de 26 de mayo de 2005, la Comunicación de la Comisión relativa “al apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables”, de 7 de diciembre de 2005, el Libro Verde acerca de la “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, de 8 de marzo de 2006 y, finalmente, el Libro Verde “Hacia una futura política marina de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares”, de 7 de junio de 2006.

interés despertado desde el inicio por esta fuente de energía renovable, dado el potencial que ofrece, no ha sido amparado aún por auténticas normas de Derecho Objetivo. Ahora bien, no puede obviarse que disposiciones como la anterior suponen, en cualquier caso, el germen para la consecución en el futuro de una ordenación jurídica real de la energía eólica marina²².

En definitiva, aun prescindiendo, como en este caso y por no ser objeto de estudio, de un análisis pormenorizado y exhaustivo de los Ordenamientos Jurídicos Internacional y Europeo sobre la energía eólica marina, cabe concluir que, tras los apuntes anteriores sobre el estado de su regulación en estos niveles normativos, en la Comunidad Internacional, incluida por supuesto Europa, existe a estas alturas una verdadera conciencia de los beneficios y posibilidades de dicha fuente de energía renovable, así como de los obstáculos que deben removerse para alcanzar su desarrollo e implantación a gran escala. No obstante, como se dijo, las disposiciones internacionales y comunitarias que regulan la energía eólica marina resultan aún insuficientes e incompletas en aras a lograr ese objetivo, dado que las principales y más abundantes referencias a la misma aparecen en textos meramente programáticos o recomendatorios, carentes, en consecuencia, de toda fuerza vinculante para los Estados, lo que entorpece, como se analizará a continuación, la regulación jurídica a nivel nacional e infranacional de las energías renovables en general y la eólica marina en particular, sobre todo, en el marco de la ordenación de los espacios marinos.²³

III.- LOS DÉFICITS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ENERGÍA EÓLICA MARINA EN ESPAÑA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

En España, la regulación jurídica de las energías renovables tiene connotaciones propias que confluyen con las referidas dificultades derivadas de los escalafones normativos superiores, dotándola de una gran complejidad jurídica y obstaculizando la ordenación integral de las mismas. Ante todo, no existe una legislación básica relativa a las energías renovables por la que, además, se transponga efectivamente la Directiva 2009/28/CE²⁴. Si a ello se une el difícil juego de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

²² Sobre esta Comunicación y su relación con la Política Marítima Integrada de la UE, SANZ LARRUGA, F. J. (2014): “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático...*, *ob. cit.*, pág. 394-399.

²³ MORA RUIZ, M. (2010): “Los condicionantes ambientales de las energías renovables: El ejemplo de la energía eólica y su regulación en el Derecho Español”..., *ob. cit.*, págs. 4-5.

²⁴ La única referencia la constituyen los artículos 77 a 87 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, *B.O.E.* núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

dentro del sector de las energías renovables²⁵, podrá concluirse la heterogeneidad y falta de unidad de la ordenación jurídica de las energías renovables en España, dado que carece de las bases necesarias para que las regulaciones autonómicas partan, al menos, de un mínimo común homogeneizador²⁶.

A lo anterior se suma que, en relación a los aspectos retributivos de las energías renovables, con la nueva Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE)²⁷ y el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos²⁸, el componente ambiental ha quedado relegado a un plano secundario, tomando todo el protagonismo el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico. La crisis económica, las políticas de consolidación fiscal y el crecimiento de la dinámica relativa a un mayor vertido a la red eléctrica de producción discontinua (plantas que no pueden producir al máximo de sus capacidades de potencia) han tenido más peso que el componente ambiental de las energías renovables.²⁹ Ello no ha supuesto el rechazo absoluto por el fomento y desarrollo de dicho sector, lo cual resultaría contrario al Derecho Europeo, pero sí una puesta en cuestión del sistema de primas mantenido durante años, al que se ha acusado injustificadamente de ser la única causa del déficit tarifario³⁰.

Así pues, el panorama de las energías renovables en general y de la eólica marina en particular no es muy halagüeño en lo que a la regulación de su régimen económico se refiere, sobre todo si, como parece, el Legislador español no es capaz de entender que, en virtud de la Directiva 2009/28/CE,

²⁵ SORO MATEO, B. (2011): “La autorización de parques eólicos marinos en España”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, núm. 2, págs. 1-43.; y BECKER, F., CAZORLA L. M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen II, Aspectos Jurídicos...*, *ob. cit.*, págs. 51-54.

²⁶ MORA RUIZ, M. (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental*, núm. 3, págs. 12 y ss.

²⁷ B.O.E. núm. 310, de 27 de diciembre de 2013.

²⁸ B.O.E. núm. 140, de 10 de junio de 2014.

²⁹ SEVILLA JIMÉNEZ, M., GOLF LAVILLE, E. y M. OHANA, D. (2013): “Las energías renovables en España”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 31, núm. 1, pág. 55.

³⁰ Respecto de la compatibilidad de los incentivos a la producción de energía mediante fuentes de energía renovables y la reducción y eliminación del déficit tarifario, véase CIARRETA, A., PAZ ESPINOSA, M. y PIZARRO IRIZAR, C. (2012): “Efecto de la energía renovable en el mercado diario de la electricidad”, *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, núm. 83, págs. 101-116. Y además, como ejemplo de una propuesta alternativa a la supresión de los incentivos, véase BUÑUEL GONZÁLEZ, M. (2011): “El precio de la electricidad y la política de cambio climático: ¿qué papel puede jugar un impuesto sobre el carbono en España?”, *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, núm. 2, págs. 1-18.

el abanico de sistemas de apoyo de las energías renovables se amplía más allá de las primas tradicionales, y que la lucha contra el déficit tarifario es compatible con cualquiera de ellos, sobre todo, si se tiene en cuenta que probablemente no fueron las primas a las renovables las que lo generaron³¹.

No obstante lo anterior, siendo este sistema de primas compatible con la Directiva 2009/28/CE, es cierto que algunos autores³² han cuestionado la permanencia de este sistema de apoyo, en especial, por la actual coyuntura económica y, en concreto, en lo atinente a la asunción por parte del consumidor final de la financiación de dicha tecnología. Por ello, no puede obviarse, como se dijo, que la Directiva 2009/28/CE abre las puertas a un amplio abanico de sistemas de apoyo de diferente naturaleza jurídica, en los que no sólo caben las primas sino también las ayudas a la inversión, las exacciones, la devolución de impuestos, la obligación de utilizar energía renovable, etc.; poniendo de manifiesto que lo esencial es la promoción de las fuentes de energía renovables y no la opción elegida a fin de fomentar las mismas.³³ Es decir, el Legislador español puede modificar el sistema de primas, pero lo que no es admisible que, obviando las alternativas de incentivación a su disposición, incumpla el mandato comunitario de promover y fomentar las fuentes de energía renovables.

Finalmente, no es mejor el escenario que se vislumbra cuando se descende a la regulación del procedimiento para la autorización de parques eólicos marinos, diseñado por el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial³⁴, que presenta dos grandes deficiencias: la primera, que no alcanza su objetivo de integrar en un solo procedimiento todos los trámites pertinentes para la autorización y puesta en marcha de las instalaciones de

³¹ No obstante, es cierto que algunos autores han cuestionado la permanencia de este sistema de apoyo, en especial, por la actual coyuntura económica y, en concreto, en lo atinente a la asunción por parte del consumidor final de la financiación de tal tecnología. Así, ALENZA GARCÍA, J. F. (2014): “¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?”, *XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo*, celebrado en Salamanca el 7 y 8 de noviembre.

³² En tal línea, ALENZA GARCÍA, J. F. (2014): “¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?”, *XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo*, celebrado en Salamanca el 7 y 8 de noviembre.

³³ Estas ideas han sido sacadas de MORA RUIZ, M. (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental...*, *ob. cit.*, pág. 10.

³⁴ B.O.E. núm. 183, de 1 de agosto de 2007.

aerogeneradores *off shore*³⁵; y la segunda, que constituye una de las cuestiones centrales de este artículo, que limita sobremedida la participación de las Comunidades Autónomas en tal procedimiento, generando así importantes disfunciones en la ordenación integral de los sectores, materias e intereses concurrentes en todo procedimiento de autorización de las instalaciones de parques eólicos *off shore*.

IV.- LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA EÓLICA MARINA EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS MARINOS: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA NECESARIA ARTÍCULACIÓN DE LOS INTERESES EN JUEGO

Es irrefutable que las Comunidades Autónomas son titulares de múltiples competencias con proyección dentro del mar territorial³⁶, que es donde se prevé que se instalen, generalmente, los parques eólicos marinos; pero sin embargo, su participación en el procedimiento para la autorización de los mismos es meramente testimonial. El planteamiento del Real Decreto 1028/2007 parte de la concepción tradicional del territorio como límite o modulación de las competencias autonómicas, en la medida que el Estado entiende que a él le corresponde el ejercicio de la competencia para autorizar instalaciones eléctricas de producción de energía ubicadas en el mar territorial, por razón del espacio geográfico en el que se ejerce, de conformidad con el artículo 3.13.c) de la LSE y la Exposición de Motivos del Real Decreto 1028/2007³⁷.

³⁵ SANZ LARRUGA, J.F. (dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, 1ª Ed., Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, págs. 503-521.

³⁶ ZAMORANO WINES, J.: *La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial*, en NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima...*, *ob. cit.*, págs. 211 y ss.

³⁷ Lo que ha confirmado el artículo 6 de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (B.O.E. núm. 227, de 22 de septiembre de 2015), que en su apartado 1 dice: “Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley, con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral.” Y seguidamente, en su apartado 4 dice: “Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley con respecto a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.”

En cualquier caso, el título competencial que el Legislador utiliza para justificar el Real Decreto 1028/2007 (Disposición Adicional primera) es el artículo 149.1.22ª de la CE³⁸, por el que tiene competencia exclusiva para la “autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”, aunque el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto que finalmente se convirtió en el Real Decreto 1028/2007³⁹, también citaba la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª de la CE) y su relación con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982⁴⁰, así como su titularidad dominical sobre el mar territorial (artículo 132.2 de la CE). En mi opinión, todos estos títulos competenciales plantean dudas sobre el papel que deben desempeñar las Comunidades Autónomas en la implantación de la energía eólica marina.

Respecto al artículo 149.1.22ª de la CE, cabe indicar que la energía producida en el mar territorial no afectará en todos los casos a más de una Comunidad Autónoma, ni tiene por qué ser transportada fuera del territorio de más de una de ellas.

En cuanto al artículo 149.1.3ª de la CE, cabe advertir que las Comunidades Autónomas tienen competencia para la ejecución de los tratados internacionales en las materias que le son propias, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía⁴¹.

Y finalmente, en relación al artículo 132.2 de la CE, cabe decir que la atribución del dominio público no es ningún título competencial, por ello, la titularidad demanial de un determinado bien no es obstáculo para el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas otras Administraciones Públicas, distintas de su titular, y que lo utilicen como soporte físico o material⁴². Además, aunque el mar territorial no forme parte del territorio de las Comunidades Autónomas⁴³, ello no determina de manera automática que todas las competencias que tengan como espacio geográfico al mismo hayan de corresponder al Estado.

³⁸ B.O.E. núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

³⁹ Ref. 1373/2007, de 12 de julio de 2007.

⁴⁰ Instrumento de ratificación en B.O.E. núm. 39, de 14 de febrero de 1997.

⁴¹ Entre otras, STC 227/1988, de 29 de noviembre.

⁴² Entre otras, STC 247/2007, de 12 de diciembre.

⁴³ ZAMORANO WINES, J.: *La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial*, en NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima...*, ob. cit., págs. 211 y ss.

En definitiva, en base a lo expuesto y siguiendo a G. MARTÍN ALONSO⁴⁴, hay posibilidades de que las Comunidades Autónomas, a través de la adecuada articulación de sus Estatutos de Autonomía, que implicaría la configuración de ciertas competencias autonómicas con incidencia en la gestión no sólo del litoral sino también del mar territorial⁴⁵, y por aplicación del artículo 149.1.23^a de la CE, por el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación al desarrollo y ejecución en materia ambiental de normas adicionales de protección, ostenten la competencia para la autorización de determinadas instalaciones de energía renovable en el mar territorial, incluidos los parques eólicos marinos, ya que el ejercicio de sus competencias en materia de energías renovables puede llevar implícita su extensión, por ende, al mar territorial, si es allí donde se ubica la instalación, siempre que se respeten igualmente las competencias ejercidas por el Estado. En este mismo sentido, no puede obviarse que la energía que se genere por la instalación tendrá que ser evacuada a través del territorio autonómico y que, en el caso de la eólica marina, el recurso natural a explotar es el viento y no el mar.⁴⁶

En concreto, las instalaciones de energías renovables marinas, incluidos los parques eólicos *off shore*, para cuya autorización pudieran ser competentes las Comunidades Autónomas, serían aquéllas en las que la energía generada fuera aprovechada dentro de una única Comunidad Autónoma y el transporte de la misma no trascendiera de su territorio⁴⁷. Esto no sería contrario al papel del Estado como garante del dominio público, que, en todo caso, podría garantizarse en virtud del empleo del sistema de los informes preceptivos y vinculantes⁴⁸.

⁴⁴ Conforme a MARTÍN ALONSO, G. (2010): “De nuevo sobre la distribución de competencias en materia de energías renovables: aspectos generales y ámbitos problemáticos”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 11, pág. 339-349.

⁴⁵ Como ejemplo paradigmático, el artículo 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (*B.O.E.* núm. 52, de 1 de marzo de 2007). El equivalente del Estatuto de Autonomía de Andalucía es, aunque con otros matices, el artículo 56.6.

⁴⁶ Las Comunidades Autónomas de Galicia y Canarias plantearon conflictos positivos de competencia ante el TC. En el caso de Galicia, resuelto recientemente por la STC 3/2014, de 16 de enero.

⁴⁷ No obstante, habría que idear cómo salvar el obstáculo del límite de los 50 MW establecidos en la LSE (artículo 13.a) de potencia para los parques eólicos marinos.

⁴⁸ En este mismo sentido, pero en relación a la gestión integrada de las costas, AGUIRRE I FONT, J. M. (2014): *El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral*, en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) (2014): *La nueva regulación de las costas*, 1^a Ed., I.N.A.P., Madrid, pág. 156. Cfr. STC 3/2014, de 16 de enero.

Más allá de que se comparta o no el planteamiento anterior, hay una cuestión de suma importancia, que trasciende del mismo y que consiste en la ordenación integral de los sectores, materias e intereses que concurren en la implantación de la energía eólica marina, considerada como otra de las cuestiones principales de este artículo. Independientemente de a quién corresponda la autorización de las instalaciones que utilicen tal energía renovable en España, el sector está necesitado de una ordenación integral que se ocupe no sólo de los elementos que tienen que ver con la energía eólica marina, en cuanto que energía renovable, sino también de aquellos otros que resulten ser conexos (mar, pesca, transporte marítimo, paisaje, turismo, costas, acuicultura, espacios naturales protegidos, marisqueo, salvamento marítimo, etc.) y que deban ser tenidos en cuenta para la instalación generalizada de la misma. Esta labor de ordenación integral de las implicaciones propias de la energía eólica marina debe encontrar en los principios de coordinación y cooperación administrativa su razón de ser⁴⁹.

En relación al principio de cooperación, el TC ha afirmado, en primer lugar, que “es consustancial al Estado autonómico (por todas la STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 7, con cita de las anteriores)” y en segundo lugar, que todas las técnicas de cooperación comparten “el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a cohonestarse, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando, en su caso, la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que concurrirán dos voluntades distintas, concurrencia que es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.”⁵⁰

La mejor manera de materializar los principios de coordinación y cooperación en materia de energía eólica marina, consiste en aunar los sectores, materias e intereses que concurren en el mar territorial desde la base, esto es, por medio de la planificación. Esta planificación ha de ser, a su vez, integral, a fin de conjugar perfectamente la relativa a la ordenación del territorio, el litoral y los espacios marinos.

La línea a seguir sería la que algunos autores señalan para la ordenación integral del litoral, por medio de la que se pone de manifiesto que el modelo de gestión integral requiere también una integración institucional en la toma de decisiones. “Para hacerlo posible, respetando el marco competencial, la

⁴⁹ Para el principio de cooperación administrativa y sus implicaciones, es extrapolable, VICENTE RUIZ, M^a. D. (2013): “La necesaria cooperación administrativa para hacer efectiva la unidad de mercado”, *ICE: Revista de Economía*, núm. 871, págs. 99-100.

⁵⁰ STC 3/2014, de 16 de enero.

Administración autonómica tendría que tener un papel central en la gestión del conjunto del espacio, dominio público incluido, como Administración de referencia, y dejar al Estado como garante de la protección del dominio público”⁵¹.

Pues bien, la ordenación integral de la energía eólica marina requiere, como se dijo, de la aplicación de los principios de cooperación y coordinación, en especial, partiendo de una planificación al efecto, pero, es obvio, que para que esto se materialice resulta necesario la articulación jurídica de un marco o espacio en el que puedan tener cabida las relaciones de trabajo conjunto entre Administraciones públicas. En este punto es en el que el régimen jurídico español y europeo de las energías renovables en general, y de la energía eólica marina en particular, muestran sus carencias y no ofrecen ninguna herramienta adecuada a fin de encauzar la ordenación integral de los sectores, materias e intereses propios y conexos de la energía eólica marina, así como las técnicas de cooperación y coordinación que hayan de establecerse entre Administraciones públicas.

V.- NUEVAS POSIBILIDADES DEL DERECHO EUROPEO: LA DIRECTIVA 2014/89/UE

Pues bien, identificadas las cuestiones principales del presente artículo, esto es, la ordenación integral de todos los sectores, materias e intereses concurrentes en la instalación y puesta en marcha de los parques eólicos *off shore* y el obligado entendimiento entre Estado y Comunidades Autónomas, dada la oportunidad de incrementar la participación activa de las mismas en la apuesta por el sector de la energía eólica marina⁵², conviene advertir que no hay una respuesta a tales cuestiones dentro del régimen jurídico de las energías renovables derivado de los niveles normativos Internacional, Europeo, Estatal y Autonómico, puesto que los sectores, materias e intereses concurrentes trascienden del marco de las energías renovables, que resulta finalmente insuficiente para la articulación plena de los mismos por los motivos ya enunciados, que a nivel nacional son básicamente dos: que en España no existe todavía una legislación básica en el sector y que el Real Decreto 1028/2007 presenta importantes deficiencias, sobre todo en la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de autorización de los parques eólicos marinos.

⁵¹ AGUIRRE I FONT, J. M. (2014): *El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral...*, *ob. cit.*, pág. 156.

⁵² En relación con el nuevo papel de las Comunidades Autónomas en el sector de las energías renovables tras la entrada en vigor de la L.S.E., MORA RUIZ, M. (2014): “Las regulaciones autonómicas de las energías renovables”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático...*, *ob. cit.*, págs. 99 y ss.

En consecuencia, lo expuesto impone la necesidad de volver hacia atrás, concretamente, al Derecho Europeo, a fin de determinar si, más allá de sus disposiciones en materia de energías renovables, existe una solución idónea para la ordenación integral de todos los intereses concurrentes en la implantación a gran escala de la energía eólica marina.

Así pues, recientemente se ha publicado la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁵³, que trae causa en la Política Marítima Integrada de la Unión Europea⁵⁴, y cuyo pilar medioambiental es la Directiva 2008/56/CE del Parlamento y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece el marco de acción comunitaria para la política del medio marino⁵⁵, en la que se funda la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino⁵⁶. No obstante, como se dice en la norma, las dos últimas disposiciones se centran en la dimensión meramente medioambiental del medio marino⁵⁷, de manera que la Directiva 2014/89/UE va más allá de las mismas, regulando el crecimiento, desarrollo y aprovechamiento sostenibles de los recursos marinos, según su artículo 1, sobre la base de, entre otras disposiciones, la “Estrategia Europa 2020”⁵⁸, la Comunicación Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible⁵⁹ y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Mar de 1982, destacando, de acuerdo con su considerando 15, su objetivo de contribuir, entre otros fines, al logro de las metas establecidas en la Directiva 2009/28/CE.

La ordenación de los espacios marítimos está justificada, conforme dice M. NÚÑEZ LOZANO, “*por la multiplicidad de usos marítimos y la ausencia de una gestión holística, con la consecuencia de una reducción ostensible del potencial de crecimiento y la minoración de la capacidad para la protección del medio ambiente marino*”. A mayor abundamiento, toda ordenación de los espacios marítimos manifiesta “*indudables complejidades, pues además de su carácter pluridimensional, debe basarse en las características específicas de las regiones y subregiones marítimas al tiempo que se reconoce*

⁵³ D.O.U.E. núm. L 257/135, de 28 de agosto de 2014.

⁵⁴ Existe un análisis claro de la Política Marítima Integrada de La Unión Europea en NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*, 1ª Ed., Iustel, Madrid, págs. 17-22.

⁵⁵ D.O.U.E. núm. L 164/19, de 25 de junio de 2008.

⁵⁶ B.O.E. núm. 317, de 30 de diciembre de 2010.

⁵⁷ En relación al pilar ambiental de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, véase NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima...*, *ob. cit.*, págs. 29-31.

⁵⁸ COM (2010) 2020 final.

⁵⁹ COM (2012) 494 final.

que su aplicación es competencia de los Estados miembros”, de ahí que la Directiva 2014/89/UE resulte sumamente importante como materialización de las bases para un enfoque común de la gestión del espacio en la misma cuenca marítima⁶⁰.

A los efectos de este artículo, hay dos cuestiones de la Directiva 2014/89/UE que interesan especialmente: en primer lugar, la conexión entre tierra y mar como elemento esencial; y, en segundo lugar, la concepción de la ordenación del espacio marítimo como mecanismo para identificar y promover usos múltiples, que impone, por tanto, la necesidad de una planificación global en el sentido indicado.

El considerando 16 de la Directiva 2014/89/UE dice: *“Las actividades marinas y costeras están con frecuencia estrechamente relacionadas entre sí. A fin de promover el aprovechamiento sostenible del espacio marítimo, la ordenación del espacio marítimo debe tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar. Por ese motivo, la ordenación del espacio marítimo puede desempeñar un papel muy útil a la hora de determinar las orientaciones respecto de la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar, la conservación del entorno vital, la fragilidad de los ecosistemas costeros y la erosión y los factores sociales y económicos. Dicha ordenación del espacio marítimo debe aspirar a integrar la dimensión marítima de algunos usos o actividades costeras y sus efectos y permitir finalmente una visión integrada y estratégica.”*

En esta misma línea, el artículo 7 dice que con el fin de regular las interacciones entre tierra y mar, los Estados miembros podrán recurrir a otros procesos formales o en su caso informales distintos de la ordenación de los espacios marítimos, como la gestión integrada de las costas⁶¹, quedando plasmado el resultado en todo caso en sus planes de ordenación marítima.

Si lo anterior se conecta con el hecho de que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias con proyección sobre el mar territorial, hasta tal punto que hay quienes defienden la competencia autonómica sobre el mismo⁶², podrá entenderse así la relevancia de lo dispuesto por la Directiva 2014/89/UE. En efecto, existen competencias autonómicas con una significativa conexión con el mar territorial, y no solo la relativa a la ordenación del litoral (artículos 148.1.3ª de la CE y 56.6 del EA de

⁶⁰ NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima...*, ob. cit., pág. 31.

⁶¹ Sobre la ordenación integrada de las costas, véase AGUIRRE I FONT, J. M. (2014): *El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral...*, ob. cit., págs. 149-160.

⁶² Véase ZAMORANO WINES, J.: *La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial*, en NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima...*, ob. cit., págs. 211 y ss.

Andalucía⁶³), sino también las que se relacionan con los espacios naturales protegidos (artículo 141.1.23^a en relación con el 148.1.9^a de la CE y 57 del EA de Andalucía), la pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (artículos 148.1.11^a de la CE y 48.2 del EA de Andalucía), el transporte por mar (artículos 148.1.5^a de la CE y 64.1.2^a del EA de Andalucía), la cultura y el patrimonio (artículos 149.1.28^a de la CE en relación al 68 del EA de Andalucía) y el salvamento marino (artículos 149.1.29^a de la CE. en relación al 66.2 del EA de Andalucía)⁶⁴.

Así pues, en virtud de la Directiva 2014/89/UE se fija un vínculo imprescindible entre tierra y mar, que en España ha de ser, especialmente, entre Estado y Comunidades Autónomas, a fin de conseguir una ordenación integral de los espacios marítimos de la que no hay precedentes hasta la fecha. Así lo pone de manifiesto J. ZAMORANO WINES cuando se refiere a la conveniencia de una planificación unitaria de los espacios terrestres y marinos, señalando que la situación de partida de nuestro país consiste en la ausencia de una planificación global en el espacio marítimo y una planificación costera y del litoral mal gestionada a causa del ejercicio inconexo de las distintas competencias sectoriales con incidencia en el mismo⁶⁵.

Asimismo, el considerando 19 de la Directiva 2014/89/UE señala: *“La finalidad principal de la ordenación del espacio marítimo es promover el desarrollo sostenible e identificar la utilización del espacio marítimo para diferentes usos del mar, así como la gestión de los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marinas. Esta ordenación del espacio marítimo también aspira a identificar y promover los usos múltiples, de conformidad con las políticas y normativas nacionales pertinentes. Para ello, los Estados miembros necesitan garantizar al menos que el proceso o procesos de planificación culminen en una planificación global, donde se identifiquen los diferentes usos del espacio marítimo y se tenga en cuenta los cambios a largo plazo derivados del cambio climático.”* En base a ello, el artículo 8.2 de la Directiva dice que en ese proceso o procesos de planificación los Estados miembros tendrán presentes las interacciones de las actividades, usos e intereses oportunos, entre los que podrán incluirse los siguientes: las zonas de acuicultura y pesca, las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas, minerales y áridos minerales, **y la producción de energía procedente de fuentes renovables**⁶⁶, las rutas de transporte marítimo y el flujo de tráfico, las zonas de entrenamiento militar, las zonas de conservación de la naturaleza y de las especies protegidas, las zonas de extracción de materias primas, la

⁶³ B.O.J.A. núm. 56, de 20 de marzo de 2007.

⁶⁴ Existe un estudio pormenorizado de estas competencias autonómicas en *ibidem*, págs. 224-238.

⁶⁵ Sobre la necesidad de una planificación conjunta de los espacios terrestres y marítimos, véase *ibidem*, pág. 191 y ss.

⁶⁶ La negrita es del autor.

investigación científica, los tendidos de cables y de tuberías submarinos, el turismo y, en último lugar, el patrimonio cultural submarino.

Dicho esto, se pone de manifiesto que entre los usos, actividades e intereses que se han indicado, estarían los relativos a las fuentes de energías renovables marinas, entre las que se encuentra la energía eólica marítima, cuya instalación y puesta en marcha en el ordenamiento jurídico español es competencia exclusiva del Estado; no obstante, a su vez, interacciona y conecta con otros usos, actividades e intereses que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como son la acuicultura, la pesca fluvial, el transporte marítimo en algunos casos, los espacios naturales protegidos, el patrimonio cultural submarino y el turismo, de forma que es irrefutable que la transposición de la Directiva 2014/89/UE al ordenamiento jurídico español⁶⁷ debe representar un hito sin parangón respecto del reforzamiento del papel de las Comunidades Autónomas en la ordenación integral de los espacios marítimos y, por ende, un mayor protagonismo en la implantación de la energía eólica marina, como parte integrante de la misma, puesto que la ordenación integral de los espacios marítimos tendrá como principal consecuencia la toma en consideración de ámbitos y sectores propios de las competencias autonómicas.

Por todo lo expuesto, cabe indicar que con la Directiva 2014/89/UE se abre una puerta para la participación activa de las Comunidades Autónomas en la ordenación integral de los espacios marítimos, dentro de sus competencias y por medio de la necesaria interrelación de los intereses concurrentes en éstos, y al mismo tiempo se crea un mecanismo para que las Comunidades Autónomas puedan contribuir al fomento y desarrollo de la energía eólica marina.

VI.- CONSIDERACIONES FINALES

La energía eólica marina es una fuente de energía renovable que, como se dijo, en la actualidad se encuentra desaprovechada y aún por explotar. Sirva de ejemplo el caso de España, donde no existe ningún parque eólico en sus aguas costeras⁶⁸, a pesar de que desde finales de 2004 se presentaron ante el Ministerio de Industria más de treinta proyectos para radicarse en diversos

⁶⁷ En virtud del artículo 15 de la Directiva, la transposición de la misma deberá producirse a más tardar el 18 de septiembre de 2016 y, además, los planes de ordenación marina deberán elaborarse a más tardar el 31 de marzo de 2021.

⁶⁸ SANZ LARRUGA, F. J. (2014): “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático...*, *ob. cit.*, pág. 388-399.

lugares de la costa española⁶⁹. No obstante, la energía eólica marina está capacitada, sin lugar a dudas, para contribuir a lograr las metas de la nueva política energética europea. Así dice la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13 de noviembre de 2008, sobre la energía eólica marina: acciones necesarias para alcanzar los objetivos de política energética para el año 2020 y los años posteriores: “En el mar, los vientos son más fuertes y constantes que en tierra, lo que resulta en una producción notablemente mayor por unidad instalada. En el mar, las turbinas eólicas pueden ser mayores que en tierra, dada las dificultades logísticas que supone el transporte por carretera de los componentes de las turbinas de grandes dimensiones desde el lugar de fabricación al lugar de instalación en tierra. Además, los parques eólicos marinos tienen menos posibilidades de dar problemas a las poblaciones próximas y otras partes interesadas, a menos que interfieran en otras actividades o afecten a intereses medioambientales marinos importantes.”

Ahora bien, a pesar de la indudable toma de conciencia a nivel Internacional y Europeo sobre los beneficios de la energía eólica marina, la mayoría de las disposiciones que la regulan tienen carácter meramente programático o recominatorio, lo que no sólo deja en manos de los Estados la opción por la misma, sino también dificulta la existencia de una verdadera regulación jurídica que contribuya a la ordenación unitaria de esta fuente de energía renovable en niveles normativos inferiores. En este sentido y referido al Derecho Internacional, aunque extrapolable al Europeo, M. ABAD CASTELÓ señala, por un lado, que “las energías renovables no tienen un tratamiento unitario. Su regulación está dispersa a lo largo de varios sectores del Derecho Internacional, así como de los ordenamientos internos”, y por otro, que las dificultades para el desarrollo de la energía eólica marina “proceden en gran medida de dos factores interrelacionados: la ausencia de un marco institucional o de un mecanismo de gobernanza para estas cuestiones en el plano internacional y, en definitiva, la falta de voluntad política de los Estados.”⁷⁰

En consecuencia, se hace necesario que, en el marco del Derecho Internacional, se empiece a tomar en consideración a las energías renovables

⁶⁹ La situación de los proyectos de parques eólicos marinos en España puede consultarse en:

https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/energia_eolica_marina.pdf

⁷⁰ SANZ LARRUGA, F. J. (2014): “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático...*, *ob. cit.*, pág. 392; y ABAD CASTELÓ, M. (2013): *Las energías renovables marinas y la riqueza potencial de los océanos: ¿un mar de dudas o un mar de oportunidades?...*, *ob. cit.*, pág. 168 y 213.

por sí mismas y no como mero instrumento en la lucha contra el cambio climático, de manera que la comunidad internacional se concencie de la conveniencia de una ordenación jurídica específica de las energías renovables, que desemboque más adelante en una regulación jurídica efectiva de la energía eólica marina. En el ámbito del Derecho Europeo, es preciso seguir evolucionando en el marco de las competencias de la UE en materia de energía, a fin de conseguir, a pesar de las limitaciones del principio de subsidiariedad⁷¹, que desde Europa se pueda influir en las decisiones estatales sobre la opción por una u otra fuente de energía renovable. La integración de las políticas de cambio climático con las de energía ya ha supuesto un avance en esta línea, pero este “nuevo paradigma energético europeo”, que ha sido consagrado recientemente a nivel político, “se encuentra todavía en una fase inmadura de instrumentación jurídica”.⁷²

En España, las deficiencias y obstáculos de las regulaciones Internacional y Europea de la energía eólica marina confluyen con otras propias del Ordenamiento Jurídico Español. Ante todo, en la LSE se ha desaprovechado la oportunidad de incorporar al Derecho Español las disposiciones de la Directiva 2009/28/CE, de forma que sigue sin haber una legislación básica sobre energías renovables con base en el Derecho Europeo; pero más importante aún, a pesar de que la LSE no renuncia a la generalización de las energías renovables, no constituye una prioridad del Legislador el impulso de

⁷¹ Partiendo de MORA RUIZ, M. (2010): “Los condicionantes ambientales de las energías renovables: El ejemplo de la energía eólica y su regulación en el Derecho Español”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*,... *ob. cit.*, págs. 4-5; y MORA RUIZ, M. (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental*,... *ob. cit.*, pág. 6; conviene advertir lo establecido por el artículo 194.2 párrafo segundo del TFUE, que dice que la adopción de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos indicados por la política energética de la UE (artículo 194.1 del TFUE) no podrán afectar, como regla general, al derecho de los Estados miembros a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético. Así pues, aquí radica la principal razón de que el protagonismo sobre la opción por una determinada fuente de energía, en este caso renovable, esto es, la eólica marina, se traslade a los Estados miembros y sus correspondientes Planes de Acción Nacionales. Ahora bien, lo anterior no debe interpretarse en clave pesimista sino todo lo contrario, y ello, porque el artículo 194.1 del TFUE ha propiciado, como indica M. MORA RUIZ, que se produzca, bajo el auspicio de la bandera del cambio climático, “un cierto desplazamiento de la política energética hacia las instancias comunitarias”, ya que el Parlamento y el Consejo podrán adoptar las medidas necesarias, de conformidad con el proceso legislativo ordinario, para garantizar los objetivos reflejados en dicho precepto y, muy especialmente, el fomento de la eficiencia energética y el ahorro energético, así como al desarrollo de energías nuevas y renovables.

⁷² ALENZA GARCÍA, J. F. (2014): “¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?”..., *ob. cit.*

las mismas, sino el control de la estabilidad económica y financiera del sistema eléctrico, que desplaza, de modo irrefutable, todo lo ambiental.⁷³.

Asimismo, a lo anterior hay que añadir que la regulación normativa de la energía eólica marina en España debe superar dos grandes inconvenientes, a saber: el juego de los títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas que se proyectan a la implantación y puesta en marcha de las instalaciones de energía eólica marina y, por tanto, la ordenación integral de todos los sectores, materias e intereses concurrentes, en especial, desde el punto de vista procedimental.

La problemática respecto de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fuentes de energía renovables es la problemática en relación al carácter fragmentario y disperso del acervo normativo español de aplicación a las mismas⁷⁴, y ello, como consecuencia de la falta de una legislación básica en dicha materia, que propicia el surgimiento de regímenes jurídicos autonómicos heterogéneos y dispares, más aún, si se tiene en cuenta que ha habido Comunidades Autónomas que sí han legislado sobre energías renovables, como es el supuesto de Andalucía⁷⁵ por la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía⁷⁶, y otras que no lo han hecho.

En definitiva, habiéndose constatado, en palabras de M. MORA RUIZ, la complejidad de reconducir a unidad⁷⁷ el régimen jurídico español relativo a las energías renovables, es incuestionable la necesidad de desarrollar y configurar una ordenación jurídico-administrativa racional y sistemática de las mismas, incluida, en cualquier caso, la energía eólica marina⁷⁸.

⁷³ La conclusión es obtenida de MORA RUIZ, M. (2014): “Las regulaciones autónomas de las energías renovables”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*,... *ob. cit.*, págs. 99 y ss.

⁷⁴ Esta característica ha sido analizada en MORA RUIZ, Manuela (2010): “Los condicionantes ambientales de las energías renovables: El ejemplo de la energía eólica y su regulación en el Derecho Español”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*,... *ob. cit.*, págs. 6 y ss.

⁷⁵ Y además, la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética de Castilla-La Mancha (B.O.E. núm. 118, de 17 de mayo de 2007) y la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia (B.O.E. núm. 111, de 9 de mayo de 2007).

⁷⁶ B.O.E. núm. 109, de 7 de Mayo de 2007.

⁷⁷ Seguimos a MORA RUIZ, Manuela (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental*,... *ob. cit.*, pág. 3.

⁷⁸ Tal cuestión es desarrollada en MORA RUIZ, Manuela (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental*,... *ob. cit.*, págs. 12 y ss.

Pues bien, la respuesta del Estado a esa problemática ha sido el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, el cual no ha conseguido su objetivo principal, fundamentalmente, porque como refiere J. F. ALENZA GARCÍA, “*lejos de cumplir su pretendida finalidad de regular, de manera integrada, un solo procedimiento administrativo para la autorización de los parques eólicos*”, omite los procedimientos de autorización del proyecto de ejecución y de explotación, desatendiendo, de este modo, uno de los postulados básicos del Derecho comunitario en relación con las fuentes de energía renovables, como es la simplificación de los procedimientos administrativos para conseguir reducir la demora en la resolución de los distintos trámites burocráticos (artículo 13 de la Directiva 2009/28/CE)⁷⁹.

Igualmente, el R.D. 1028/2007 no está jurídicamente capacitado para articular de forma adecuada y eficaz todos los sectores, materias e intereses concurrentes en la instalación de los parques eólicos *off shore*, dada la deficiente regulación respecto de la integración y participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de autorización de los mismos. Partiendo de que el R.D. 1028/2007 ha positivado, de conformidad con el artículo 149.1.22^a de la C.E., la competencia exclusiva del Estado para la autorización de los parques eólicos marinos⁸⁰, el papel de las Comunidades Autónomas queda limitado, por disposición del artículo 15, a poco más que la participación en los Comités de Valoración, mediante los que se dirime el procedimiento de concurrencia, con un representante con competencia en materia de energía, siempre que los parques eólicos marinos que se pretendan instalar colinden con dicha Comunidad Autónoma.

En este sentido, A. BUITRAGO MONTORO y B. GARAY IBARRECHE, no descartan la posibilidad de que exista una participación más activa de las Comunidades Autónomas cuando se afecten cuestiones reguladas en sus Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Disposición Adicional cuarta del R.D. 1028/2007⁸¹, que establece: “*La participación de las comunidades autónomas en los procedimientos previstos en este real decreto se ajustará a las previsiones específicas que establezcan sus respectivas normas estatutarias.*”

⁷⁹ SANZ LARRUGA, J.F. (dir.) y GARCÍA PÉREZ, Marta (coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible...* ob. cit., págs. 503-521.

⁸⁰ Las Comunidades Autónomas de Galicia y Canarias han presentado un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional por entender que se vulneran sus competencias estatutarias.

⁸¹ BECKER, F., CAZORLA L. M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen II, Aspectos Jurídicos*, 1^a Ed., Aranzadi, Navarra, pág. 311.

No obstante, otros autores, como J. F. SANZ LARRUGA, son más escépticos y entienden que la cláusula es indeterminada y puede haber sido incluida en el R.D. 1028/2007 con el único objetivo de evitar conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética⁸².

En cualquier caso, es evidente que la instalación de los aerogeneradores *off shore* afectará a ámbitos muy diferentes, algunos de ellos estratégicos, como son el turismo y la pesca, por lo que debe abogarse por la cooperación y coordinación de todas las Administraciones públicas que resulten implicadas y, en particular, del Estado y las Comunidades Autónomas⁸³.

Finalmente, de acuerdo con lo indicado, cabe concluir que la regulación jurídica de las energías renovables en general y la eólica marina en particular se muestran deficientes a la hora de cubrir la necesidad de una articulación integral de los sectores, materias e intereses en juego con protagonismo de las Comunidades Autónomas, por lo que la Directiva 2014/89/UE aparece como base jurídica real para la interrelación de la planificación relativa a la ordenación del territorio, el litoral y los espacios marinos. En mi opinión, para alcanzar una gestión global de todas las implicaciones de la energía eólica marina es imprescindible que las Comunidades Autónomas adquieran un mayor protagonismo en la gestión del dominio público marítimo terrestre, incluido el mar territorial. Ésta parece ser la orientación de la Directiva 2014/89/UE, que establece un vínculo muy estrecho, especialmente, entre los espacios marinos y las costas (artículo 7), por lo que la respuesta a los interrogantes que se han ido planteando a lo largo de este artículo, pudiera pasar por implementar, a la luz de la Directiva 2014/89/UE, un sistema de gestión integrada de las zonas costeras que incluya, además, el mar territorial, y en el que las Comunidades Autónomas asuman un papel principal.⁸⁴

BIBLIOGRAFÍA

ABAD CASTELÓ, Monserrat (2013): *Las energías renovables marinas y la riqueza potencial de los océanos: ¿un mar de dudas o un mar de oportunidades?*, 1ª Ed., JM Bosch, Barcelona (e-Book).

⁸² Jornadas sobre regulación jurídica de la energía eólica, celebrada del 18 al 20 de octubre de 2009, en la Universidad de Granada.

⁸³ Un intento paradigmático en tal línea es la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo de 2011).

⁸⁴ La línea a seguir puede ser la recogida en DOMENECH QUESADA, J. L. y SANZ LARRUGA, F. J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión de zonas costeras*, 1ª Ed., Netbiblo, La Coruña, *in totum*.

AGUIRRE I FONT, Josep María (2014): *El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral*, en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) (2014): *La nueva regulación de las costas*, 1ª Ed., I.N.A.P., Madrid, págs. 149-162.

ALENZA GARCÍA, José Francisco (2014): “¿Hacia un marco jurídico común de energías renovables y cambio climático?”, *XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo*, celebrado en Salamanca el 7 y 8 de noviembre.

ALENZA GARCÍA, José Francisco y SARASIBAR IRIARTE, Miren (2007): *Cambio climático y energías renovables*, 1ª Ed., Thomson Civitas, Navarra, 1216 págs.

BECKER, Fernando, CAZORLA Luis María y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen I, Aspectos Socioeconómicos y Tecnológicos*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, 1221 págs.

BECKER, Fernando, CAZORLA Luis María y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (dirs.) (2010): *Tratado de Energías Renovables, Volumen II, Aspectos Jurídicos*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, 758 págs.

BUÑUEL GONZÁLEZ, Miguel (2011): “El precio de la electricidad y la política de cambio climático: ¿qué papel puede jugar un impuesto sobre el carbono en España?”, *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, núm. 2, págs. 1-18.

CIARRETA, Aitor, PAZ ESPINOSA, María y PIZARRO IRIZAR, Cristina (2012): “Efecto de la energía renovable en el mercado diario de la electricidad”, *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, núm. 83, págs. 101-116.

CHUECA SANCHO, Ángel G. (2001): *Cambio Climático y Derecho Internacional*, 1ª Ed., La Fundación Ecología y Desarrollo y el Gobierno de Aragón, Zaragoza, 224 págs.

DOMENECH QUESADA, Juan Luis y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión de zonas costeras*, 1ª Ed., Netbiblo, La Coruña, 262 págs.

GILES CARNERO, Rosa (coord.) (2012): *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, 487 págs.

LABANDEIRA VILLOT, Xavier, LINARES, Pedro y WÜRZBURG, Klass (2012): “Energías renovables y cambio climático”, *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 83, págs. 37-60.

LÓPEZ SAKO, Masao Javier (2008): *Regulación y autorización de los parques eólicos*, 1ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 636 págs.

MARTÍN ALONSO, Gerard (2010): “De nuevo sobre la distribución de competencias en materia de energías renovables: aspectos generales y ámbitos problemáticos”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 11, pág. 294-351.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel: *La gestión integrada del litoral*, en NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*, 1ª Ed., Iustel, Madrid, págs. 135-185.

MORA RUIZ, Manuela (2014): “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?”, *Revista Jurídica Ambiental*, núm. 3, pág. 1-22.

(2010): “Los condicionantes ambientales de las energías renovables: El ejemplo de la energía eólica y su regulación en el Derecho Español”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6, págs. 1-36.

NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*, 1ª Ed., Iustel, Madrid, 247 págs.

PEÑA CAPILLA, Rafael (2008): “El potencial de las energías renovables en España”, en RAMOS CASTELLANOS, Pedro (coord.): *Energías y cambio climático*, 1ª Ed., Universidad de Salamanca, Salamanca, págs. 109-128.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2014): “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”, en ALENZA GARCÍA, José Francisco (dir.): *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, 1ª Ed., Aranzadi, Navarra, págs. 387-425.

(2007): “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 11, págs. 899-924.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.) y GARCÍA PÉREZ, Marta (coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un*

modelo integrado y sostenible, 1ª Ed., Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, págs. 534.

SEVILLA JIMÉNEZ, Martín, GOLF LAVILLE, Emilio y M. OHANA, Driha (2013): “Las energías renovables en España”, *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 31, núm. 1, pág. 35-58.

SORO MATEO, Blanca (2011): “La autorización de parques eólicos marinos en España”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, núm. 2, págs. 1-43.

VICENTE RUIZ, María Dolores (2013): “La necesaria cooperación administrativa para hacer efectiva la unidad de mercado”, *ICE: Revista de Economía*, núm. 871, págs. 96-106.

ZAMORANO WINES, José: *La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial*, en NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*, 1ª Ed., Iustel, Madrid, págs. 187-247.