

EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS AMBIENTALES Y SOCIALES¹

The development of Marine Renewable Energies within the framework of the European Union. Legal analysis of the key environmental and social challenges

POR: DR. SANTIAGO SALVADOR GIMENO

*Investigador Posdoctoral de la Universidade de Vigo, contratado en base a las ayudas postdoctorales de la Xunta de Galicia. Facultade de Ciencias Xurídicas e do Traballo.
Campus de Vigo
ssalvador@uvigo.es*

RESUMEN: Las recientes propuestas normativas de la UE dirigidas a promover la rápida expansión de las energías renovables en general, y -dado el elevado potencial que albergan los mares europeos-, de las energías renovables marinas en particular, se dirigen hacia la racionalización y simplificación procedimental. Ello, sin embargo, puede chocar con intereses y valores ambientales y de protección de la biodiversidad y del medio marino que también son perseguidos por otros instrumentos normativos de derecho comunitario. Asimismo, en aras de lograr una transición energética justa (principalmente desde el prisma de la justicia distributiva y la justicia procesal) alineada con una democracia energética, el despliegue de estas tecnologías no puede ser ajeno a los sectores tradicionales del mar que ven peligrar sus medios de vida y a las comunidades costeras locales afectadas. En este trabajo analizamos desde un punto de vista jurídico estos retos y desafíos ambientales y sociales a los que se enfrenta el desarrollo de las energías renovables marinas, proponiendo soluciones alternativas.

PALABRAS CLAVE: Energías Renovables Marinas; Comunidades locales costeras; Protección de la Biodiversidad; Ordenación Espacial Marina.

ABSTRACT: The recent EU regulatory proposals for promoting the rapid expansion of renewable energies in general, and -given the high potential of European seas-, of marine renewable energies in particular, aim at rationalization and procedural simplification. This, however, can clash with environmental interests and values on protection of biodiversity and the marine environment that are also pursued by other normative instruments of EU law. Likewise, in order to achieve a just energy transition (mainly from the perspective of distributive justice and procedural justice) aligned with an energy democracy; the deployment of these technologies cannot ignore affected local coastal communities and the traditional sectors of the sea, which fear that their livelihoods be threatened. In this paper we analyze from a legal point of view these environmental and

¹ * Recibido: 5 de septiembre de 2022.

Aceptado para publicación: 9 de noviembre de 2022.

social challenges faced by the development of marine renewable energies, proposing alternative solutions.

KEYWORDS: Marine Renewable Energies; Local Coastal Communities; Biodiversity Protection; Marine Spatial Planning.

SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.- MECANISMOS JURÍDICO-POLÍTICOS DIRIGIDOS HACIA UNA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ORDENADAS DEL MEDIO MARINO. LA INTEGRACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS Y SUS DESAFÍOS. III.- LA DIALÉCTICA ENTRE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LOS ECOSISTEMAS. 1.- RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL VS. PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DEL MEDIO AMBIENTE MARINO. 2.- LA INCERTIDUMBRE SOBRE LOS EFECTOS AMBIENTALES Y LA GESTIÓN DEL RIESGO. IV.- LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS EN EL MARCO DE UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. LA PROMOCIÓN DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EL DISEÑO DE SISTEMAS DE COMPENSACIÓN EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES LOCALES COSTERAS AFECTADAS. V.- EL RETO DE GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN PROCEDIMENTAL ADECUADA DE LOS USUARIOS Y LAS COMUNIDADES LOCALES COSTERAS AFECTADAS POR LA PLANIFICACIÓN, TRAMITACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES DE ENERGÍA RENOVABLE MARINA. VI.- CONCLUSIONES. VII.- REFERENCIAS.

I.- INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se ha marcado objetivos ambiciosos en materia de energías renovables marinas: al menos 60 GW de capacidad instalada de eólica marina y, como mínimo 1 GW de energía oceánica (dentro de este último grupo, principalmente, undimotriz y maremotriz) para el 2030, con vistas a alcanzar, respectivamente, 300 GW y 40 GW para el 2050². En esta línea, la UE vincula estos objetivos con los establecidos en materia climática y de desarrollo sostenible, así como con la movilización del fondo de recuperación *NextGeneration EU* tras la crisis del COVID-19³. En la actualidad, las recientes fluctuaciones en el precio de la energía producidas como consecuencia de la guerra entre Rusia y Ucrania han añadido un elemento de urgencia en la consecución de los mismos. En este orden de cosas, la Comisión Europea ha propuesto una modificación de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (entre otras), así como el establecimiento de un nuevo Reglamento por el que se establece un marco temporal de emergencia dirigido a acelerar el despliegue de fuentes de energía renovables.

² COM/2020/741 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro {SWD (2020) ES 273 final}

³ *Ibidem*

Esta pretendida racionalización y simplificación dirigida a remover posibles obstáculos burocráticos que puedan constituir un obstáculo al desarrollo de estas instalaciones generadoras de energía renovable ha suscitado dudas en un sector de la literatura jurídico-científica, así como entre asociaciones ecologistas, que encuentran ciertas incompatibilidades con los objetivos de protección de la biodiversidad (en particular de especies, hábitats y espacios especialmente vulnerables) y del medio ambiente marino, perseguidos por otros textos normativos pertenecientes al derecho comunitario Europeo, tales como la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, la Directiva Hábitats o la Directiva Aves. Ello nos lleva a analizar en el presente trabajo los posibles puntos de fricción y zonas grises que nos podemos encontrar en este punto y los desafíos y retos futuros a los que se enfrentan los Estados Miembros de cara a poder alcanzar un equilibrio entre ambos intereses.

Asimismo, se han evidenciado fuertes protestas provenientes de otros usuarios del medio marino con los que compiten en el espacio dichas instalaciones y que temen ver amenazados sus medios de vida (como pescadores, marisqueros, acuicultores, representantes del sector turístico...)⁴, así como las comunidades locales costeras directamente afectadas por las mismas⁵. En línea con una transición energética justa y con los postulados de la democracia energética, así como, con el fin de alcanzar decisiones más informadas y consensuadas en torno a la planificación e instalación de estos dispositivos, se analizan desde un punto de vista jurídico diversos mecanismos que se han implementado por parte de algunos países del panorama Europeo que puedan llegar a servir para desarrollar herramientas similares en otros Estados Miembros, tomando como base la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. En particular, la promoción de la participación financiera en el propio proyecto de energía renovable marina por parte de los usuarios del medio marino y las comunidades costeras locales afectados por la instalación de estas estructuras, así como, el establecimiento de sistemas y mecanismos de compensación dirigidos hacia estos colectivos que sufren más de cerca los impactos derivados de las instalaciones generadoras de energía renovable marina.

Del mismo modo, también vamos a analizar en la misma línea la importancia de facilitar información y ofrecer amplias posibilidades de participación efectiva a estos grupos de interesados, en particular en las fases previas de la planificación y de la tramitación de las autorizaciones y evaluaciones a las que habrán de someterse los proyectos de energía renovable marina.

⁴ Un ejemplo de ello sería el caso del parque eólico offshore de Saint Brieuc en Francia, donde diversos grupos de pescadores y asociaciones locales mostraron su preocupación acerca de los efectos negativos derivados de un parque eólico marino sobre la biodiversidad marina, presentando una reclamación que llegó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que llegó a bloquear la implementación del proyecto durante varios años. *Ver*: Judgment of the General of 15 September 2021. Coopérative des artisans pêcheurs associés (CAPA) and Others v European Commission. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62019TJ0777> (último acceso: 15.12.2022).

⁵ *Ver*, por ejemplo, GONZÁLEZ, M. I., ESTÉVEZ, B (2005) “Participación, comunicación y negociación en conflictos ambientales: energía eólica marina en el mar de Trafalgar” *Arbor Ciencia Pensamiento y Cultura*. 2005, vol. 181, núm. 715, p. 384.

Igualmente, ante el reciente desarrollo de planes de ordenación espacial marina por parte de los Estados Miembros en cumplimiento de las previsiones de la Directiva 2014/89/EU, también se va a realizar un estudio jurídico de las principales ventajas que estos instrumentos de planificación ofrecen para la expansión de las energías renovables marinas, así como, de los retos y desafíos a los que esta tarea se enfrenta a la hora de su implementación en la práctica. En particular, vamos a analizar cómo influyen los diferentes diseños y modelos de planificación adoptados por los diferentes Estados y, en segundo término, estudiar los posibles solapamientos que pueden lugar entre las energías renovables marinas y otros usos y actividades, los cuales pueden tener incidencia tanto en los intereses o actividades planificadas y proyectadas por otros países vecinos⁶, así como, en el plano interno de los Estados, ocasionando disputas entre diferentes administraciones, organismos y autoridades con competencias e intereses concurrentes. Asimismo, también conviene analizar la confluencia existente entre los diferentes instrumentos de planificación y gestión del espacio marino y costero (planes de ordenación espacial marino, instrumentos de gestión integrada de las zonas costeras, estrategias marinas...) desarrollados en cumplimiento de previsiones de textos normativos de derecho comunitario, que, en ausencia de adecuados mecanismos de cooperación y coordinación, también pueden dar lugar a conflictos, solapamientos e incongruencias.

II.- MECANISMOS JURÍDICO-POLÍTICOS DIRIGIDOS HACIA UNA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ORDENADAS DEL MEDIO MARINO. LA INTEGRACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS Y SUS DESAFÍOS

Como ya avanzaba LONG (2015)⁷, la ordenación espacial marina constituye uno de los instrumentos jurídico-políticos clave con miras a evitar y reducir los principales conflictos entre usos proyectados en el medio marino, así como para fomentar el desarrollo de diferentes actividades compatibles en el mismo espacio.

Y es que, en efecto, determinadas utilizaciones del medio marino, como la navegación, la pesca, el marisqueo o el turismo (así como valores protegidos, tales como el patrimonio cultural, el paisaje y los ecosistemas de especial fragilidad e importancia) pueden verse negativamente afectados por la instalación y el funcionamiento de las instalaciones generadoras de energía renovable marina.

Por tanto, al menos en un plano teórico, el paso de un sistema de gestión individualizado y sectorial aislado a un modelo holístico e integrado que toma en consideración las diferentes actividades proyectadas sobre el medio marino puede ayudar a facilitar la

⁶ Y es que, como pone de manifiesto DRANKIER, los intereses de los Estados vecinos pueden quedar afectados por las actividades previstas por los planes de ordenación espacial marina de otros Estados. Ver DRANKIER, P. (2012) “Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks”. *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, núm. 1, p. 13.

⁷ LONG, R. (2015) “Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union” en BANKES, N., TREVISANUT, S. (Eds.). *Energy from the Sea. An International Law Perspective on Ocean Energy*. Brill/ Nijhoff, pp. 130–155.

ordenación del mismo y, en particular, facilitar el aprovechamiento de energías renovables marinas mediante la preselección de aquellos emplazamientos más favorables desde el punto de vista técnico-económico de estas instalaciones y donde los conflictos con otros usuarios y con la protección y conservación del medio marino y la biodiversidad son menores.

En relación con esta cuestión, la Directiva 2014/89/UE de 29 de julio de 2014 ordena a los Estados Miembros el establecimiento de planes de ordenación marítima “en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de sus aguas marinas” en aras de alcanzar “objetivos económicos, sociales y medioambientales” (artículo 8, en conexión con el artículo 5 de la Directiva 2014/89/UE)⁸. En cuanto a la naturaleza que estos planes pueden adoptar en los diferentes Estados Miembros, destaca, con carácter general, su carácter vinculante, necesidad ésta, que, en su momento manifestó la propia Comisión Europea⁹.

Conviene destacar que la Directiva 2014/89/UE tiene muy presentes a las energías renovables marinas¹⁰, tal y como demuestran sus considerandos (nº 4, 5 y 15) y su articulado (arts. 5.2 y 8.2), al conectar la ordenación del espacio marítimo con el logro de los objetivos perseguidos por la Directiva para el fomento de las energías renovables, así como por las iniciativas del “crecimiento azul”. Además, dentro de los objetivos a alcanzar con dicha ordenación, se señala que “los Estados miembros procurarán contribuir al desarrollo sostenible de los sectores energéticos en el mar”. En el mismo sentido, dentro de la lista ejemplificativa de actividades a planificar por los Estados en el medio marino contenida en la Directiva se incluyen expresamente “las instalaciones e infraestructuras para (...) la producción de energía procedente de fuentes renovables”.

De hecho, como resalta EHLER (2018)¹¹, uno de los principales factores que motivaron el desarrollo de los primeros planes de ordenación espacial marina en diversos Estados Miembros (como Bélgica, Holanda y Dinamarca) –incluso antes de la aprobación de la citada Directiva– fue precisamente, en línea con sus políticas nacionales, facilitar el desarrollo de parques eólicos marinos. Más críticos con la Directiva se muestran algunos autores, como KRÄMER(2018)¹², que pone en duda la necesidad de la misma, considerando que aporta una escasa novedad, dado su contenido excesivamente vago y genérico, dejando en manos de los Estados miembros la determinación de todos los

⁸ La fecha límite fijada por el artículo 11 para la elaboración de dichos planes por parte de los Estados Miembros era 31 de marzo de 2021. Sin embargo, aún faltan algunos Estados por terminar su aprobación –entre ellos España–.

⁹ Comunicación de la Comisión. Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE Bruselas, 25.11.2008 COM(2008) 791 final: *la ordenación del espacio marítimo debe ser jurídicamente vinculante si se quiere que sea eficaz* (párrafo 5.6).

¹⁰ Y es que, como analiza SANZ LARRUGA, la Unión Europea lleva mostrando (incluso, ya desde el año 2005, como reflejan los documentos que ha ido elaborando y publicando desde la fecha) gran interés para potenciar las energías renovables marinas (en particular, la eólica marina). Ver. SANZ LARRUGA, F.J., (2007), “Aproximación al Régimen Jurídico sobre los Parques Eólicos Marinos: una Asignatura Pendiente”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, pp. 910-911.

¹¹ EHLER, C.N (2018). “Marine Spatial Planning-an idea whose time has come”. En: YATES, K.L., BRADSHAW, C.J.A. (Eds.) *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*. Routledge, pp. 9-10.

¹² KRÄMER, L. (2018). “La Directiva europea 2014/89, sobre ordenación del espacio marino: análisis esencial”. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2018, núm. 150, p. 11

aspectos esenciales. En una línea similar, MARTÍNEZ PÉREZ¹³, resalta el amplio margen de discrecionalidad que ésta deja a los Estados Miembros para su implementación.

En cualquier caso, los Estados tienen un amplio margen para la transposición de la Directiva, pudiendo desarrollar sistemas que van desde la fijación de zonas destinadas a un uso exclusivo –en las que tan solo una única utilización del espacio marino es permitida– hasta la planificación de zonas de utilización mixta, en las que diversas actividades pueden ser implementadas, aunque con diferentes grados de prioridad¹⁴. Y es que en aquellos casos en que la coexistencia y compatibilidad entre el aprovechamiento de energías renovables y usos y actividades no es posible, los Estados pueden diseñar y adoptar diferentes sistemas que van desde un “negative” o exclusionary approach”, excluyendo la energía renovable marina de aquellas áreas en las que ya se estuviesen desarrollando otros usos existentes con anterioridad, hasta un “policy-based approach”, un sistema más inclusivo, mediante el que se desarrollan diferentes políticas para cada actividad existente, con el fin de asegurar adecuadas compensaciones (“trade-offs”) entre usuarios del medio marino¹⁵.

Expuesto lo anterior, podemos apreciar cómo pueden existir divergencias en la diferente ordenación espacial que realice cada uno de los Estados Miembros, lo cual puede chocar con la planificación del medio marino realizada por un Estado vecino o adyacente, - Miembro, o no miembro- (en particular, con aquellos que compartan una misma región o subregión). Para mostrar la importancia de esta cuestión, conviene citar, a modo de ejemplo, el caso de un parque eólico marino autorizado por el gobierno Belga, que el gobierno Holandés entendió que influía negativamente sobre varias rutas de navegación, sin que Bélgica hubiera considerado tal circunstancia al aprobar el proyecto¹⁶.

Aspectos éstos, por los cuales será de especial relevancia establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados, tal y como rezan los considerandos 3, 9 y 20 y los artículos 1.2, 3.1, y 6.2, 11 y 12 de la Directiva¹⁷, focalizados, principalmente a

¹³ MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (2017). “The Environmental Legal Framework for the Development of Blue Energy in Europe” en ANDREONE G. (ed.) *The Future of the Law of the Sea*. Cham: Springer International Publishing, p. 132.

¹⁴ YOUNG (2015) “Building the blue economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, num. 30, pp. 148–174. En este sentido, se han desarrollado diversos estudios sobre la coexistencia y la potencial compatibilidad entre energías renovables marinas y otras actividades como la acuicultura. A este respecto, Ver. STUIVER *et al.*, (2016). “The governance of multi-use platforms at sea for energy production and aquaculture: Challenges for policy makers in european seas”. *Sustainability*, num 8, 333

¹⁵ WRIGHT. G. *et al.*, (2016). “Establishing a legal research agenda for ocean energy”. *Marine Policy*, num 63, p. 131.

¹⁶ UE, SWD (2013) 65 final (p. 34). Asimismo, Ver. LONG, R. (2015). “Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union” en BANKES, N., TREVISANUT, S. (Eds.). *Energy from the Sea. An International Law Perspective on Ocean Energy*. Brill/ Nijhoff, p. 143.

¹⁷ En conexión con esta cuestión, un análisis jurídico desarrollado en materia de coordinación y coordinación entre Estados en la ordenación espacial del medio marino a todos los niveles, internacional, regional, subregional y autonómico, centrado, asimismo, en los casos de España y Portugal, puede encontrarse en: SALVADOR GIMENO, S. (2022) *La gobernanza de los mares ante la expansión de las*

nivel de cuenca (regional o subregional), en línea con el enfoque ecosistémico. Particular importancia en este punto, revestirán los instrumentos desarrollados en el marco de las Convenciones Regionales Marinas existentes en cada región marina (Mar Báltico – Convención de Helsinki–; Océano Atlántico Nororiental –Convención OSPAR–; Mar Mediterráneo –Convención de Barcelona– y Mar Negro –Convención de Bucarest–)¹⁸. Esta cooperación y coordinación también ha de darse en el plano doméstico (interno) de los Estados, tanto vertical como horizontalmente, a todos los niveles. En particular, en los casos de Estados federales (como Alemania)¹⁹ o autonómicos (como España)²⁰, en los que la distribución de competencias de las diferentes administraciones territoriales confluye y se proyecta en el medio marino.

Una cooperación y coordinación que ha de existir entre los diferentes planes e instrumentos de ordenación concurrentes, considerando, en particular, las interacciones tierra-mar, esto es, entre la ordenación espacial marina y la gestión integrada de las zonas costeras²¹. Lo cual, en el ámbito de las energías renovables marinas tiene especial

energías renovables marinas. Hacia una gestión y ordenación espacial marina coordinadas. El Caso de España y Portugal en el marco de la Comunidad Internacional y de la Unión Europea. Lisboa: CIDP-ICJP.

¹⁸ GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L. (2015). “La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35, p. 16. Un estudio jurídico sobre la influencia de estas convenciones regionales en el desarrollo de las energías renovables marinas puede encontrarse en SORIA-RODRÍGUEZ, C. (2016). “Marine renewable energies and the European regional seas conventions”. *Climate Law*. 2016, vol. 6, núm. 3/4, pp. 314–335. Asimismo, ver. SATKAUSKAS, R. (2005). “Los aspectos jurídico-ambientales de la construcción de las instalaciones eólicas en el mar”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12/13.

¹⁹ Donde la Zona Económica Exclusiva es objeto de planificación y gestión por parte del Estado Central mientras que las aguas más próximas a la costa, hasta las 12 millas náuticas que constituyen el límite exterior del mar territorial son gestionadas por los Estados Federados costeros (Länders). Ver. KNÜTEL, C.; GHERDANE, D. (2020). “Germany” en KNÜTEL, C. (Ed.), *Offshore wind worldwide regulatory framework in selected countries*, 1ª ed. Hogen Lovells, pp. 70–71.

²⁰ Donde, si bien la Administración General del Estado ostenta amplias competencias sobre el medio marino reconocidas por el art. 149 de la Constitución Española (como, en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y en relación a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), las Comunidades Autónomas costeras, en virtud del artículo 148 de la Constitución y sus respectivos estatutos de autonomía son competentes en otras materias concurrentes que también se proyectan sobre el medio marino (ej. ordenación del litoral, marisqueo, acuicultura, pesca en aguas interiores, normas adicionales de protección ambiental...). Un estudio jurídico sobre la planificación de los parques eólicos marinos en el marco de la ordenación espacial marina y su incidencia sobre diversas competencias de las Comunidades Autónomas costeras proyectadas en el medio litoral marino puede encontrarse en DÍAZ LAGARES, V (2016). “Los retos de la energía eólica marina en España: el papel de las Comunidades Autónomas y la ordenación de los espacios marinos ante la Directiva 2014/89/UE”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 56, pp. 8-28. Asimismo, Ver. SANZ LARRUGA, F.J. (2014), “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”. En: ALENZA GARCÍA, J.F. (Ed.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, pp. 387–425.

²¹ MENÉNDEZ REXACH, A. (2016). “La Ordenación del espacio marítimo” en: NÚÑEZ LOZANO, Mª C. (Dir.) *Estudios Jurídicos Sobre El Litoral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 28. Si bien, en un inicio, la propuesta de Directiva de 2013 contemplaba conjuntamente un marco jurídico tanto para la ordenación espacial marina como para la gestión integrada de las zonas costeras, finalmente se excluyó ésta en la versión definitiva de la Directiva 2014/89/EU. Ello se debió principalmente a reticencias provenientes del Comité de las Regiones y de diversos Estados Miembros que entendían que con ello la UE estaba invadiendo competencias pertenecientes al ámbito estatal. A este respecto, Ver. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo

importancia, partiendo de la base de que las mismas necesitan del subestaciones e instalaciones auxiliares y del paso de su cableado y de su conexión en tierra, así como su incidencia sobre la dinámica del litoral y las actividades (principalmente turísticas) que se desarrollan en las proximidades de las playas. Tampoco podemos olvidarnos de la planificación hidrológica (en concreto, de los Planes Hidrológicos de demarcación, elaborados por los Estados Miembros de conformidad con la Directiva Marco del Agua - 2000/60/CE-, con el fin de proteger las aguas superficiales continentales, las aguas subterráneas, las aguas de transición y las aguas costeras). Y es que, las energías renovables marinas pueden llegar a incidir sobre la protección ambiental de estos espacios²², por ejemplo, modificando las corrientes y la sedimentación en aguas de transferencia.

Esta coordinación también ha de tener lugar necesariamente entre los planes de ordenación espacial marina, y las estrategias marinas²³, desarrolladas en cumplimiento de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina de 17 de junio de 2008 (2008/56/CE). Y es que, mientras que las estrategias marinas se centran principalmente en objetivos ambientales y conservacionistas del medio marino (lo que, siguiendo la terminología empleada por JONES *et al*²⁴, podríamos denominar *hard sustainability*)²⁵, los planes de ordenación espacial marina, van dirigidos a la consecución de fines más amplios y ambiciosos más allá del aspecto ambiental, incluyendo también objetivos económicos y sociales (*soft sustainability*)²⁶, dentro de los que destaca la explotación de energías renovables marinas²⁷. Actividad ésta, que, si bien parece en consonancia con dichos objetivos alineados con la idea de “blue growth”, puede llegar a poner en riesgo los objetivos conservacionistas de consecución y mantenimiento del buen estado ambiental del medio marino perseguidos por las Estrategias Marinas adoptadas en base a la Directiva 2008/56/CE, ya que, como se desprende de su Anexo I, diversos descriptores de un buen estado ambiental del medio marino pueden verse afectados por dichas instalaciones generadoras de energía renovable marina. Entre ellos, podemos destacar el mantenimiento de la biodiversidad, de la integridad del suelo marino, sin efectos adversos sobre las especies bentónicas, así como niveles de introducción de energía (de ruido subacuático) que no afecten de manera adversa al medio marino (Anexo I, nº 1, 6, 11 de la Directiva 2008/56/CE). En conexión con este último punto es representativo cómo el artículo 3.8 de la Directiva 2008/56/CE define como “contaminación” la

y la gestión integrada de las costas. COM (2013) 133 final. 12.3.2013. En relación a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, conviene citar la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

²² En este sentido, *Ver*. SORIA-RODRÍGUEZ, Carlos (2020). “The European environmental regulation of marine renewable energies”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*. 2020, p.3.

²³ Con las que los planes de ordenación espacial marina comparten el mismo ámbito espacial: las aguas marinas.

²⁴ JONES, P.J.S., LIEBERKNECHT, L.M., QIU, W., (2016). “Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings”. *Marine Policy*, núm. 71, p. 261.

²⁵ Art 1 y 3.5 de la Directiva 2008/56/CE

²⁶ Como resalta ZAMORANO WISNES, los objetivos perseguidos por las estrategias marinas y los planes de ordenación espacial marina persiguen objetivos diferentes, no siempre coincidentes. *Ver* ZAMORANO WISNES, J. (2018). “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea y en España”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 39 pp. 69-95.

²⁷ Arts. 1, 3 y 5 de la Directiva 2014/89/UE

“introducción directa o indirecta en el medio marino, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o energías”, definición ésta dentro de la que podemos entender incluido el ruido subacuático y los campos electromagnéticos producidos por estas estructuras así como por su cableado²⁸.

III.- LA DIALÉCTICA ENTRE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LOS ECOSISTEMAS

1. RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL VS PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

La finalidad de la Evaluación de Impacto ambiental, regulada en la Directiva 2011/92/UE, es identificar, analizar, evaluar y, en definitiva, integrar los aspectos medioambientales en el procedimiento de autorización para la instalación de los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Es decir, con ella se garantiza que dichos proyectos sean sometidos a una evaluación, de forma previa a la resolución de su autorización.

En concreto, los proyectos de energía eólica marina pueden considerarse incluidos dentro de las previsiones del Anexo II.3.i) de la Directiva 2011/92/UE, que hace referencia a las “Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía”. Por otro lado, si bien es cierto que no se mencionan de forma expresa las energías renovables marinas restantes (pensemos en la undimotriz o la mareomotriz), algunos autores, como SORIA-RODRÍGUEZ (2020)²⁹, siguiendo una interpretación amplia y extensiva, consideran que las mismas podrían entenderse comprendidas dentro de las “Instalaciones industriales para la producción de electricidad” y/o de “las Instalaciones de producción de energía hidroeléctrica” contempladas, respectivamente, en las letras A y H del número 3 del Anexo II de la Directiva.

En cualquier caso, al tratarse en ambos casos de proyectos incluidos en el Anexo II (y no en el Anexo I), no quedarán sometidos de forma automática a Evaluación de Impacto Ambiental, sino que, de conformidad con el art. 4.2 de la Directiva 2011/92/UE serán los Estados Miembros los que, mediante un procedimiento de “screening” -bien a través de un análisis caso por caso, bien mediante el establecimiento de umbrales o criterios, bien aplicando ambos métodos simultáneamente- determinarán si dichos proyectos quedan sujetos o no a la misma.

Dentro de los criterios a tener en cuenta por los diferentes Estados Miembros a la hora de considerar si un proyecto específico de energía renovable marina puede ocasionar un efecto ambiental significativo y, por tanto, ha de ser sometido a dicha evaluación

²⁸ Un análisis jurídico sobre el ruido subacuático y la afectación a la biodiversidad puede encontrarse en MORELLE HUNGRÍA, E. (2020). “La protección de la biodiversidad marina frente al ruido subacuático: ¿es necesario incorporar valores umbral?” *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, nº 19, pp. 73-96.

²⁹ SORIA-RODRÍGUEZ, Carlos (2020). “The European environmental regulation of marine renewable energies”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*. 2020, p. 8.

destacan, en aplicación del art. 4.3 y del Anexo III de la Directiva³⁰: la ubicación del proyecto (en particular, si se va a ubicar en una zona sensible), las características del mismo (es decir, el tipo de tecnología, si se encuentra en una fase experimental, pre-comercial o comercial) y la capacidad instalada (el número de MW del proyecto). Por ello, considerando el desarrollo actual de estas tecnologías, no es de extrañar que la gran mayoría de las legislaciones internas de los Estados Miembros prevean el sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental de -al menos- los proyectos de instalación de energía eólica marina³¹.

Otros instrumentos normativos de aplicación relevantes en este punto son:

La Directiva Aves³², destinada a la salvaguarda de todas las especies de aves salvajes que viven en el territorio de los Estados Miembros –así como de sus hábitats– y, con particular intensidad, las especies del anexo I (que revisten especial vulnerabilidad, requieren de una atención particular o se encuentran en peligro de extinción) y de ciertas especies migratorias (arts. 1 y 4). En esta línea, se establece la obligación de clasificar, dentro de sus territorios -incluyendo los espacios marinos-, “Zonas de Protección Especial” que alberguen aquellas áreas más adecuadas para su conservación (arts. 3 y 4). Y, la Directiva Hábitats³³, en cuya virtud, con el fin de conservar los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (art. 2), los Estados Miembros han identificado espacios protegidos en el medio marino que han pasado a integrar la Red Natura 2000. Los efectos de las energías renovables marinas sobre estas zonas han de ser tenidas en consideración tanto en el momento de la planificación espacial marina (en particular, de la planificación de las instalaciones de producción) como en la ulterior fase de tramitación de los procedimientos de autorización de los proyectos concretos, todo ello con el fin de evitar que los mismos puedan llegar a afectar negativamente a los valores tutelados por dichos espacios protegidos. Esta Red Ecológica Europea (esto es, la Red Natura 2000) está formada, entre otros espacios³⁴, por las denominadas “Zonas Especiales de Conservación” (designadas por los Estados Miembros) y las “Zonas de Protección especial” (antes referidas, designadas, en base a la Directiva Aves).

Con el fin de tutelar estas Zonas y evitar alteraciones sobre las especies que afecten de forma apreciable a los objetivos perseguidos por la Directiva Hábitats, los Estados

³⁰ Entre ellos, se incluyen los proyectos que ocasionen contaminación o perturbaciones (como la introducción de ruido y energía y la generación de campos electromagnéticos que producen estas estructuras y su cableado en el medio marino); que se acumulen con otros ya existentes y/o aprobados (algo que es habitual en la práctica, considerando que en determinadas ubicaciones el recurso renovable aprovechable es mucho mayor que en otros); o que puedan afectar a áreas medioambientalmente sensibles (con especial atención a las zonas costeras y marinas), considerando en particular la capacidad de absorción del medio natural.

³¹ Así también lo avanzaba en los primeros momentos de desarrollo de estas instalaciones SANZ LARRUGA, F.J. (2007) “Aproximación al Régimen Jurídico sobre los Parques Eólicos Marinos: una Asignatura Pendiente”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, p. 912.

³² Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

³³ Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

³⁴ Dentro de los que también se incluyen los espacios que albergan los hábitats naturales señalados en el anexo I y los hábitats de las especies enumeradas en el anexo II.

Miembros establecerán las medidas de conservación necesarias (destacando la elaboración de planes de gestión y el uso de mecanismos reglamentarios, administrativos o contractuales) (artículos. 6.1 y 6.2). De especial relevancia es el artículo 6.3, que sujeta a cualquier plan (como los planes de ordenación espacial marina) o proyecto (como las instalaciones de energía renovable marina) que pueda tener efectos apreciables sobre estos espacios a una “evaluación adecuada” de sus repercusiones en el lugar, tomando en consideración los objetivos de conservación del mismo. En este punto, con carácter general, si el resultado de la “evaluación adecuada” es negativo, las autoridades nacionales competentes únicamente aceptarán dicho plan o proyecto tras asegurarse que no perjudicará a la integridad del sitio.

Aquí la cuestión que suscita más dudas en este punto es la excepción contemplada en el apartado 4 del artículo 6 que, cuando concurren “razones imperiosas de interés público de primer orden” -incluyendo razones de índole social o económico-, da carta blanca a los Estados Miembros para la aprobación de los planes y proyectos³⁵, pese a que los resultados de la “evaluación adecuada” sean negativos. En efecto, esta última previsión podría llegar a justificar la planificación y autorización de instalaciones generadoras de energía renovable marina, pese a constatarse -tras llevar a cabo la evaluación pertinente- sus repercusiones negativas sobre los objetivos de conservación perseguidos en estos espacios Red Natura 2000, lo cual podría derivar en una merma en la tutela de los hábitats y las especies por ellos protegidas.

No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) trata de limitar el alcance de este inciso señalando que dicha excepción ha de ser interpretada de forma estricta³⁶ y que, ese “interés público de primer orden” ha de ser de “tal importancia que pueda ponderarse con el objetivo de conservación de los hábitats naturales, de la fauna y de la flora silvestre que persigue la Directiva”³⁷. Asimismo, el TJUE exige, en todo caso, que, para la determinación de la aplicación de dicha excepción, los Estados habrán de realizar el pertinente examen previo mediante el que desarrollen un juicio de ponderación entre las “razones imperiosas de orden público de primer orden”, la existencia de otras alternativas menos perjudiciales -en caso de que las haya-, y los perjuicios que el plan o proyecto puedan ocasionar en la zona³⁸.

³⁵ A falta de medidas alternativas y adoptando las medidas compensatorias necesarias e informando a la Comisión sobre las mismas.

³⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (Sala Cuarta) de 20 de septiembre de 2007. Asunto C 304/05 (Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana). ECLI:EU:C: 2007:532(párrafo 82) y de 16 de febrero de 2012. Asunto C 182/10 (Marie-Noëlle Solvay y otros contra Région wallonne) ECLI:EU:C: 2012:82(párrafo 75).

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Sala Cuarta) de 16 de febrero de 2012. Asunto C 182/10 (Marie-Noëlle Solvay y otros contra Région wallonne) ECLI:EU:C: 2012:82 (párrafo 73).

³⁸ TJUE, Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Sala Tercera) de 14 de enero de 2016. Asunto C 399/14 (Grüne Liga Sachsen y otros contra Freistaat Sachsen) ECLI:EU:C: 2016:10 (párrafo 57). En cuanto a la ponderación de los intereses en conflicto entre las instalaciones de producción de energía eólica y la protección de las aves y hábitats afectados, en el marco de las evaluaciones desarrolladas en el seno de la evaluación de impacto ambiental y de la evaluación adecuada de sus repercusiones en el lugar destaca el trabajo de GARCÍA URETA, A. (2014). “Evaluación de Impacto Ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 37, pp. 7-44.

Sin embargo, como se analizará a continuación, las nuevas propuestas normativas de la Unión Europea dirigidas a racionalizar y simplificar los procedimientos de autorización de las energías renovables parecen ir en sentido contrario, excluyendo, en ciertos supuestos el sometimiento de determinados proyectos a esta evaluación adecuada de sus repercusiones en el lugar, así como -en aquellos casos en que se realice esta evaluación- otorgando preponderancia a la instalación de producción de energía renovable marina a efectos de la aplicación de la excepción del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva Hábitats.

En el ámbito de las energías renovables marinas, y, en particular, en el caso de los parques eólicos marinos, en un trabajo reciente de la Comisión Europea³⁹ se ponen de manifiesto las trabas burocráticas derivadas de la regulación de largos, dilatados y descoordinados procedimientos de autorización, identificándose como una de los principales barreras al desarrollo de estas tecnologías (concretándose algunos ejemplos en el caso de Suecia y Alemania). En este mismo sentido, la literatura jurídico-científica es prolija a la hora de identificar y analizar estos obstáculos normativos en la expansión de las energías renovables marinas en Europa⁴⁰. Dentro de las medidas propuestas para remover estos obstáculos se identifican el desarrollo de marcos jurídicos concretos específicamente dirigidos a regular dichas autorizaciones, pudiendo ser complementados con instrumentos de *soft law* como guías e instrucciones (que ayuden y faciliten a promotores y a los órganos encargados de la autorización a una mejor comprensión del procedimiento y a una mayor coordinación entre las diferentes autoridades intervinientes); el establecimiento normativo de plazos máximos claros y definidos; la concreción de cuáles han de ser los órganos encargados de emitir las respectivas autorizaciones, licencias e informes así como su grado de intervención en los procedimientos; o, la adopción de un sistema de ventanilla única (siguiendo el modelo danés o escocés). Más problemas plantean las propuestas de una posible reducción de los plazos y supresión de ciertos trámites o exención de algunos permisos requeridos y su compatibilidad con otros objetivos y valores, también jurídicamente tutelados, principalmente, la protección de la biodiversidad y del medio ambiente marino⁴¹. Por ello, no sorprende que se hayan suscitado protestas en el ámbito de organizaciones y asociaciones ecologistas y

³⁹ European Commission (2022). Technical support for RES policy development and implementation – Simplification of permission and administrative procedures for RES installations (RES Simplify) Interim report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 46-47. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2833/239077>. Siendo los obstáculos más comunes detectados por dicho informe en los procedimientos administrativos relativos a la tramitación de autorizaciones para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable: “la carga burocrática, la falta de transparencia en los procesos, la falta de coherencia jurídica, así como un marco y unas directrices incompletos y vagos que conducen a diferentes interpretaciones de la legislación vigente por parte de las autoridades competentes”.

⁴⁰ *Inter alia*, LE LIÈVRE C., O'HAGAN, A. M. (2015). Legal and institutional review of national consenting processes. Aberdeen: RiCORE Project [online]. Disponible en: <http://ricore-project.e.onal-Review-Final-1.pdf> (2015). *Legal and institutional review of national consenting processes*. Aberdeen: RiCORE Project [online]. Disponible en: <http://ricore-project.e.onal-Review-Final-1.pdf>

⁴¹ Esto es, lo que la Unión Europea denomina “la protección del medio ambiente (biodiversidad y protección de especies amenazadas, y protección de las masas de agua)” y que, también ha sido identificado como obstáculo al desarrollo de las energías renovables. Ver Estudio “RES Simplify” (Simplification of permission and administrative procedures for RES installations: interim report) publicado por la UE en 2022

conservacionistas en torno a la tramitación de las nuevas propuestas normativas de la Unión Europea encaminadas hacia la simplificación y racionalización procedimental.

Es cierto que, por un lado, junto con los objetivos en materia de seguridad y de transición energética, otros aspectos emergen como argumento en favor del desarrollo de las energías renovables en general (y de las renovables marinas, en particular), que no es otro que la materialización de las medidas de mitigación encaminadas a la lucha contra el cambio climático, lo cual se conecta con el Pacto Verde Europeo⁴² y el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴³, en cuya virtud se fija el objetivo de reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030 y la neutralidad climática de la UE para el 2050.

Pero también es verdad que la normativa Internacional y de la Unión Europea persigue la protección y la conservación de la biodiversidad y del medio marino⁴⁴, y que estos fines y objetivos pueden verse afectados por la instalación y el funcionamiento de las estructuras generadoras de energía renovable en general, y de energía renovable marina en particular (muertes de aves migratorias que colisionan con rotores de los parques eólicos marinos, pérdida y destrucción de hábitats ocasionada en la fase de construcción de estas instalaciones, ruido subacuático, campos electromagnéticos generados por el cableado subacuático afectando a mamíferos marinos...).

Por todo ello, pueden surgir dudas en relación a la merma de eficacia en cuanto a la protección de las especies y espacios objeto de tutela por sus valores paisajísticos o ambientales -en particular, los más vulnerables- cuando se acortan en demasía los plazos de tramitación (o se suprimen fases, o incluso se establece una exclusión) de los procedimientos en los que se identifican, evalúan y valoran los principales efectos negativos de estas instalaciones sobre el medio⁴⁵. En esta dirección, PASCUAL NÚÑEZ (2020)⁴⁶ y COCCIOLO (2022)⁴⁷ muestran su preocupación por la falta de integración existente entre las planificaciones nacionales en materia climática (en particular, los

⁴² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo COM/2019/640 final.

⁴³ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”).

⁴⁴ Un ejemplo de estos objetivos perseguidos en materia de conservación de la biodiversidad puede apreciarse en la Comunicación de la Comisión Europea “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas” [COM (2020) 380 final]. En concreto, se persigue un incremento de la extensión de la protección de la superficie marina actual (de un 19% a, al menos un 30%) así como la fijación de una protección más estricta en determinadas zonas para el 2030.

⁴⁵ En este sentido, una opinión crítica sobre un abuso en la racionalización y simplificación de los procedimientos, en particular, en lo concerniente a la evaluación de impacto ambiental, puede encontrarse en GARCÍA URETA, A. (2016). “La Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos”. En: GARCÍA URETA, A. (Coord). La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años. Marcial Pons, pp. 193-216.

⁴⁶ PASCUAL NÚÑEZ, M. (2020). “La evaluación de los PNIEC definitivos: la planificación sobre clima y energía como base de la recuperación económica” Actualidad Jurídica Ambiental, n.º. 106, p. 131.

⁴⁷ COCCIOLO, E. (2022). “Cambio Climático y Medio Marino. Apuntes sobre el despliegue de parques de energía eólica marina en el contexto de emergencia climática” en SANZ LARRUGA, F.J y ORTIZ GARCÍA, M. (Dir.) y MORELLE-HUNGRÍA, E. (Coord.): Análisis de la Protección del Medio Marino tras una Década del Enfoque Ecosistémico: Estado Actual y Nuevos Retos, pp.331-332.

Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima elaborados por los Estados Miembros en cumplimiento del Reglamento (UE) 2018/1999⁴⁸) y la protección de la biodiversidad, previendo (estos autores) un mayor relajamiento por parte de los instrumentos de autorización y de evaluación de impacto ambiental para reducir el exceso de carga burocrática en relación a los proyectos de energía renovable, lo cual, en definitiva, podría suponer una mayor afección a la biodiversidad⁴⁹.

No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto, la crisis energética (en particular, la consecuente subida de precios de la electricidad) ocasionada como consecuencia de la guerra entre Rusia y Ucrania y la necesidad de garantizar el suministro de la misma están motivando la adopción de medidas con carácter urgente por parte de la Unión Europea. En este sentido, la UE ha propuesto la modificación de la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables⁵⁰, persiguiendo la adopción de objetivos vinculantes más ambiciosos en materia de producción y consumo proveniente de fuentes de energía renovable (elevando el objetivo inicial del 32 % como mínimo de energía procedente de fuentes renovables para el 2030 al 45 %) mediante el establecimiento de medidas encaminadas hacia una mayor simplificación procedimental con el fin de remover obstáculos en la aprobación e implementación de los proyectos de energía renovable por parte de los Estados Miembros.

Para ello, la propuesta de Directiva obliga a los Estados Miembros a definir las *zonas terrestres y marinas* para la instalación de centrales de producción de energía a partir de fuentes renovables que sean *necesarias* para las contribuciones nacionales de cara al mencionado objetivo de energías renovables para el 2030 (nuevo art. 15.ter). A ello se le suma el deber de los Estados de, dentro de estas “zonas necesarias”, definir (mediante la elaboración de planes) aquellas “zonas terrestres y marinas propicias para las renovables” (nuevo art. 15.quater)⁵¹.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Bruselas, 18.5.2022 COM (2022) 222 final 2022/0160 (COD). Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética. En relación a las competencias de la UE en materia de energía (que se trata de una competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (TFUE, art. 4.2.i)), ésta la asume de forma expresa con la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa (si bien es cierto que en la práctica ya venía ejerciéndolas anteriormente mediante la organización del mercado eléctrico). Ver. CUDENNEC, A. (2016). “The European Legal Framework for Marine Renewable Energies”. *Ocean Yearbook*. Volumen 30, número 1, p. 488. En concreto, en relación al fomento de las fuentes de energía renovable, el artículo 194.1 del TFUE lo resalta como uno de los principales objetivos de la Política Energética de la UE. Sin embargo, como se deriva del artículo 194.2 del TFUE, en la práctica, el papel de la UE encuentra ciertas limitaciones, en particular en relación a la decisión a las fuentes de energía concreta a desarrollar con mayor intensidad los Estados Miembros (así como en relación con la estructura general de su abastecimiento energético), lo cual queda -salvo alguna excepción- en manos de cada uno de ellos. Ver. LONG, R. (2015). “Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union” en BANKES, N., TREVISANUT, S. (Eds.). *Energy from the Sea. An International Law Perspective on Ocean Energy*. Brill/Nijhoff, p. 140.

⁵¹ Al menos, en relación con estas últimas, se indica que, al designar las “zonas propicias” para las renovables, los Estados deberán excluir “los espacios de la Red Natura 2000 y los parques y las reservas naturales, las rutas definidas de migración de aves” (Propuesta de Directiva, nuevo art. 15.quater).

En relación con la pretendida simplificación y racionalización procedimental, podemos observar cómo, junto con el desarrollo de sistemas de ventanilla única y el establecimiento y puesta a disposición de guías y directrices para los promotores interesados (nuevo art. 16), la propuesta de Directiva trata de acortar los plazos máximos para la tramitación de autorizaciones de estos proyectos situados en aquellas zonas designadas como “propicias” -a un año- (nuevo art. 16.*bis*), y a los situados fuera de ellas -a dos años- (nuevo art. 16.*ter*).

Pero, dentro de las medidas simplificadoras fijadas por la propuesta de Directiva, lo que más preocupa en cuanto a la protección y conservación de la biodiversidad frente a los impactos derivados de estas instalaciones y a la evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente (en el caso que nos ocupa, marino), es precisamente la posibilidad de excluir el sometimiento de los proyectos situados en “zonas propicias para las renovables” a la evaluación de impacto ambiental contemplada en la Directiva 2011/92/UE y a la evaluación adecuada de sus repercusiones en los lugares Red Natura 2000 establecida por la Directiva 2011/92/UE Hábitats (nuevo art. 16.*bis* de la propuesta de Directiva).

Asimismo, también puede chocar con la protección y preservación de la biodiversidad la posibilidad de llevar a cabo proyectos de energía renovable que hayan obtenido una evaluación negativa de sus repercusiones en un lugar perteneciente a la Red Natura 2000, al presumirse como “proyectos de interés público superior” y, por tanto, de interés prevalente (tal y como se desprende del nuevo artículo 16.*quinquies* redactado en la propuesta de Directiva).

Junto con la propuesta de Directiva anteriormente expuesta, en búsqueda de una mayor rapidez en la implementación de estas medidas, dado el carácter urgente de la situación actual de crisis energética, la UE también ha propuesto la adopción de un Reglamento encaminado hacia la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos para la obtención de los diferentes permisos y autorizaciones necesarios para la instalación y aprovechamiento de las instalaciones de energía renovable⁵².

Esta propuesta Reglamento, sin embargo, se dirige a otras fuentes de energía renovable (principalmente, energía solar, bombas de calor geotérmicas, y repotenciación de centrales de producción existentes). Si bien, cabe simplemente indicar que sigue una línea similar a la de la propuesta de Directiva, como muestran, también, el acortamiento de los plazos máximos de tramitación de las autorizaciones y la presunción de que los proyectos de energía renovable son “interés público superior”, lo cual les otorga, con carácter general, una mayor preponderancia cuando haya de realizarse por los Estados una ponderación de intereses jurídicos (fundamentalmente, cuando puedan colisionar con la protección de la biodiversidad).

⁵² Bruselas, 9.11.2022 COM (2022) 591 final 2022/0367 (NLE) Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energía renovable.

2. LA INCERTIDUMBRE SOBRE LOS EFECTOS AMBIENTALES Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

En el seno de la literatura jurídico-científica han surgido diferentes enfoques y propuestas, dentro de las que cabe destacar la de la “gestión basada en el riesgo”⁵³, modelo adoptado en Escocia para la tramitación de los proyectos de energía renovable marina⁵⁴. Lo que se persigue con este sistema basado en un enfoque adaptativo, es precisamente adaptar las regulaciones de los proyectos de autorización y de evaluación de impacto ambiental a las características del proyecto, su tipología, tamaño o capacidad, así como a las características del medio concreto donde se va a instalar y a las interacciones entre ellos. Los autores que defienden la aplicación de este modelo parten de la idea de que la incertidumbre y la falta de datos existentes completos acerca de los efectos sobre el medio ambiente marino derivados de estas instalaciones lleva a las regulaciones internas de los Estados a aplicar de una forma estricta y desmesurada el principio de Precaución mediante la fijación de requisitos procedimentales desproporcionados que han de sortear los promotores de estos proyectos para poder obtener finalmente las autorizaciones requeridas para explotar estas fuentes de energía renovable⁵⁵.

Para aumentar el conocimiento, reducir la incertidumbre y gestionar el riesgo concreto que se puede derivar de estas instalaciones, estos autores proponen adaptar de forma más flexible la aplicación de dicho principio a las características concretas del proyecto y del medio en el que se va a instalar⁵⁶. Con ello persiguen evitar trabas burocráticas excesivas a la instalación de prototipos de escasa capacidad situados en áreas no particularmente vulnerables, que, mediante un trabajo de monitorización posterior, permitan incrementar mediante mediciones *in situ* el conocimiento de los efectos de estas instalaciones sobre el medio marino, ayudando a gestionar el riesgo de una forma más eficiente e informando la toma de decisiones. Así, en base a este enfoque adaptativo, primero se valora el riesgo concreto, posteriormente, se va implementando el proyecto por fases (comenzando a pequeña escala e incrementando poco a poco su magnitud) y, una vez obtenida las autorizaciones, se detallan las obligaciones del promotor para ir monitoreando y recogiendo datos sobre los efectos de dichas instalaciones sobre el medio.

⁵³ *Inter Alia*, WRIGHT, G (2014). “Strengthening the role of science in marine governance through environmental impact assessment: a case study of the marine renewable energy industry” *Ocean & Coastal Management*, vol. 99, pp. 23-30; BALD, J. *et al*, 2022. Project summary of outcomes and results of Wave Energy in Southern Europe (WESE) project funded by the European Commission. Agreement number EASME/EMFF/2017/1.2.1.1/02/SI2.787640. p. 18.

⁵⁴ Para un análisis más detallado del sistema desarrollado en escocia ver: <https://www.gov.scot/publications/marine-licensing-applications-and-guidance/> (último acceso: 16.12.2022).

⁵⁵ WRIGHT, G. *et al* (2016). “Establishing a legal research agenda for ocean energy”. *Marine Policy*, num 63, pp. 128-129.

⁵⁶ Como recoge la Declaración de Río de 1992, el Principio de precaución implica que “cuando existan amenazas de daños graves o irreversibles, la falta de certeza científica absoluta no se utilizará como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para prevenir la degradación ambiental”. En este sentido, puede interpretarse que los defensores de la aplicación del modelo de gestión adaptativa basada en el riesgo lo que persiguen es aumentar el conocimiento y reducir esa falta de certeza no poniendo trabas burocráticas a la instalación de prototipos de escasa magnitud que permitan mediante monitorización posterior ir aumentando el conocimiento de los efectos y reduciendo esa incertidumbre.

En relación al aumento del conocimiento e información sobre los efectos de estas instalaciones en el medio marino, conviene citar la Directiva INSPIRE⁵⁷ (a la que expresamente se refiere el artículo 10 de la Directiva 2014/89/UE al regular el necesario intercambio de información, entre Estados a efectos de los planes de ordenación marítima), dirigida al intercambio y a la puesta en común de datos espaciales con el objetivo de desarrollar una infraestructura de información espacial en la Unión Europea.

IV.- LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS EN EL MARCO DE UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. LA PROMOCIÓN DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EL DISEÑO DE SISTEMAS DE COMPENSACIÓN EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES LOCALES COSTERAS AFECTADAS

La Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables incorpora referencias a las Comunidades de Energías Renovables (CER)⁵⁸, a las cuales define en su art. 2.16⁵⁹, y cuyo impulso y apoyo encomienda a los Estados Miembros, que habrán de desarrollar un marco jurídico dirigido a su incentivo y promoción. Del concepto normativo de las CER se desprenden dos características básicas que éstas han de reunir, tanto en relación a sus integrantes como en cuanto al objetivo que han de perseguir:

- a) *Han de estar compuestas por personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios. Como vemos se trata de integrantes que, con carácter general se encuentran situados en las proximidades del proyecto. Asimismo, no se excluye, como se puede apreciar, la participación en las mismas tanto de personas físicas como de personas jurídicas privadas.*
- b) *Y, su finalidad primordial ha de ser la de proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras (de ello se desprende la*

⁵⁷ Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire). Sobre el papel de la Directiva Inspire a la hora de fomentar el intercambio de información entre los Estados Miembros para el caso particular de los parques eólicos marinos ver. SORO MATEO, B. (2011). “La autorización de parques eólicos marinos en España”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, num. 2, p. 39.

⁵⁸ Conviene distinguir entre las “comunidades de energías renovables” (CER), previstas por la Directiva UE 2018/2001, de fomento uso de energía procedente de fuentes renovables (Art. 22), y las “Comunidades Ciudadanas de Energía” (CCE), contempladas por la Directiva UE 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (Art. 16). La diferencia fundamental entre ambas definiciones radica en el carácter más restrictivo de las CER, respecto de las CCE, al referirse únicamente a las fuentes de energía renovables.

⁵⁹ *Una entidad jurídica: a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.*

idea de que, con carácter general, no han de tener ánimo de lucro). Para el logro de esta finalidad, podrán realizar diversas actividades, dentro de las que destacamos (a los efectos del presente trabajo de investigación) la generación de energía renovable.

Esta cuestión de las Comunidades de Energía Renovable nos parece interesante desde el prisma de los mecanismos encaminados a abordar los problemas derivados del ‘*not-in-my-backyard*’, en conexión con las ideas de democracia y justicia energética.

En efecto, como indica DEL GUAYO (2020)⁶⁰, dentro de la justicia energética se incluye la justicia distributiva, que persigue una distribución equitativa de las cargas y de los beneficios de las actividades energéticas. En este sentido, a priori, los municipios costeros en cuyas proximidades se ubiquen los parques eólicos marinos parecen estar expuestos a un mayor número de impactos sociales y económicos.

Precisamente, en esta dirección, fomentar la participación de los municipios y de las comunidades locales costeras a la hora de promover financieramente los proyectos generadores de energía renovable marina, tal y como se persigue a través de las comunidades de energía renovable, parece ir de la mano no solo de alcanzar una mayor justicia y democracia energética, sino también, de conseguir una menor oposición y una mayor aceptación de los proyectos de generación de energía renovable marina por parte de las comunidades locales. Algunos ejemplos de estas prácticas los encontramos en algunos proyectos como los parques eólico marino de Butendiek (Alemania) y del Samsø (Dinamarca).

En esta línea, algunos países europeos están fomentando la posibilidad de que las comunidades locales costeras puedan participar financieramente en proyectos generadores de energía renovable marina, si bien, los legisladores nacionales tienen un amplio abanico de posibilidades a la hora de diseñar estos mecanismos de promoción. En este sentido, tal y como ha implementado Alemania, pueden establecer un sistema voluntario basado en la adopción de medidas de estímulo, principalmente, económico (como, por ejemplo, incentivos financieros o bonificaciones y exenciones fiscales), dirigidas a aquellos proyectos que sean promovidos –al menos, parcialmente– por dichas comunidades locales costeras. Por otro lado, también pueden desarrollar un sistema obligatorio, fijando como requisito normativo que, al menos, un porcentaje de la participación financiera del proyecto, se ofrezca a empresas municipales o grupos integrantes de las comunidades locales costeras afectadas, modelo éste, seguido hasta recientemente por Dinamarca⁶¹.

Asimismo, las formas jurídicas (tanto privadas, como público-privadas) que pueden adoptar las comunidades de energía renovable pueden variar, lo cual también dependerá de la configuración interna de cada Estado Miembro, pudiendo adoptar –entre otras– las

⁶⁰ DEL GUAYO, I. (2020), “Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía”. *Revista de Administración Pública*, nº 212, p. 339

⁶¹ KERR, S., WEIR, S. (2017) “Community benefits schemes Fair shares or token gestures”. En: WRIGHT, G., KERR, S., JOHNSON, J. (Eds.) *Ocean Energy: Governance Challenges for Wave and Tidal Stream Technologies* (Earthscan Oceans), p. 200.

formas de cooperativas (modelo utilizado ampliamente en países como Grecia), sociedades de responsabilidad limitada, o sociedades comanditarias (como en el caso de Alemania)⁶².

Junto a esta idea, con el fin de alcanzar la mencionada distribución equitativa de las cargas y de los beneficios, también pueden adoptarse otros modelos y sistemas complementarios –siguiendo el ejemplo de diversos europeos– basados en la adopción y otorgamiento de compensaciones económicas (*community benefits*) a las comunidades locales cercanas afectadas por las externalidades negativas derivadas de los proyectos generadores de energía renovable marina, tales como el ruido o el impacto visual.

Dichas compensaciones suelen consistir en una suma de dinero (en forma de pagos únicos, fondos comunitarios, becas...), si bien, también pueden consistir en prestaciones no monetarias, como, por ejemplo, programas sociales o educativos o desarrollos para el turismo local⁶³. Por otro lado, el pago de dichos beneficios puede realizarse de forma voluntaria por los promotores (por ejemplo, en Escocia, Gales y Holanda), o bien configurarse legalmente para ser exigido de forma obligatoria (como en Dinamarca)⁶⁴.

Como pone de manifiesto HERRERA ANCHUSTEGUI (2020)⁶⁵, será precisamente en especial en este segundo caso donde los legisladores nacionales tendrán que abordar diversos interrogantes a la hora de fijar criterios concretos para la determinación y delimitación de los beneficiarios de dichas compensaciones. Entre ellos: ¿quiénes han de ser beneficiarios de la compensación económica? ¿uno o varios municipios costeros?⁶⁶ ¿También otros *stakeholders* o usuarios del mar afectados por las instalaciones (como, por ejemplo, los pescadores)? ¿ha de fijarse un límite o radio de km máximo entre las instalaciones y los municipios a la hora de considerarlos incluidos dentro de los beneficiarios de estas compensaciones?⁶⁷. Un ejemplo claro de la dificultad para

⁶² Ver. GALLEGO CÓRCOLES, I. (2022). *Comunidades de Energía y Transición Energética*. Aranzadi, pp. 113-142.

⁶³ HERRERA ANCHUSTEGUI, I. (2020) “Distributive justice, community benefits and renewable energy: the case of offshore wind projects” en FLEMING R., HUHTA, K. Huhta y REINS, L. (Eds.), *Sustainable energy democracy and the law*. Brill Publishers, p. 5.

⁶⁴ HERRERA ANCHUSTEGUI, I. (2020) “Distributive justice, community benefits and renewable energy: the case of offshore wind projects” en FLEMING R., HUHTA, K. Huhta y REINS, L. (Eds.), *Sustainable energy democracy and the law*. Brill Publishers. pp. 6-7.

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ Este problema a la hora de identificar a los beneficiarios de estas compensaciones se incrementa ante las dificultades a la hora de definir qué se entiende por una “comunidad”, debido al ámbito geográfico de potenciales impactos. *Vid.* BIDWELL, D., FIRESTONE, J., FERGUSON, M. (2022), “Love thy neighbor (or not): Regionalism and support for the use of offshore wind energy by others” *Energy Research & Social Science*, 90, p. 7.

⁶⁷ Esta ha sido una solución desarrollada Dinamarca (*the Promotion of the Renewable Energy Act*) mediante el sistema de “Green Subsidy Payments” que pueden solicitar las comunidades afectadas que sean por el correspondiente órgano administrativo competente (que será el encargado de reconocerlas como tales siguiendo los mencionados criterios de proximidad. Este criterio de la mayor proximidad geográfica se basa precisamente en la mayor afectación a los impactos sonoros y visuales de estas poblaciones (los cuales normalmente pueden extenderse hasta una distancia de 20 km). *Vid.* HERRERA ANCHUSTEGUI, I. (2020) “Distributive justice, community benefits and renewable energy: the case of offshore wind projects” en FLEMING R., HUHTA, K. Huhta y REINS, L. (Eds.), *Sustainable energy democracy and the law*. Brill Publishers. pp. 6-7.

determinar estos extremos se refleja en las quejas manifestadas en Portugal por ciertos colectivos de pescadores que se han sentido discriminados al ser excluidos de las compensaciones otorgadas por el promotor por la instalación de un parque eólico marino en la zona donde anteriormente faenaban⁶⁸. Asimismo, también pueden surgir dudas a la hora de establecer quién ha de ser el encargado de compensar: ¿el Estado? ¿el promotor de un nuevo uso?

En definitiva, como se puede apreciar, hay una variada casuística entre las prácticas de los Estados Miembros en relación a la fijación de estas compensaciones y quedan abiertos diversos interrogantes en relación al diferente diseño que puede adoptarse a la hora de su configuración, que van desde su naturaleza vinculante o facultativa hasta la determinación del radio y ámbito de beneficiarios.

V.- EL RETO DE GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN PROCEDIMENTAL ADECUADA DE LOS USUARIOS Y LAS COMUNIDADES LOCALES COSTERAS AFECTADAS POR LA PLANIFICACIÓN, TRAMITACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES DE ENERGÍA RENOVABLE MARINA

La participación pública y las consultas a los interesados y a las autoridades afectadas desde las fases iniciales de la elaboración de los planes de ordenación marítima (tal y como indica el artículos 6.2.d) y 9 de la Directiva 2014/89/UE) es un aspecto clave. Esta participación, también habrá de tener lugar en la evaluación ambiental estratégica a la que habrán de sujetarse los planes de ordenación espacial marina⁶⁹, así como en las fases posteriores en las que se tramiten las respectivas autorizaciones y evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos concretos de energía renovable marina.

En todo caso, conviene resaltar la importancia de garantizar una adecuada participación por parte de los *stakeholders* y de las comunidades locales costeras afectadas por los proyectos de energía renovable marina. La cual, en aras de alcanzar una justicia procesal acorde con la idea de justicia energética, ha de ser *temprana, continuada y efectiva*, tal y como se desprende de los considerandos y del articulado de las Directivas 2003/4/CE⁷⁰ y

⁶⁸ Ver: <https://ominho.pt/pescadores-de-caminha-e-viana-vao-exigir-ao-governo-compensacao-por-parque-eolico/> (último acceso: 16.03.2022).

⁶⁹ En efecto, los diferentes Planes de Ordenación Espacial Marina, elaborados por los Estados Miembros en cumplimiento de la Directiva de 2014/89/UE, han de quedar sujetos a Evaluación Ambiental Estratégica, en base a la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo artículo 3.2.a) indica que “serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas (...) que se elaboren con respecto a (...) la energía”. La evaluación estratégica se trata de una importante herramienta alineada con los Principios de Prevención y de Precaución, en virtud de la cual se persigue la integran los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de los Planes.

⁷⁰ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental

2003/35/CE⁷¹. Y es que, como resalta ORTIZ GARCÍA (2022)⁷², la gestión de la explotación de los recursos marinos también ha de garantizar la consecución de objetivos sociales, como la cohesión social y la pervivencia cultural, ofreciendo no solo una adecuada distribución de los beneficios y oportunidades de empleo y de formación a las poblaciones locales y costeras, sino también una participación plena y efectiva.

En este sentido, en relación a la necesidad de asegurar que la participación sea *temprana*⁷³, es importante que tanto el órgano sustantivo como los promotores puedan conocer desde el principio las preocupaciones de las poblaciones y usuarios afectados por la posible planificación y ulterior instalación de proyectos de energía renovable marina. Tomar en consideración el conocimiento tradicional local, adoptar decisiones más consensuadas desde el inicio considerando de forma amplia todos los intereses contrapuestos y, en su caso, estableciendo mecanismos de compensación, puede ayudar a lograr una gestión más eficaz del espacio y, evitar en momentos posteriores conflictos y paralizaciones durante la tramitación de dichos proyectos.

Asimismo, la idea de participación *continuada* se manifiesta principalmente en aquellos casos en los que, tras las consultas y los informes y las alegaciones vertidas, o, con motivo de cualquier otra circunstancia, tiene lugar la modificación del plan, el proyecto, o el contenido del estudio de evaluación ambiental que está siendo objeto de tramitación -en particular, si nos encontramos ante una modificación sustancial del mismo-, en cuyo caso, lo pertinente es que se vuelvan a someter de nuevo a una nueva fase de consultas y de información públicas. Y es que normalmente se comienza planificando, tramitando y autorizando proyectos de escasa capacidad y, posteriormente se persigue la obtención de nuevos permisos para incrementar la magnitud y el tamaño de los mismos. Por ello, también en estos casos se hace necesario garantizar la participación adecuada de las comunidades costeras y usuarios afectados. Un ejemplo de esta cuestión lo ilustran COLTON *et al* (2018)⁷⁴ al reportar el caso relativo a un proyecto de energía undimotriz, en el que, a pesar de los esfuerzos realizados para garantizar una participación temprana y efectiva de las comunidades costeras, la nueva expansión de dicho proyecto -de 2 a 300

⁷¹ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente

⁷² ORTIZ GARCÍA, M (2022) “La gobernanza del medio marino como un bien común impulsora de la resiliencia climática, de la salud global y del bienestar” en: SANZ LARRUGA, F.J y ORTIZ GARCÍA, M. (Dirs.) y MORELLE-HUNGRÍA, E. (Coord.): *Análisis de la Protección del Medio Marino tras una Década del Enfoque Ecosistémico: Estado Actual y Nuevos Retos*, Aranzadi, Pamplona. pp. 190 y 194.

⁷³ Sobre la importancia de este contacto temprano con el público y los interesados -de cara a conocer desde un primer momento sus preocupaciones- en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, ver: NOGUEIRA, A., 2016. “La participación en la evaluación de impacto ambiental: dogma y realidad”. En GARCÍA URETA, A. (Coord.): *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Marcial Pons, Madrid, pp. 117–156.

⁷⁴ COLTON J., CONWAY, F., WIERSMA, B., CARLSON, J., DEVINE-WRIGHT, P. (2018). “Consultation in ocean energy development” en WRIGHT, G., KERR, S., JOHNSON, J. (Eds.), *Ocean energy: Governance challenges for wave and tidal stream technologies*, 1ª ed. Routledge, p. 222. Pese a tratarse de un proyecto tramitado fuera del ámbito de la Unión Europea (Nova Scotia's Bay of Fundy in New Minas Passage, Canada), consideramos de importancia de citar este caso ilustrativo porque nos sirve para ilustrar la relevancia de garantizar una participación *continua* de los “stakeholders” y las comunidades locales costeras afectadas por el proyecto.

MW- ocasionó la fuerte oposición de asociaciones y organizaciones pesqueras que entendían que no se había respetado la fase de consultas en este último paso.

Del mismo modo, implementar medidas para garantizar que la información llegue de forma amplia adecuada a los grupos e individuos particularmente afectados por dichas instalaciones, para que puedan participar conociendo y comprendiendo toda la información completa (presentando, posteriormente, si lo desean, las pertinentes alegaciones, estando correctamente informados) es clave de cara a conseguir que esta participación sea *efectiva*⁷⁵. Para ello, conviene ir más allá de la mera publicación de la información mínima requerida en relación al proyecto concreto, siendo recomendable utilizar otros mecanismos complementarios, como la celebración de encuestas y entrevistas, la creación de foros en los que se desarrolle una comunicación continua y la elaboración de guías y documentos que ayuden a transmitir la información de forma que la información técnica que revista un especial carácter complejo también pueda ser comprensible por todos los afectados. Asimismo, en todo caso, en la norma mediante la que se apruebe el plan o en la resolución final por la que se autorice la instalación habrá de justificarse y motivarse la decisión adoptada, pronunciándose sobre las objeciones vertidas en las alegaciones realizadas con anterioridad.

La literatura científico-jurídica cita algunos ejemplos de “buenas prácticas” en materia de participación desarrolladas en relación con diversos proyectos de energía renovable marina⁷⁶, como, en el caso del parque eólico marino de Samsø (Dinamarca), donde destaca la comunicación continua con los grupos de personas afectadas, la adopción de guías con instrucciones claras en relación con el acceso a la información y la participación local, así como creación de plataformas específicas para el intercambio fluido de información.

VI.- CONCLUSIONES

La ordenación espacial marina desarrollada en el marco de la Directiva 2014/89/UE puede ayudar a prever y a anticipar conflictos entre las instalaciones de producción de energía renovable marina y otros usuarios del mar, siendo diversos los modelos concretos de planificación que pueden diseñarse por los Estados Miembros para ello. Importante en este punto será partir de una acción coordinada entre Estados, que incida principalmente a nivel de cuenca (regional y subregional) en línea con el enfoque ecosistémico, recurriendo a las Convenciones Marinas Regionales, así como al intercambio de datos entre ellos. Del mismo modo, los Estados Miembros a la hora de planificar la instalación de energías renovables marinas en el plano interno habrán de considerar otros instrumentos de gestión o de planificación sobre los que éstas puedan incidir (como la gestión integrada de las zonas costeras, la planificación hidrológica, o las estrategias

⁷⁵ YATES, K. (2018). “Meaningful stakeholder participation in marine spatial planning with offshore energy”. En K. YATES, K; BRADSHAW, C. J. A. (Eds.), *Offshore energy and marine spatial planning*. Taylor & Francis, pp. 169–188.

⁷⁶ *Inter alia*, SPERLING, K (2017). How does a pioneer community energy project succeed in practice? The case of the Samsø Renewable Energy Island. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 71, pp. 884-897. DOI: 10.1016/j.rser.2016.12.116

marinas). Asimismo, tanto a nivel vertical como horizontal será preciso que se logre una adecuada cooperación entre las administraciones con distintas competencias concurrentes, así como entre los diferentes organismos intervinientes.

En segundo término, parece una tarea compleja lograr un equilibrio adecuado entre la simplificación procedimental perseguida por la UE a través de la propuesta de reforma de la Directiva 2018/2001 (adoptada con el fin de acelerar la consecución de los objetivos climáticos y de seguridad e independencia energética) con la preservación y conservación de la biodiversidad y del medio ambiente costero y marino (que tratan de garantizar la Directiva 2011/92/UE, la Directiva Hábitats y la Directiva Aves). En este sentido, diversas medidas que se plantean en la propuesta de reforma de la Directiva 2018/2001, en particular, la posibilidad de eximir del sometimiento a evaluación de impacto ambiental a ciertos proyectos que vayan a situarse en zonas designadas como “propicias” puede chocar con los objetivos conservacionistas y proteccionistas perseguidos por las citadas Directivas. Similar opinión nos merece la preponderancia que se le pretende otorgar a los proyectos de energía renovable (mediante el calificativo de proyectos de “interés público superior”) que, en caso de concurrencia con otros intereses jurídicos con los que pueden colisionar, como la protección de la biodiversidad, podrá facilitar la tramitación de aquellos, pese a haber obtenido una evaluación negativa de sus efectos en un espacio Red Natura 2000.

Las ideas defendidas por un sector de la literatura científico-jurídica dirigidas a aplicar un sistema de gestión adaptativa basada en el riesgo, adaptando la complejidad de los procedimientos de evaluación ambiental y de autorización al tipo de proyecto, su capacidad y sus interacciones con el medio, flexibilizando la aplicación del principio de precaución con arreglo al principio de proporcionalidad, puede ser una vía interesante que funcione en algunos Estados, como se ha demostrado en Escocia. No obstante, las diferentes tradiciones inherentes a los respectivos ordenamientos jurídicos internos en la práctica llevan a regímenes jurídicos más o menos estrictos en relación a la aplicación más o menos intensa del principio de precaución a los procedimientos de autorización de dichas instalaciones, por lo que en otros Estados este sistema puede no encajar. En cualquier caso, como lo que trata la normativa es de gestionar un nivel de incertidumbre y de riesgo no del todo conocido de dichas instalaciones sobre el medio marino, a medida que vayan aumentando los datos y los conocimientos sobre estos efectos ambientales todavía en parte inciertos, es probable que se vaya adaptando la tramitación de los diferentes procedimientos de autorización y de evaluación de impacto ambiental nacionales a dicha información.

En tercer lugar, fomentar la posibilidad de que las comunidades costeras y *stakeholders* locales afectados por los proyectos de generación de energía renovable marina puedan formar parte de los mismos, promoverlos y beneficiarse de ellos puede ayudar a conseguir una transición energética justa, alineada con la democracia energética, a la par de lograr un menor rechazo social de los mismos. En esta línea, en consonancia con la Directiva 2018/2001, los Estados Miembros deberán impulsar y ayudar a la constitución de Comunidades de Energía Renovable, pudiendo diseñar para ello diferentes mecanismos (incentivos financieros, fiscales...) y pudiendo adoptar éstas diferentes formas (cooperativas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades comanditarias...).

Asimismo, el establecimiento de compensaciones dirigidas a las comunidades y a usuarios del medio marino afectados por la implantación de estas instalaciones también puede contribuir al logro de una justicia distributiva (es decir, a un equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de las mismas). No obstante, los Estados que decidan diseñar estos sistemas de compensación se enfrentan a la compleja tarea de fijar los criterios para identificar y delimitar cuáles van a ser los beneficiarios concretos de dichas compensaciones y en qué medida.

Por último, con el fin de garantizar una participación efectiva, continuada y temprana de los *stakeholders* y de las comunidades locales afectadas tanto en los procedimientos de planificación como en los de autorización de los proyectos concretos de instalaciones de producción de energía renovable marina, se recomienda la celebración de consultas desde las fases iniciales, así como en cualquier momento de la tramitación en que se produzcan modificaciones relevantes en el plan o proyecto, sin olvidarnos de la importancia de ampliar los canales de información y desarrollar un flujo continuo de la misma mediante la constitución de plataformas que permitan acercar a los ciudadanos de forma comprensible y completa la información técnica sobre los proyectos concretos y sus efectos.

VII.- REFERENCIAS

- BALD, J. *et al*, (2022). *Project summary of outcomes and results of Wave Energy in Southern Europe (WESE) project funded by the European Commission*. Agreement number EASME/EMFF/2017/1.2.1.1/02/SI2.787640., 29 pp.
- BIDWELL, D., FIRESTONE, J., FERGUSON, M., (2022), “Love thy neighbor (or not): Regionalism and support for the use of offshore wind energy by others” *Energy Research & Social Science*, 90, 102599.
- COCCIOLO, E. (2022). “Cambio Climático y Medio Marino. Apuntes sobre el despliegue de parques de energía eólica marina en el contexto de emergencia climática” en SANZ LARRUGA, F.J y ORTIZ GARCÍA, M. (Dir.) y MORELLE-HUNGRÍA, E. (Coord.): *Análisis de la Protección del Medio Marino tras una Década del Enfoque Ecosistémico: Estado Actual y Nuevos Retos*, pp. 307-358. Aranzadi, Pamplona. ISBN: 9788411249126
- COLTON J., CONWAY, F., WIERSMA, B., CARLSON, J., DEVINE-WRIGHT, P. (2018). “Consultation in ocean energy development” en WRIGHT, G., KERR, S., JOHNSON, J. (Eds.), *Ocean energy: Governance challenges for wave and tidal stream technologies*, 1ª ed. pp. 205–228.
- CUDENNEC, A. (2016). “The European Legal Framework for Marine Renewable Energies”. *Ocean Yearbook*. Volumen 30, número 1, pp. 488-503. DOI: <https://doi.org/10.1163/22116001-03001018>.
- DÍAZ LAGARES, V (2016). “Los retos de la energía eólica marina en España: el papel de las Comunidades Autónomas y la ordenación de los espacios marinos ante la Directiva 2014/89/UE”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 56, pp. 8-28.
- DEL GUAYO, I. (2020). “Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía”. *Revista de Administración Pública*, nº 212, pp. 309-346. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.12>

- DRANKIER, P. (2012). “Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks”. *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, núm. 1, pp. 7-27 DOI: 10.1080/1523908X.2012.662381.
- EHLER, C.N (2018). “Marine Spatial Planning-an idea whose time has come”. En: YATES, K.L., BRADSHAW, C.J.A. (Eds.) *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*. Routledge, pp. 6-18. ISBN: 978-1-315-66687-7 (ebk).
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2022). *Comunidades de Energía y Transición Energética*. Aranzadi. ISBN: 9788413916514.
- GARCÍA URETA, A. (2014). “Evaluación de Impacto Ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 37, pp. 7-44.
- GARCÍA URETA, A. (2016). “La Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos”. En: GARCÍA URETA, A. (Coord). *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Marcial Pons, pp. 193-216. ISBN: 978-84-9123-071-7.
- GONZÁLEZ, M. I., ESTÉVEZ, B (2005). “Participación, comunicación y negociación en conflictos ambientales: energía eólica marina en el mar de Trafalgar” *Arbor Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 181, núm. 715, pp. 377-392. DOI: <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i715.419>
- GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L. (2015) “La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 35, pp. 1-18. Texto disponible en: https://www.academia.edu/27473763/La_ordenaci%C3%B3n_del_espacio_maritimo_y_la_Gobernanza_sostenible_en_la_Uni%C3%B3n_Europea (último acceso: 15.12.2022).
- HERRERA ANCHUSTEGUI, I. (2020) “Distributive justice, community benefits and renewable energy: the case of offshore wind projects” en FLEMING R., HUHTA, K. Huhta y REINS, L. (Eds.), *Sustainable energy democracy and the law*. Brill Publishers. pp. 1-21.
- JONES, P.J.S., LIEBERKNECHT, L.M., QIU, W., (2016). “Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings”. *Marine Policy*, 71, pp. 256–264. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.04.026>.
- KERR, S.; WEIR, S. (2017) “Community benefits schemes Fair shares or token gestures”. En: WRIGHT, G., Kerr, S., JOHNSON, J. (Eds.), *Ocean Energy: Governance Challenges for Wave and Tidal Stream Technologies* (Earthscan Oceans), pp. 191-205. eBook ISBN: 9781315618586.
- KNÜTEL, C.; GHERDANE, D. (2020). “Germany” en KNÜTEL, C. (Ed.), *Offshore wind worldwide regulatory framework in selected countries*, 1ª ed., pp. 64–75. Hogen Lovells.
- KRÄMER, L. (2018). “La Directiva europea 2014/89, sobre ordenación del espacio marino: análisis esencial”. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 150, pp. 1-17.
- MORELLE HUNGRÍA, E. (2020). “La protección de la biodiversidad marina frente al ruido subacuático: ¿es necesario incorporar valores umbral?” *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, nº 19, pp. 73-96.

- LE LIÈVRE C., O'HAGAN, A. M. (2015). *Legal and institutional review of national consenting processes*. Aberdeen: RiCORE Project [online]. Disponible en: <http://ricore-project.e.onal-Review-Final-1.pdf>
- LONG, R. (2015) “Harnessing Offshore Wind Energy: Legal Challenges and Policy Conundrums in the European Union” en BANKES, Nigel, TREVISANUT, Seline (Eds.) *Energy from the Sea. An International Law Perspective on Ocean Energy*. Brill/ Nijhoff. pp. 130–155. E-Book ISBN: 9789004303522. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004303522_008.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (2017). “The Environmental Legal Framework for the Development of Blue Energy in Europe”. en ANDREONE G. (ed.) *The Future of the Law of the Sea*. Cham: Springer International Publishing, pp. 127-144. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-51274-7_7
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2016) “La Ordenación del espacio marítimo” en: NÚÑEZ LOZANO, M^a C. (Dir.) *Estudios Jurídicos Sobre El Litoral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 23–54. ISBN: 9788491192640.
- NOGUEIRA, A., (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: dogma y realidad”. En GARCÍA URETA, A. (Coord.): *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Marcial Pons, Madrid, pp. 117–156. ISBN: 978-84-9123-071-7.
- ORTIZ GARCÍA, M (2022) “La gobernanza del medio marino como un bien común impulsora de la resiliencia climática, de la salud global y del bienestar” en: SANZ LARRUGA, F.J y ORTIZ GARCÍA, M. (Dirs.) y MORELLE-HUNGRÍA, E. (Coord.): *Análisis de la Protección del Medio Marino tras una Década del Enfoque Ecosistémico: Estado Actual y Nuevos Retos*, pp. 177-221. Aranzadi, Pamplona. ISBN: 9788411249126.
- PASCUAL NÚÑEZ, M. (2020). “La evaluación de los PNIEC definitivos: la planificación sobre clima y energía como base de la recuperación económica” *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 106, pp. 124-135.
- SALVADOR GIMENO, S. (2022) *La gobernanza de los mares ante la expansión de las energías renovables marinas. Hacia una gestión y ordenación espacial marina coordinadas. El Caso de España y Portugal en el marco de la Comunidad Internacional y de la Unión Europea*. Lisboa: CIDP-ICJP. ISBN: 978-989-8722-56-0. Disponible en: <https://lisbonpubliclaw.pt/publications/la-gobernanza>
- SANZ LARRUGA, F.J. (2014), “La energía eólica marina en el marco de la ordenación de los espacios marinos”. En: ALENZA GARCÍA, J.F. (Ed.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi. pp. 387–425.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2007) “Aproximación al Régimen Jurídico sobre los Parques Eólicos Marinos: una Asignatura Pendiente”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, pp. 899-924.
- SATKAUSKAS, R (2005). “Los aspectos jurídico-ambientales de la construcción de las instalaciones eólicas en el mar”, *Medio Ambiente & Derecho*. Revista electrónica de Derecho Ambiental, núm. 12/13. Disponible en: <https://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/EOLICA%20EN%20EL%20MAR.htm>
- SORIA-RODRÍGUEZ, C. (2016). “Marine renewable energies and the European regional seas conventions”. *Climate Law*. 2016, vol. 6, núm. 3/4, pp. 314–335. DOI: <https://doi.org/10.1163/18786561-00603007>

- SORIA-RODRÍGUEZ, C. (2020). “The European environmental regulation of marine renewable energies”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*. 2020, pp. 1–12. DOI: 10.1111/reel.12317
- SORO MATEO, B. (2011). “La autorización de parques eólicos marinos en España”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, num. 2, 1–43.
- SPERLING, K. (2017) “How does a pioneer community energy project succeed in practice? The case of the Samsø Renewable Energy Island”. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, nº 71, pp- 884-897. DOI: 10.1016/j.rser.2016.12.116
- STUIVER, M., SOMA, K., KOUNDOURI, P., VAN DEN BURG, S., GERRITSEN, A., HARKAMP, T., DALSGAARD, N., ZAGONARI, F., GUANCHE, R., SCHOUTEN, J.-J., HOMMES, S., GIANNOULI, A., SODERQVIST, T., ROSEN, L., GARÇÃO, R., NORMAN, J., ROCKMANN, C., DE BEL, M., ZANUTTIGH, B., MOHLENBERG, F. (2016). “The governance of multi-use platforms at sea for energy production and aquaculture: Challenges for policy makers in european seas”. *Sustainability*, num 8, 333. <https://doi.org/10.3390/su8040333>
- YOUNG, M. (2015) “Building the blue economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 30, 148–174. <https://doi.org/10.1163/15718085-12341339>
- WRIGHT, G., O'HAGAN, A. M., DE GROOT, J., LEROY, Y., SOININEN, N., SALCIDO, R., CASTELOS, M. A., JUDE, S., ROCHETTE, J., KERR, S. (2016). “Establishing a legal research agenda for ocean energy”. *Marine Policy*, num 63, pp. 126–134. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.09.030>
- WRIGHT, G (2014). “Strengthening the role of science in marine governance through environmental impact assessment: a case study of the marine renewable energy industry” *Ocean & Coastal Management*, vol. 99, pp. 23-30
- YATES, K. (2018). “Meaningful stakeholder participation in marine spatial planning with offshore energy”. En K. YATES, K; BRADSHAW, C. J. A. (Eds.), *Offshore energy and marine spatial planning*. Taylor & Francis, pp. 169–188.
- ZAMORANO WISNES, J. (2018). “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea y en España”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 39, pp. 69-95.

