

Los parques eólicos marinos en el marco de la ordenación integral del litoral

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
Observatorio del Litoral. Instituto de Estudios Marítimos.
Universidade da Coruña
Campus de Elviña, s/n 15071-A Coruña
ESPAÑA
fjsanz@udc.es

Resumen: - El objeto de esta comunicación es el de abordar los problemas que se están suscitando –o que se pueden suscitar- con la implantación de los parques eólicos marinos (*off-shore wind farms*). Las excepcionales expectativas de rendimiento energético eólico que, según los expertos, ofrecen algunas áreas marítimas costeras, no obstante haber sido bien recibidas por los grupos ambientalistas y ecologistas -y, como es lógico, por el sector de la industria eólica- están planteando conflictos con otros intereses que concurren sobre el litoral (especialmente, el sector de la pesca y de la acuicultura). Intentar ofrecer algunas soluciones desde una perspectiva jurídica es la finalidad principal de este trabajo que encuentra en la nueva estrategia de la “gestión integral y sostenible de las zonas costeras” (GIZC) un instrumento de gran utilidad. En particular, las conclusiones de este trabajo podrían aplicarse en España en el momento presente, cuando se está elaborando una normativa para la autorización de estos parques eólicos.

Palabras clave: - parques eólicos marinos, planificación, ordenación y gestión integrada del litoral, evaluación ambiental estratégica, competencias concurrentes sobre el litoral, derecho ambiental.

1 Introducción

Pese a que hace más de treinta años que se venía hablando de la energía eólica marina, su aplicación práctica es bastante reciente. El primer parque eólico marino se construyó en el mar Báltico, en las costas de Dinamarca en 1991 (cfr. su “Plan de acción sobre energía, Energía 21”). Después le han seguido otros países como Reino Unido, Alemania, Irlanda, Holanda, Estados Unidos, etc.

El necesario replanteamiento del vigente modelo energético en respuesta ante el cambio climático, ha puesto de manifiesto la creciente importancia de las energías renovables. En particular, la Unión Europea viene destacando, desde hace varios años, el relevante papel que puede significar la energía eólica marina en las extensas costas europeas (por ejemplo, en la comunicación de la

Comisión sobre “la cuota de energías renovables en la UE” (COM(2004) 366 final; o en el más reciente Libro Verde “Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares” (COM(2006) 275 final).

También importantes grupos ecologistas han apoyado con decisión el impulso de este tipo de instalaciones eólicas marinas (Informe de GREENPEACE sobre “Energía Marina Eólica en Europa”, 2004).

En España, la presentación ante el Ministerio de Industria, desde el año 2004, de un gran número de proyectos para la construcción de parques eólicos offshore en varios enclaves marinos estratégicos -como el Estrecho de Gibraltar, el Cabo de Creus, el Delta del Ebro y algunas zonas de la costa gallega- ha obligado al Gobierno a

elaborar una norma reglamentaria para regular el régimen jurídico para su autorización.

2 Planteamiento del problema

El gran rendimiento energético que ofrece el viento para los parques eólicos situados en el mar y la creciente dificultad para encontrar zonas terrestres para su instalación, son algunos de los factores que han valorado muy positivamente las expectativas que presentan las zonas litorales para este tipo de energía renovable (cfr. por ejemplo, las estimaciones sobre el potencial eólico marino de la Unión Europea en la publicación de la Comisión Europea: *Wind Energy-The facts*, vol. 1). La puesta en marcha de los proyectos de parques eólicos *offshore* han planteado posibles conflictos de intereses con otras actividades como el tráfico marítimo y aéreo, con la defensa, la pesca marítima, las señales de telecomunicaciones, el turismo, etc., así como el impacto ambiental que dichas infraestructuras de producción energética pueden originar sobre la fauna y flora y los espacios marinos.

Desde diferentes instancias internacionales y regionales se han dado algunas respuestas para abordar adecuadamente estos potenciales –o reales– conflictos. En el caso de España la resolución del problema se complica en la medida en que existe una profunda descentralización política a partir de la Constitución Española de 1978, también por lo que respecta a distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que respecta a las actividades marítimas o sobre las zonas marinas.

2.1 Las referencias a las instalaciones eólicas marinas en el Derecho Internacional. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

La Convención de 1982 atribuye, por primera vez, explícitamente a los Estados el derecho de “construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de las instalaciones y estructuras” para la “producción de energía derivada de... los vientos” (cfr. art. 56 y 60). Ahora bien, deben distinguirse los derechos y obligaciones de los Estados ribereños para dichas actividades según se trate de los diferentes espacios marítimos (aguas interiores y el mar territorial; la zona económica exclusiva; la plataforma continental; o el alta mar), que, en todo, caso no deben dificultar el tráfico marítimo y la obligación de proteger el medio ambiente.

Por otra parte, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de la UNESCO, obliga a los Estados a prevenir cualquier daño a los lugares donde hay emplazamientos de dicho patrimonio cultural.

Posteriormente, otros instrumentos internacionales de alcance regional también contienen referencias a la energía eólica marina (así, por ejemplo, la “Declaración de Bergen” de 2002 para la protección del Mar del Norte).

2.2 La apuesta de la Unión Europea por la energía eólica marina. La “acción concertada” y las declaraciones institucionales

2.2.1 El marco regulatorio general

Partiendo del *Libro Verde de la Comisión sobre las fuentes de energías renovables* de 20 de noviembre de 1996 (COM(96) 576 final) y del *Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitario en materia de fuentes de energías renovables* (COM(97) 599 final) –que tiene por objetivo alcanzar en el año 2010, una penetración mínima del 12% de estas fuentes de energía en la Unión Europea–, se estableció el régimen jurídico comunitario general en esta materia (en particular, la Directiva 2001/77/CE, del Parlamento y del

Consejo, de 27 de septiembre, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. Por otra parte, desde la perspectiva de la política ambiental de la Unión Europea las Directiva 85/337/CEE sobre evaluación de impacto ambiental (modificada por la Directiva 97/11/CE) incluyen expresamente a las instalaciones que utilizan la energía eólica para la producción de energía entre las que deben someterse a dicha evaluación. Más recientemente, la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, también puede afectar a los planes y programas sobre “energía”.

2.2.2 Acciones y declaraciones sobre eólica marina promovidas por la Comisión Europea

La Comisión Europea ha promovido desde 2001 varias iniciativas para fomentar la energía eólica marina. En este sentido cabe destacar la “Acción Concertada sobre Energía Eólica offshore en Europa” (CA-OWEE/RTD Strategy) en que intervienen organizaciones de casi todos los países costeros de Europa.

Con ocasión de la Comunicación sobre “la cuota de las energías renovables en la Unión Europea” (COM(2004) 366 final) –y con el objetivo de alcanzar los compromisos del Protocolo de Kioto- la Comisión Europea manifiesta su intención de fomentar la energía eólica marina así como impedir que su crecimiento sea “obstaculizado por una evaluación falsa de posibles problemas”. Especial interés tienen las reuniones técnicas de expertos promovidas por la Comisión Europea: una en colaboración con el Ministerio de Economía holandés sobre el “Desarrollo de la energía eólica offshore”, celebrada en Egmond (Holanda) en 2004 y la más reciente celebrada en Copenhague (Dinamarca), en octubre de 2005 (*Copenhagen*

Strategy on offshore wind power deployment). En ambas reuniones, representantes de los países e instituciones que trabajan en este campo elaboraron diversas recomendaciones para la implantación de la energía eólica marina en Europa.

El sector industrial eólico de toda Europa organizado a través la *European Wind Energy Association* (EWEA), ha realizado una labor de difusión de las enormes potencialidades y beneficios de la energía eólica marina.

2.3 La situación de la energía eólica marina en España.

2.3.1 El punto de partida regulatorio y el Plan de Energías renovables de 2005.

La base legal de la regulación de la producción de energías renovables se encuentra en la Ley 57/1997, de 27 de noviembre, por la que se regula el sector eléctrico en España (cfr. el art. 27 sobre el régimen especial de producción eléctrica). Y en el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de la energía eléctrica en régimen especial, al establecer en su art. 2º su ámbito de aplicación se refiere –dentro de las instalaciones que utilicen únicamente como energía primaria la energía eólica- a las “instalaciones eólicas *ubicadas en el mar*” (subgrupo b2.2); en cuanto a las competencias administrativas, su art. 4,2,b) dispone que “corresponde a la Administración General del Estado (...) sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas otros Departamentos ministeriales: (...) la autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de las instalaciones cuya potencia instalada supere los 50 MW, o se encuentren *ubicadas en el mar*, previa consulta con las

Comunidades Autónomas afectadas por la instalación...”; por último, del art. 5 del mismo RD, se deduce que junto con la autorizaciones prevista en este reglamento la Administración General del Estado deberá solicitar las “concesiones y autorizaciones que sean necesarias” (en el caso de los parques eólicos marinos, las autorizaciones y concesiones previstas por la Ley de Costas).

Además, debe tenerse en cuenta el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministros y procedimientos de instalaciones de energía eléctrica (cfr. arts. 120-124).

Por lo que refiere a la legislación básica estatal sobre evaluación de impacto ambiental (cfr. Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986), como sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (cfr. la reciente Ley 9/2006, de 28 de abril), no hay duda de que las instalaciones marinas de energía eólica está sometidas a estas evaluaciones.

Finalmente, el “Plan de Energías Renovables en España 2005-2010”, aprobado por el Gobierno en agosto de 2005, sólo contempla en su apartado 8.1 la “implantación de parques eólicos marinos de demostración”, aunque también señala que dicha energía podría aportar en torno a los 1.000 MW en el horizonte del año 2010.

2.3.2 La preparación de un marco reglamentario para la autorización de instalaciones de generación eólicas marinas.

Como señalábamos al comienzo de este trabajo, desde el año 2004 varias empresas del ramo eólico han solicitado la autorización para construir parques eólicos offshore en diversas partes del litoral español. No obstante dichas solicitudes están paralizadas desde

entonces por la Dirección General de Política Energética y la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, ante la necesidad de aprobar una norma específica para tal fin.

En noviembre de 2005 la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático (Ministerio de Medio Ambiente) presentó una Guía Metodológica de Evaluación de Impacto Ambiental de los parques eólicos marinos.

A principios del año 2006 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio difundió un borrador de Real Decreto por el que se regula “el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de las instalaciones de generación eólicas marinas” (cfr. el Informe 5/2006 de la Comisión Nacional de la Energía sobre esta propuesta).

Las abundantes críticas al citado proyecto reglamentario suscitadas por el sector industrial de la energía eólica y por parte de algunas Comunidades Autónomas (que consideran que infringe competencias autonómicas) han impedido que dicho texto haya alcanzado vigencia.

El Parlamento de Galicia instó a la Xunta de Galicia el 24 de noviembre de 2005 para que manifestara al Gobierno del Estado su posición contraria a la instalación de parques eólicos marinos en el litoral de Galicia, por “el posible impacto que estos proyectos tendrían sobre el sector pesquero y marisquero gallegos y teniendo en cuenta la elaboración de un plan de ordenación y usos del litoral gallego”.

3 La estrategia española sobre gestión integrada de las zonas costeras. Las fórmulas de colaboración.

El proceso de ordenación del litoral impulsado de la Unión Europea por la *Recomendación 2002/413/CE sobre*

aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa de 30 de mayo de 2002, ha tenido reflejo en nuestro país con la reciente presentación (a principios del año 2006) de la “Estrategia española sobre gestión integrada del litoral” (2006-2010). Entre las medidas que contempla se encuentra la elaboración de un “Plan director para la Sostenibilidad de la Costa”, la constitución del “Consejo Nacional de la Costa” y el “Observatorio de Sostenibilidad del Litoral”. Teniendo en cuenta la concurrencia en el litoral de competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado, la estrategia prevé también la utilización de formas de cooperación como son los Convenios.

En el momento presente, además, la casi totalidad de las Comunidades Autónomas litorales han aprobado o están elaborando instrumentos de planificación y ordenación de sus zonas costeras. Y desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad, resulta indiscutible el reconocimiento de diversas competencias autonómicas sobre el litoral, tanto en su parte terrestre (la ordenación del litoral, puertos, la gestión de los vertidos desde la costa, etc.) como en su parte marina (la gestión de las áreas marinas protegidas, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, transporte marítimo, salvamento marítimo, etc.).

Sobre una materia como la que constituye el objeto de este trabajo –los parques eólicos marinos– en la que concurren competencias estatales y autonómicas, sólo a través de las formulas de colaboración (por ejemplo, mediante los procedimientos conjuntos y de dictámenes vinculantes) puede lograrse la adecuada cohesión de los intereses respectivos.

4 Conclusión

En esta comunicación hemos pretendido mantener que los posibles y diversos conflictos de intereses (económicos, sociales, institucionales, etc.) que

pueden derivarse de la novedosa implantación de los parques eólicos offshore puede resolverse mediante la aplicación de los instrumentos de la planificación, ordenación y gestión integrada del litoral. Además nos parece necesaria que dicho proceso debería someterse a las garantías de la evaluación ambiental estratégica (de planes y programas).

Referencias bibliográficas:

BARRAGÁN, J. M.: *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004

DOMINGO LÓPEZ, E.: *Régimen jurídico de las energías renovables y la cogeneración eléctrica*, INAP, Madrid. 2000.

FIRESTONE, J., KEMPTON, W., KRUEGER, A. and LOPER, Ch. E.: “Regulating offshore wind power and aquaculture: messenger from land and sea”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 2004, vol. 14. pp. 71-111.

SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), pp. 117-132.

SATKAUSKAS, R.: “Los aspectos jurídico-ambientales de la construcción de las instalaciones eólicas en el mar”, *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, nº 12/13, 2005.

SCOTT, K. N.: “Tilting at offshore windmills: regulating wind farm development within the renewable energy zone”, *Journal of Environmental Law*, 2006, v. 18. n. 1, p. [89]-118.