

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GOBERNANZA DE LA ENERGÍA EN EL MEDITERRÁNEO

Milagros ÁLVAREZ-VERDUGO
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. –2. CONFLUENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL PACTO VERDE EUROPEO EN TORNO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES. –3. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS. –4. LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA Y LA ORDENACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS EN LOS ESPACIOS MARÍTIMOS MEDITERRÁNEOS. –5. INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN EN RED DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS. –6. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La utilización de los espacios marinos para actividades relacionadas con la energía es un fenómeno relativamente reciente, en términos históricos, si lo comparamos con otros usos de larga data como la pesca o el transporte de mercancías y personas. Los retos que en sí misma plantea esta novedad (nuevo vector de competencia por el espacio) se unen actualmente a las exigencias derivadas del principio de sostenibilidad —en su triple dimensión económica, social y medioambiental— tanto por lo que respecta a la caracterización que deben tener estos «nuevos usos» como a los términos de su coexistencia con otros aprovechamientos del espacio marino.

Necesidades apremiantes de la coyuntura actual parecerían, no obstante, estar situando las «actividades de energía» en un plano de prioridad o preferencia. La lucha contra el cambio climático exige incrementar la participación de las energías renovables en los *mix* energéticos nacionales, como se deriva del propio ODS7, y este tipo de energías se han convertido en un instrumento privilegiado para contribuir a la seguridad energética de los Estados, pues reducen su dependencia exterior en la obtención de recursos energéticos. En este contexto, el mar emerge como un espacio idóneo para el desarrollo de energías renovables, no solo para las instalaciones de energía eólica marina, sino también para otras todavía en fase de investigación y desarrollo.

Abordar este conjunto de consideraciones desde la perspectiva del mar Mediterráneo tiene grandes ventajas. Junto al tráfico de buques de hidrocarburos, el Mediterráneo está atravesado desde hace años por instalaciones fijas para el transporte de gas, evidenciando así que el binomio energía/mar no se limita al desarrollo de energías renovables¹. La construcción de esas instalaciones impacta en las condiciones ambientales de las zonas por las que discurren, aunque no siempre se haya producido un debate social o mediático al respecto. La transición energética que demanda la crisis climática actual no parecería conducir al total abandono de este tipo de infraestructuras, como revela el proyecto de gasoducto BARMAR para el transporte de hidrógeno verde, también sujeto a discusión en términos de sostenibilidad². Todo ello sin olvidar los problemas ocasionados por iniciativas para el almacenamiento de gas en repositorios naturales cerca de la costa (véase el proyecto Castor, en el extremo sur de Cataluña), con efectos sociales, medioambientales y de seguridad que motivaron su cancelación, pero cuyos rastros se mantienen en el territorio.

Las características físicas y geopolíticas del Mediterráneo hacen de él un espacio idóneo para advertir los retos de la sostenibilidad de los usos del espacio marino, en general y específicamente de los relacionados con la energía. La intensa utilización de sus aguas y la importancia social y paisajística de estos espacios para las poblaciones costeras introducen sensibilidades específicas frente a la incorporación de nuevos aprovechamientos para la generación de energía. Y su (mal)

¹ La lucha contra el cambio climático y la invasión rusa de Ucrania generan un nuevo contexto energético con repercusiones específicas en el área mediterránea, tanto por lo que respecta a las alianzas energéticas entre países de la región como a sus perspectivas de evolución a medio-largo plazo. Véase, MAÑÉ-ESTRADA, A., «Cambios geo-energéticos en el Mediterráneo occidental», *AFKAR-IDEAS*, núm. 66, junio 2022 y ESCRIBANO, G., LÁZARO, L. y URBASOS, I., «Renovación del espacio energético y climático euromediterráneo», *Elcano Policy Paper*, junio 2023.

² Un breve apunte de las dudas que plantea este proyecto en www.businessinsider.es/gasoducto-disfrazado-expertos-dudan-barmar-1166252.

estado de conservación ambiental es un recordatorio permanente de que las fronteras políticas en el mar no son obstáculo alguno al funcionamiento del Mediterráneo como realidad única y continua.

El Mediterráneo nos ofrece también una posibilidad singular para observar la contribución de las organizaciones internacionales a la gobernanza de la sostenibilidad de las actividades de energía en los espacios marinos, un estudio que obviamente excede los límites de este trabajo. En efecto, solo teniendo en cuenta las organizaciones a las que pertenecen los Estados de la cuenca mediterránea, dicha gobernanza en este espacio marino implica directamente a un mínimo de cinco organizaciones internacionales: IRENA (son miembros todos los Estados mediterráneos), la Agencia Internacional de la Energía (participan la mayoría de miembros de la UE, así como Reino Unido, Turquía, Egipto e Israel, con diferentes estatus), el Foro de Países Exportadores de Gas (Argelia y Egipto son miembros), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (a la que pertenecen Egipto y Libia) y la Unión Europea.

En este contexto, tres razones nos han llevado a elegir la UE como foco de análisis: la naturaleza de sus competencias y sus formas de ejercicio, el número de Estados mediterráneos que reúne en su seno³, y su voluntad de liderazgo y ejemplo en el tratamiento de este tipo de temas, también respecto a los Estados no miembros de la cuenca. Consecuentemente, el presente capítulo tiene por objeto identificar la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo, para lo cual ordenamos nuestro análisis en cinco apartados. Tras esta introducción, el apartado 2 abordará la confluencia de los objetivos de la UE en materia de política energética y lucha contra el cambio climático, marco en el cual se explica el eje que protagoniza el interés de la UE sobre los mares y océanos como espacios para la ubicación de instalaciones de energía: las energías renovables. Posteriormente, el apartado 3 presenta el planteamiento vigente de la UE en materia de energías renovables marinas, especialmente por lo que respecta a su desarrollo en el Mediterráneo. Los apartados 4 y 5 analizan los instrumentos desplegados por la UE para abordar retos de especial relevancia en el despliegue de este tipo de energías en los espacios marinos mediterráneos: articular la coexistencia con otros usos del mar e integrar las instalaciones marinas de energía en las redes europeas de transporte de electricidad. El análisis desarrollado fundamenta un último apartado de consideraciones finales.

³ España, Francia, Mónaco, Italia, Malta, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Albania, Grecia, Turquía, Chipre, Líbano, Siria, Israel, Palestina (Franja de Gaza), Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos, más Reino Unido por razón de Gibraltar (en cursiva los Estados miembros de la UE: 8 de 23 Estados presentes en la cuenca).

2. CONFLUENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL PACTO VERDE EUROPEO EN TORNO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

El actual interés de la UE en el mar Mediterráneo como espacio para el desarrollo de actividades relacionadas con la energía encuentra su origen en la confluencia de dos de sus líneas de acción en torno al papel de las energías renovables: por un lado, la construcción de la Unión de la Energía y, por otro, los objetivos del Pacto Verde Europeo⁴.

Por lo que respecta a la primera, hay que recordar que si bien la energía jugó un rol fundamental en la puesta en marcha del proceso de integración europeo⁵, su incorporación como ámbito competencial de la UE no se produjo hasta el Tratado de Lisboa de 2009, en términos de competencia compartida y con identificación de las bases de una «política energética de la Unión» (arts. 4 y 194 TFUE)⁶. De hecho, y hasta entonces, el celo de los Estados miembros en torno a sus decisiones en política energética explica la escasa incidencia indirecta de otras competencias de la UE en esta materia, salvo por lo que respecta al impacto ambiental de las instalaciones de energía⁷. Es el caso de las instalaciones fijas de transporte de gas por el lecho marino del Mediterráneo, sujetas en cada caso a los acuerdos entre Estado de origen / destino y a las exigencias derivadas del Derecho internacional y europeo para la conservación y protección del medioambiente y de los ecosistemas marinos⁸. En general, las instalaciones de combustibles fósiles *offshore* han sido objeto de atención limitada por parte de la normativa de la UE. Por un lado, los Estados miembros tienen la competencia para determinar las zonas de sus territorios en que las empresas pueden buscar y extraer el petróleo y el gas existente en el subsuelo, pero el régimen de concesión de estas licencias incluye una serie de normas comunes de la UE dirigidas a garantizar la competencia leal a nivel europeo

⁴ Confluencia que se inserta en un debate jurídico más amplio: ROMPPANEN, S. y HUHTA, K., «The interface between EU climate and energy law», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 30(1), 2023, p. 45-62.

⁵ Vía el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 y del Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de 1957.

⁶ Superando así la situación anterior, que se limitaba a contemplar el desarrollo de redes transeuropeas en el sector de la energía y la posibilidad de acordar «medidas» en materia energética.

⁷ La sensibilidad de los Estados en materia de política energética se refleja incluso en los Tratados vigentes, reconociendo que cada Estado miembro mantiene su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (art. 194, apartado 2 TFUE).

⁸ Sobre el régimen jurídico de estos gasoductos véase GUAYO CASTIELLA, I., «Régimen jurídico de los gasoductos transfronterizos en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 72, octubre - diciembre 2019, p. 9-42.

entre las empresas interesadas⁹. Por otro lado, también se han adoptado normas sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro (régimen de concesión de licencias, planes de emergencia, información a la población e intercambio de información entre autoridades nacionales sobre efectos transfronterizos) dirigidas a prevenir accidentes graves y limitar sus posibles consecuencias, caso que se produzcan¹⁰. Reglas que son aplicables a repositorios de almacenamiento tipo Castor y a los gasoductos del Mediterráneo que conectan a Estados miembros de la UE con países productores de la ribera sur, como Argelia¹¹.

En contraste con estos antecedentes, los Tratados vigentes han posibilitado articular estrategias y medidas en respuesta a los desafíos que plantean la seguridad energética y la necesidad de reducir el consumo de combustibles fósiles. El marco conceptual y programático de dicha respuesta es la denominada «Unión de la Energía», esbozado por la Comisión en 2015¹². Concretamente, la Unión de la Energía tiene tres objetivos de interés en el ámbito que nos ocupa: reducir la dependencia de las importaciones de energía; descarbonizar la economía y avanzar hacia una economía hipocarbónica en consonancia con el Acuerdo de París, y promover la investigación en tecnologías de energías limpias y con bajas emisiones de carbono¹³. La contribución de las energías renovables a esos tres objetivos es evidente, y así se explicita en el propio planteamiento de la Comisión: son el pilar fundamental de las denominadas «energías limpias»; son necesarias para la descarbonación

⁹ Esas normas incluyen la publicación en el Diario Oficial de la UE de anuncios invitando al conjunto de empresas europeas potencialmente interesadas a presentar solicitudes de autorización: Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos; *DO* L 164 de 30 de junio de 1994, p. 3/8 (versión consolidada ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1994/22/2018-12-24>).

¹⁰ Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro; *DO* L 178 de 28 de junio 2013, p. 66/106.

¹¹ Desde una perspectiva distinta, la UE apoya el acceso de sus Estados miembros al mercado internacional de gas licuado, muy especialmente a raíz de la guerra en Ucrania y dada la necesidad de sustituir las importaciones de gas procedente de Rusia, y cuenta para ello con diversos mecanismos de financiación aplicables a la construcción de terminales de regasificación. Así, las terminales con potencial de utilización en toda una región, o que apliquen tecnologías de menor coste y más flexibles, son susceptibles de calificación como «Proyectos de interés común» (con los beneficios regulatorios y de financiación que lleva aparejada tal calificación) o, bajo determinadas condiciones, acceder a la financiación del Mecanismo «Conectar Europa» o a los préstamos del BEI y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Detalles adicionales al respecto en https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas_en.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva; COM (2015) 080 final, de 25 de febrero de 2015.

¹³ COM (2015) 080, *doc. cit.*, apartados 2.1, 2.4 y 2.5.

de la economía, y contribuyen a disminuir la dependencia exterior de la UE y sus Estados miembros, por tanto, incrementan su seguridad energética.

En el caso del Pacto Verde Europeo, acordado en 2019, su ambición transformadora como hoja de ruta y plan de acción para el desarrollo sostenible de la UE y climáticamente neutra en 2050 implica sin duda una afectación transversal de todas sus políticas¹⁴. En ese marco hay que entender sus referencias a las energías renovables. Por una parte, estas fuentes de energía se conciben como un instrumento clave para la transición hacia una energía limpia, contexto en el cual se enuncia la necesidad de «aumentar la producción de energía eólica marina sobre la base de la cooperación regional entre los Estados miembros»¹⁵. Por otra parte, el Pacto Verde retoma la significación de la «economía azul»¹⁶ a los efectos de «aliviar las múltiples demandas sobre los recursos de la tierra en la UE y atajar el cambio climático», y prevé la presentación por la Comisión de medidas que incluyan «cómo gestionar de forma más sostenible el espacio marítimo, especialmente para facilitar el acceso al creciente potencial de las energías renovables marinas»¹⁷.

En coherencia con esta dualidad funcional de las energías renovables (instrumento en pro de la seguridad e independencia energética de la Unión, así como del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático), la UE ha adoptado un marco normativo que incluye objetivos concretos de participación de estos recursos energéticos en el consumo final de energía de la Unión. Actualmente, y tras el acuerdo político alcanzado en marzo de 2023¹⁸, dicho objetivo se cifra en un incremento de la cuota de energías renovables en el consumo energético para 2030 al 42,5 por 100, junto al compromiso de los Estados miembros de esforzarse por alcanzar el 45 por 100¹⁹. Se trata de objetivos globalmente vinculantes para la UE, no así para sus Estados miembros, aunque estos deban velar conjuntamente por su consecución, como se

¹⁴ GARCÍA LUPIOLA, A., «El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?», *Revista de Estudios Europeos*, 2022, núm. 79, p. 80-114.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: El Pacto Verde Europeo, COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019; apdo. 2.1.2.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Crecimiento azul - Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible, COM (2012) 494, de 13 de septiembre de 2012.

¹⁷ COM (2019) 640 final, doc. cit., apdo. 2.1.7.

¹⁸ Consejo de la UE, Comunicado de prensa, 30 de marzo de 2023 (www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/)

¹⁹ Objetivos y calendario más ambicioso que los establecidos en 2021 y que obedecen a la doble necesidad de responder al impacto de la guerra en Ucrania sobre los mercados energéticos internacional y europeo y de disminuir la dependencia energética de Rusia.

indica en la Directiva 2018/2001²⁰. La reforma de esta Directiva operada en octubre de 2023 ha incluido, esto sí, la obligación de los Estados miembros de fijar «un objetivo indicativo de tecnología innovadora de energía renovable de al menos el 5 por 100 de la nueva capacidad instalada de energía renovable a más tardar en 2030»²¹.

Aún con esta novedad, los objetivos mencionados no predeterminan la tipología de energías renovables a desarrollar, ni los emplazamientos de sus instalaciones, pero son el foco del que irradia el renovado interés de los espacios marinos, también el Mediterráneo, como posible ubicación de las mismas.

En este marco, el modelo de gobernanza de la UE para la adopción de las medidas requeridas para la consecución de sus objetivos sobre energías renovables está condicionado por la naturaleza compartida de sus competencias en materia de política energética. Dicho modelo se contiene en el Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que combina el establecimiento de reglas comunes junto a una regulación flexible del ejercicio de competencias propias de los Estados miembros²². Concretamente, corresponde a los Estados miembros el establecimiento de planes nacionales integrados de energía y clima (a diez años, para el periodo 2021-2030), presentar un informe de situación sobre su cumplimiento cada dos años y desarrollar estrategias nacionales coherentes a largo plazo para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. El Reglamento contiene indicaciones precisas sobre los contenidos de esos planes, informes y estrategias nacionales e insta a la cooperación regional entre Estados miembros, o en el seno de estructuras de cooperación regional existentes²³, para la elaboración conjunta o coordinada de dichos planes y estrategias. El mismo Reglamento asigna a la Comisión una función de evaluación y seguimiento de las acciones nacionales, así como una limitada función de control: puede formular recomendaciones a los Estados, que estos tendrán en cuenta o, cuando no sea así, deberán justificar las razones que se lo impidan²⁴.

²⁰ Véase art. 3 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21 de diciembre de 2018, p. 82).

²¹ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 (DO L de 31 de octubre de 2023).

²² Texto consolidado del Reglamento (UE) 2018/1999 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>.

²³ Específicamente en su art. 12 (que no ha sido modificado por la Directiva 2023/2413, tampoco otras de sus disposiciones objeto de nuestro interés).

²⁴ Véanse, entre otros, los Arts. 9.2, 9.3, 13, 17.3 y 31 del Reglamento. El apartado 3 del art. 31 reitera en todo caso la competencia genérica de la Comisión para proponer medidas y ejercer sus competencias a escala de la Unión a fin de garantizar la consecución colectiva de los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía.

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS

Precisamente los déficits observados por la Comisión a través de la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, y en el ejercicio de sus competencias para la promoción de las políticas y objetivos de la UE, motivaron la adopción en 2020 de una Estrategia específica para el desarrollo de las energías renovables marinas²⁵. Su objetivo inicial era disponer de una capacidad instalada de al menos 60GW de energía eólica marina y 1GB de energía oceánica para 2030, con vistas a alcanzar respectivamente 300GW y 40GW de capacidad instalada en 2050. En enero de 2023, los Estados miembros acordaron acelerar el ritmo de consecución de esos objetivos y alcanzar una capacidad instalada de 111GW ya en 2030²⁶. Se trata de capacidades muy superiores a las previstas en los planes nacionales de energía y clima presentados por los Estados miembros hasta la fecha (en conjunto, daban lugar a 90GW en 2050), incrementando con ello la presión sobre los aprovechamientos de los espacios marinos de la UE, incluido el Mediterráneo.

Para la consecución de sus objetivos, el planteamiento de la Comisión abogaba por el establecimiento de un marco general facilitador del desarrollo de las energías renovables marinas, en el marco de las exigencias derivadas del principio de sostenibilidad: promover una coexistencia sólida entre las instalaciones en el mar y los otros usos del espacio marítimo, contribuir a la protección del medio ambiente y la biodiversidad y permitir la prosperidad de las comunidades pesqueras²⁷. Esta triple exigencia se acompaña de un enfoque de cuenca en virtud del cual —se afirma— el desarrollo de las energías renovables marinas debe tomar en consideración las características específicas de cada una de las cuencas marítimas europeas. Ahora bien, la Estrategia de la Comisión muestra una atención preferente por las características geológicas de estos espacios y, desde esta perspectiva, evalúa el potencial de cada cuenca para la implantación y desarrollo de las distintas tecnologías de energía marina. Así, y por lo que respecta al Mediterráneo (donde predominan las aguas profundas, dada la escasa extensión de la plataforma continental), se considera que:

²⁵ 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; COM (2020) 741 final, de 19 de noviembre de 2020.

²⁶ Véase https://energy.ec.europa.eu/news/member-states-agree-new-ambition-expanding-offshore-renewable-energy-2023-01-19_en.

²⁷ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 2.

[...] tiene un gran potencial para la energía eólica marina (en su mayoría flotante), un buen potencial para la energía undimotriz y un potencial puntual para la energía mareomotriz²⁸.

En su valoración, el documento de la Comisión no menciona otros condicionantes específicos que afectan a la cuenca mediterránea, tales como su estado de sobreexplotación o la relevancia de su entorno para actividades de interés socioeconómico ampliamente extendidas, como son las actividades turísticas²⁹. No obstante, esos otros condicionantes aparecían, directa o indirectamente, cuando se identificaban los retos a superar para conseguir el despliegue de la energía renovable marina.

Concretamente, la Estrategia de la Comisión identificaba seis retos principales: ordenación del espacio marítimo, desarrollo de la red marítima e infraestructuras, marco regulador propicio, movilización de la inversión privada, I+D y solidez de la cadena de suministro y valor de las energías renovables marinas. Las especificidades que rodean los dos primeros retos mencionados en el área del Mediterráneo explican dedicar a ellos los dos apartados siguientes de este trabajo. Respecto a los cuatro retos restantes, su carácter transversal ofrece indicadores de interés para apreciar la transformación (y los obstáculos) que conlleva el desarrollo de las energías renovables marinas y, en ese marco, el papel desempeñado por la UE.

Así, la primera transformación afecta a la propia concepción del marco jurídico de la UE, sustentado en gran medida en una configuración terrestre del mercado de la electricidad. La Estrategia de la Comisión enfatizaba la necesidad de aclarar las normas que regulan este mercado, a fin de incorporar adecuadamente los proyectos transfronterizos de energías renovables marinas (proyectos híbridos), desarrollar un enfoque común de los requisitos de conexión a la red de este tipo de proyectos e introducir modificaciones legislativas específicas sobre usos permitidos de las rentas de congestión, que permitan a los Estados asignar de forma más flexible dichas rentas con respecto a los proyectos híbridos en el mar. Se trata de cuestiones que se insertan en el marco de la reforma de la configuración del mercado de la electricidad de la UE, sobre cuyos contenidos alcanzaron un acuerdo provisional el Consejo y el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2023 pero cuya

²⁸ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 7. La valoración sigue las conclusiones de un estudio previo: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY, STASCHUS, K., KIELICHOWSKA, I., RAMAEKERS, L. *et al.*, *Study on the offshore grid potential in the Mediterranean region – Final report*, Publications Office of the European Union, 2020 (<https://data.europa.eu/doi/10.2833/742284>). Hay que recordar que las tecnologías de energía undimotriz (de las olas) y mareomotriz (de las mareas) están aún en fase de desarrollo.

²⁹ Condicionantes que sí se mencionan en el estudio antes citado (nota 28) como parte de las «*key barriers*» para el desarrollo de las energías renovables marinas en el Mediterráneo.

tramitación legislativa está en curso a fecha de cierre de este trabajo³⁰. En paralelo, el despliegue rentable de las energías renovables marinas motiva también que la Comisión contemplara revisar las directrices sobre ayudas estatales y adoptar orientaciones sobre el reparto de costes y beneficios, aspectos sobre los cuales existen trabajos en marcha³¹.

La movilización de la inversión privada y el fomento de la investigación e innovación en torno a las energías renovables marinas son dos retos identificados por la Estrategia de 2020 por razones obvias: el modelo económico de la UE y sus Estados miembros explica que la mayor parte de la inversión necesaria para el despliegue de esas energías proceda de capital privado, acompañado de mecanismos de apoyo que posibiliten, además, el pleno desarrollo de la investigación e innovaciones tecnológicas necesarias. El abanico de medidas contempladas en 2020 por la Comisión cuenta ya con desarrollos concretos³². Entre ellos destacan los instrumentos de financiación de la UE a disposición de los países de la UE para apoyar su sector de las energías renovables marinas tales como InvestEU, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Mecanismo «Conectar Europa», Horizonte Europa, todos los fondos estructurales y regionales (que cuentan ahora con partidas reservadas para apoyar los objetivos del Pacto Verde) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (que apoya proyectos de energías renovables marinas y actividades de ordenación del territorio para que el sector pueda desarrollarse en armonía con la naturaleza y otros sectores)³³. Otro elemento clave para la inversión privada es el procedimiento administrativo al que se sujeta la autorización de los proyectos de infraestructura de redes marítimas, por lo que también se han adoptado cambios normativos dirigidos a acelerar y simplificar los procesos de concesión de las autorizaciones para proyectos de energías renovables y de la infraestructura necesaria para integrar energías renovables adicionales en el sistema eléctrico³⁴.

³⁰ El objetivo de la reforma es hacer que los precios de la electricidad dependan menos de la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles, proteger a los consumidores de las subidas bruscas de precios, acelerar la implantación de las energías renovables y mejorar la protección de los consumidores. Específicamente, la reforma ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de apoyar exclusivamente la compra de nueva generación renovable, si las condiciones lo permiten y de acuerdo con los planes de descarbonización de dichos Estados (www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/14/reform-of-electricity-market-design-council-and-parliament-reach-deal).

³¹ COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 16-18, y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cumplir las ambiciones de la UE en materia de energías renovables marinas, COM (2023) 668 final, de 24 de octubre de 2023, p. 6-8.

³² COM (2020) 741 final, doc. cit., p. 19-24.

³³ Más información sobre estos instrumentos de financiación en https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/financing/eu-funding-offshore-renewables_en.

³⁴ Cambios normativos incluidos, concretamente, en el Reglamento RTE-E revisado (con la creación de un punto de contacto único para los proyectos marinos de interés común) y en

Por último, la transformación energética asociada a la plena implantación de las energías renovables, también las marinas, exige un replanteamiento de la base industrial de la UE, de su capital humano cualificado y de la cadena de suministro de materiales imprescindibles para el desarrollo y fabricación de sus instalaciones, aspectos todos ellos contemplados en la Estrategia de 2020 de la Comisión. Ese replanteamiento requiere un amplio espectro de medidas que afecta, por ejemplo, al incremento de las capacidades de fabricación de componentes de los parques eólicos marinos; a las capacidades logísticas de los puertos; al acceso, extracción y suministro de materias primas fundamentales, y a la formación de directivos, ingenieros y técnicos especializados en el sector de las energías renovables marinas³⁵. Como detalla una Comunicación reciente de la Comisión, el abanico de medidas ya adoptadas no excluye la persistencia de déficits y obstáculos a la autonomía de la UE para el pleno desarrollo de las energías renovables marinas³⁶.

4. LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA Y LA ORDENACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS EN LOS ESPACIOS MARÍTIMOS MEDITERRÁNEOS

El aprovechamiento del Mediterráneo para actividades relacionadas con la energía exige arbitrar la coexistencia de sus instalaciones y emplazamientos con otras actividades y usos. El marco de referencia de la participación de la UE en la gobernanza de esa coexistencia se contiene en la Directiva 2014/89 relativa a la ordenación del espacio marítimo³⁷.

La Directiva es uno de los instrumentos fundamentales de la denominada «Política marítima integrada», que aboga por un planteamiento amplio de planificación y gestión para dar respuesta al incremento de la demanda del espacio marítimo para múltiples fines y dotar de coherencia al conjunto de políticas sectoriales de la UE con incidencia en estos espacios, maximizando el uso sostenible de estos y la mejora

virtud de la Directiva 2023/2413, modificando la Directiva 2018/2001 sobre fuentes de energía renovables (muy especialmente, vía el establecimiento de «zonas de aceleración de renovables»). COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 8-10 y arts. 16 bis y ss. de la Directiva 2018/2001, introducidos por la Directiva 2023/2413.

³⁵ La dependencia de materias primas fundamentales, actualmente suministradas casi totalmente por China, es un posible «cuello de botella» para el despliegue de la energía renovable marina específicamente identificado por la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas: Tribunal de Cuentas – Informe Especial 22/2023: Energía renovable marina en la UE – Los planes de crecimiento son ambiciosos, pero la sostenibilidad supone todavía un reto, p. 36-37.

³⁶ COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 17-22.

³⁷ Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; *DO* L 257 de 28 de agosto de 2014, p. 135-145.

de la calidad de vida de las regiones costeras³⁸. Como se afirma en su preámbulo:

[...] la ordenación del espacio marítimo es un instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo (cdo. 3).

Consecuentemente, el objeto de la Directiva es establecer:

[...] un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos (art. 1).

La puesta en práctica de este planteamiento holístico descansa en competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros. Así, se establece la obligación de elaborar planes nacionales de ordenación marítima, con indicaciones concretas en cuanto a sus contenidos y proceso de elaboración: los planes deben localizar las actividades humanas existentes y determinar su desarrollo espacial más eficaz para el futuro; deben tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, así como los aspectos medioambientales, económicos, sociales y de seguridad, y tanto la ciudadanía como los grupos de interés deben participar en el proceso de elaboración de dichos planes.

Específicamente en el ámbito que nos ocupa, el desarrollo sostenible de los sectores energéticos en el mar figura entre los objetivos a los que deben procurar contribuir los Estados miembros a través de sus planes de ordenación (art. 5) y, a tal efecto, esos planes nacionales deben determinar la distribución espacial y temporal de «las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, ... y la producción de energía procedente de fuentes renovables», teniendo en cuenta las interacciones pertinentes con otras actividades y usos (art. 8). El margen de discrecionalidad que tienen los Estados para la aplicación de esta Directiva es ciertamente amplio: desde la delimitación de zonas destinadas a un uso exclusivo hasta la planificación de espacios de utilización mixta, con indicación de las actividades que pueden desarrollarse y la priorización de las mismas³⁹.

³⁸ SOBRINO HEREDIA, J. M., «El mar y la UE: la necesidad de una política marítima integrada», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, núm. 61, p. 835-849.

³⁹ SALVADOR GIMENO, S., «El desarrollo de las energías renovables marinas en el marco de la Unión Europea. Análisis jurídico de los principales retos y desafíos ambientales y sociales», *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 2022, núm. 23, p. 94; y YOUNG, M., «Building the blue economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2015, núm. 30, p. 148-174.

Un problema adicional es que los planes de ordenación se circunscriben, por razones obvias, al espacio marítimo de cada Estado miembro, lo que podría dar lugar a una planificación de actividades en zonas limítrofes incoherente o incompatible. La Directiva 2014/89 aborda esta cuestión en sus arts. 5 y 6. Así, establece un deber de cooperación entre los Estados miembros que compartan una región o subregión marina, dirigido a garantizar la coherencia y coordinación entre sus respectivas estrategias y planes, y esforzándose en adoptar un enfoque común. En el caso de regiones o subregiones marinas con Estados costeros no miembros, también deberán hacer todo lo posible —recurriendo a los foros internacionales correspondientes, incluidos los mecanismos y estructuras de los convenios marinos regionales— por coordinar sus acciones con los terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión.

Las limitaciones de estas obligaciones de comportamiento (deber de cooperación) en aras de una ordenación del espacio marítimo que maximice las posibilidades de desarrollo de las energías renovables marinas han motivado algunas de las modificaciones introducidas en 2023 en la Directiva 2018/2001 sobre energías renovables. Así, se ha incorporado la obligación de que los Estados miembros celebren entre sí marcos de cooperación sobre proyectos conjuntos para la producción de energía renovable⁴⁰, y la reforma prevé también la delimitación de «zonas de aceleración de renovables» tanto terrestres como marinas⁴¹. Estas modificaciones no subsanan completamente los límites del actual modelo de ordenación de los espacios marinos. Por ello, y en este sentido, la Comisión ha mostrado su intención de adaptar los planes de ordenación del espacio marítimo a objetivos globales en materia de energía renovable marina y, consecuentemente, estudiar con los Estados miembros y las organizaciones regionales implicadas:

[...] formas de pasar de una ordenación del espacio marítimo exclusivamente nacional con consultas transfronterizas a una planificación regional de dicho espacio dentro de las respectivas cuencas marítimas⁴².

La planificación de las actividades e instalaciones asociadas de energía en los respectivos planes nacionales de ordenación del espacio

⁴⁰ Concretamente, se añade un nuevo apartado al art. 9 estableciendo que «A más tardar el 31 de diciembre de 2025, cada Estado miembro celebrará un acuerdo con otro u otros Estados miembros para establecer un marco de cooperación sobre proyectos conjuntos destinados a la producción de energía renovable, del modo siguiente: a) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, los Estados miembros procurarán llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de al menos dos proyectos conjuntos; b) a más tardar el 31 de diciembre de 2033, los Estados miembros con un consumo anual de electricidad superior a 100 TWh procurarán llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un tercer proyecto conjunto.»

⁴¹ Nuevo art. 15 *quater* de la Directiva 2018/2001.

⁴² COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 11.

marítimo está sujeta también a un denso entramado normativo comunitario, que incide directamente en la gobernanza de estos espacios por parte de la UE. A esto hacía referencia la Comisión en su Estrategia sobre energías renovables marinas:

[...] los espacios marítimos designados para la explotación de energía marina deben ser compatibles con la protección de la biodiversidad, tener en cuenta las consecuencias socioeconómicas para los sectores que dependen de la buena salud de los ecosistemas marinos e integrar en la medida de lo posible otros usos del mar⁴³.

Se trata de un amplio espectro de normas de la UE en el que destacan las destinadas a la protección, conservación y mejora del medio marino y de su biodiversidad⁴⁴.

Por su carácter transversal y el tipo de obligaciones que establece, interesa destacar la Directiva marco 2008/56 sobre estrategia marina, adoptada en 2008 y modificada en 2017⁴⁵. Su objetivo es la prevención, protección y conservación del medio marino frente a las presiones e impactos de las actividades humanas, permitiendo al mismo tiempo su uso sostenible, mediante un enfoque ecosistémico. Consecuentemente, y atendiendo a su ámbito de aplicación⁴⁶, la Directiva adopta como marco de actuación la noción de región y subregiones marinas. Aplicado al caso que nos ocupa, ello se traduce en la calificación del mar Mediterráneo como una de las regiones marinas de la UE y su división en cuatro subregiones: Mediterráneo Occidental; Mar Adriático; Mar Jónico y Mediterráneo Central, y Mar Egeo Oriental. La naturaleza jurídica de este instrumento normativo refleja nuevamente el carácter compartido de las competencias de la UE en este ámbito y condiciona sus mecanismos de aplicación. La Directiva obliga a los Estados miembros a la elaboración de «estrategias nacionales», con medidas específicas para alcanzar un buen estado ambiental de sus espacios marinos y garantizar que la presión conjunta de las actividades humanas no comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos para responder a los cambios inducidos por el hombre, permitiéndose a la vez el aprovechamiento sostenible de los

⁴³ COM (2020)741 final, doc. cit., p.8

⁴⁴ La Estrategia para el desarrollo de las energías renovables marinas menciona expresamente las Directivas sobre hábitats y aves, la Directiva marco sobre la estrategia marina, las Directivas sobre evaluación estratégica medioambiental y sobre evaluación del impacto ambiental y la Estrategia sobre la Biodiversidad, entre otras. Véase COM (2020)741 final, doc. cit., p. 8.

⁴⁵ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, *DO* L 164 de 25 de junio de 2008 (versión consolidada vigente ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/56/2017-06-07>).

⁴⁶ Las aguas marinas de los Estados miembros de la UE, esto es, aguas, lecho marino y subsuelo hasta el límite exterior de sus zonas económicas exclusivas (art.2 y 3 Directiva 2008/56/CE)

bienes y servicios marinos por las actuales y las futuras generaciones⁴⁷. Junto a los indicadores que deben tomar en consideración los Estados para la elaboración de sus estrategias nacionales, la Directiva subraya la necesidad de que estos cooperen a nivel regional y subregional tanto en la fase de elaboración como de aplicación de las mismas, incluida la cooperación con Estados no miembros de la UE vía convenios marinos regionales u otras estructuras existentes de gobernanza regional (art. 6 Directiva). Finalmente, la Directiva también exige que se aborden los efectos acumulativos de las actividades humanas en el estado del medio marino. Se trata esta de una cuestión especialmente importante desde la perspectiva de la introducción de «nuevos usos» (instalaciones de energía renovable), para la que se necesita investigación e innovación continuadas, más allá de la que ya se lleva a cabo en áreas y especies específicas afectadas por el actual despliegue de parques eólicos marinos⁴⁸.

Como se puede apreciar, la Directiva marco 2008/56 sobre estrategia marina opta por una diferenciación de regiones/subregiones marinas que no puede acogerse, por razones competenciales, en la Directiva 2014/89 sobre ordenación del espacio marítimo. Consecuentemente, los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) que deben presentar los Estados miembros son de ámbito nacional (aguas jurisdiccionales), en su caso subdivididos en las demarcaciones que estimen oportunas. A modo de ejemplo, España ha optado por cinco POEM (para cada una de las demarcaciones marinas en que divide su espacio marítimo), dos de los cuales incluyen aguas de la subregión «Mediterráneo occidental» (en la calificación de la estrategia marina): la demarcación levantino-balear y la demarcación del Estrecho-Alborán⁴⁹. El caso español evidencia así la necesidad de una cooperación transfronteriza efectiva entre Estados con aguas limítrofes que dote de coherencia y evite contradicciones entre los planes nacionales de ordenación, tal y como prevén las dos Directivas comentadas en este apartado.

⁴⁷ El mecanismo de seguimiento de la aplicación de la Directiva y la evaluación de las estrategias marinas nacionales descansa en la Comisión Europea.

⁴⁸ Reto detectado por el Tribunal de Cuentas de la UE y reconocido por la Comisión. Véase Tribunal de Cuentas – Informe Especial 22/2023: Energía renovable marina en la UE – Los planes de crecimiento son ambiciosos, pero la sostenibilidad supone todavía un reto, p. 37-41 y COM (2023) 668 final, doc. cit., p. 11-12.

⁴⁹ La demarcación Estrecho-Alborán se califica como «la antesala de transición entre el mar Mediterráneo y el océano Atlántico» y se considera «el motor dinámico de la biodiversidad del Mediterráneo occidental» (POEM parte específica – Bloque III; Demarcación marina del Estrecho y Alborán; p. 10; en www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo.html). En esta misma web se publican los otros cuatro planes de ordenación, incluido el de la Demarcación marina levantino-balear. Véase, Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas; *BOE* núm. 54 de 4 de marzo de 2023. Sobre el proceso de elaboración y aprobación de los POEM en España y su incidencia en el desarrollo de la eólica marina, LEIVA LÓPEZ, A. D., «Marco normativo sobre los parques eólicos marinos en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2023, núm. 60, p. 65-89, especialmente p. 77-80.

La normativa española de transposición de la Directiva 2014/89 permite comprobar cómo se produce dicha cooperación entre Estados miembros con espacios marinos limítrofes, a fin de garantizar la coherencia entre los POEM de países vecinos, así como algunos de los instrumentos y el alcance de la cooperación que se mantiene con Estados de la cuenca mediterránea no miembros de la UE⁵⁰. En nuestro caso, esto incluye a Francia, Italia, Marruecos y Argelia, además de España, y la cooperación transfronteriza entre ellos se desarrolla en distintos niveles y con diferentes grados de intensidad: a través de instancias internacionales (no UE), en virtud de iniciativas específicas de la UE, vía cooperación bilateral y, también, como consecuencia de obligaciones jurídicas establecidas en normas específicas de la UE.

A nivel internacional, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO y la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG-MARE) de la Comisión Europea llevan a cabo conjuntamente el proyecto MSPglobal, cuyo objetivo es mejorar la cooperación transfronteriza mediante el desarrollo de nuevas directrices internacionales sobre planificación espacial marina. En este proyecto el punto focal nacional reside en el Instituto Español de Oceanografía, delegado de España en la COI.

Como iniciativas específicas de la UE, la Comisión Europea coordina un grupo de expertos en ordenación del espacio marítimo (*Marine Spatial Experts Group* - MSEG) cuya finalidad es establecer las bases de la cooperación transfronteriza necesaria en este ámbito, y se ha establecido una plataforma para el intercambio de información y experiencias (*MSP Platform*). En paralelo, la Comisión Europea ha lanzado diferentes convocatorias de proyectos de cooperación transfronteriza (entre diferentes Estados Miembros) que tienen por objeto apoyar la aplicación de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo, con un enfoque transfronterizo. Dos de esos proyectos, ya finalizados, hacían referencia al Mediterráneo:⁵¹ el Proyecto SIMWESTMED (2017-2018) «*Supporting Implementation of Maritime Spatial Planning in the Western Mediterranean region*», relativo a la cooperación España-Francia-Italia-Malta en el ámbito del Mediterráneo Occidental, y el Proyecto MSP-MED (2020-2022) «*Towards the operational implementation of MSP in our common Mediterranean Sea*», cuyos socios eran Italia, Francia, España, Malta, Grecia y Eslovenia.

⁵⁰ Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, doc. cit.; Anexo: Parte común para las cinco demarcaciones marinas; Bloque 1, apdo. 2.2.4 (Cooperación transfronteriza).

⁵¹ La importancia de estos proyectos radica, según se afirma en el Real Decreto, en su utilidad como laboratorios dedicados a construir las capacidades técnicas necesarias para asegurar la apropiada implementación de la Directiva 2014/89/EU, adaptados a su vez a las realidades de las distintas demarcaciones marinas españolas.

Por lo que respecta a la cooperación bilateral, esta se concreta muy especialmente en las consultas transfronterizas que se llevan a cabo en el marco de la elaboración de los planes de ordenación de España, Portugal, Francia e Italia, las cuales permiten discutir en un contexto de región y subregión marina las distintas problemáticas y retos comunes que comparten los diferentes países vecinos (Francia-Portugal-España, y Francia-Italia-España).

Finalmente, y en el contexto de obligaciones establecidas por derecho internacional y de la UE, la Ley 21/2013 de evaluación ambiental establece en su art. 49 el procedimiento a seguir en el caso de que un plan pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado de la UE, esto es, efectos transfronterizos⁵². En aplicación de dicho procedimiento, se cursó invitación a los gobiernos de Francia e Italia, entre otros, para que participaran en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las estrategias españolas marinas así como de sus POEM, y se han celebrado reuniones *ad-hoc* con esos Estados. El procedimiento seguido permite advertir dónde pueden situarse los puntos de interés mutuo entre Estados costeros vecinos, como ponen de manifiesto dos comentarios de Francia:

— Respecto a la zona de eólica marina planteada en el Mediterráneo, denominada «LEBA2» (en la versión final renombrada como LEBA1), Francia ha solicitado ser consultada durante el proceso de evaluación ambiental de los proyectos que se puedan desarrollar en la misma, y resalta que la energía eólica marina abre nuevas oportunidades para la transición energética en ambos países.

— El país galo también considera importante que se realicen estudios de impacto ambiental acumulado en todo el golfo de León, que se analicen los proyectos de ambos países, en un contexto en el que existe una Red Natura 2000 marina muy relevante, y destacan la cooperación en este sentido dentro del proyecto MSP-MED⁵³. Francia ha propuesto también a España abrir una línea de cooperación en este aspecto.

⁵² La Ley 21/2013 menciona expresamente en su Preámbulo los siguientes instrumentos jurídicos: Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente, en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo), de 25 de febrero de 1991, y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica; Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que específicamente se traspone al ordenamiento interno en virtud de esta ley. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; *BOE* núm. 296, de 11/12/2013.

⁵³ El objetivo del proyecto MSP-MED era favorecer el proceso de Planificación Espacial Marítima en el Mar Mediterráneo, apoyando el establecimiento de planes coherentes y coordinados en todas las regiones marinas mediterráneas y entre los Estados miembros, en línea con los objetivos de la Directiva 2014/89/UE. Participaron en el proyecto Francia, Grecia, Italia, Malta, Eslovenia y España. Su informe final se publicó en 2022 (<https://mspmed.eu/wp-content/uploads/2023/03/D55.pdf>).

5. INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN EN RED DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS

La plena realización del mercado interior de la energía, objetivo de la Unión de la Energía, exige la integración de las redes europeas de transporte de electricidad y la consiguiente eliminación de las denominadas «islas energéticas»⁵⁴. Dicha integración favorece la seguridad del suministro energético en la UE y es un instrumento fundamental para la consecución de sus objetivos y políticas de cambio climático y sostenibilidad, incluida la plena absorción de las energías renovables. En el caso de las instalaciones energéticas marinas, estas no solo deben integrarse en las redes europeas existentes (conexión con tierra) sino que sus características plantean también la necesidad de decidir cómo abordar su eventual interconexión. La cuestión adquiere una relevancia específica en el Mediterráneo, pues las zonas preferentes para las instalaciones de energías renovables (muy especialmente, eólicas) se ubican a menudo en espacios limítrofes entre Estados, tales como el Golfo de León o el Mar Adriático. Consiguientemente, y como señalaba la Comisión en su Estrategia sobre energías renovables marinas, «es fundamental una planificación más racional de la red y el desarrollo de una red mallada», incluido el desarrollo de proyectos híbridos⁵⁵. La planificación de las infraestructuras energéticas y la ordenación de las inversiones a este respecto adquiere, así, una importancia adicional en la gobernanza de las energías marinas en el Mediterráneo⁵⁶.

La Estrategia de la Comisión sobre energías renovables marinas incluía esta cuestión, subrayando la necesidad de establecer un marco que permitiera a los Estados miembros formular compromisos conjuntos a largo plazo para el despliegue de estas energías por cuenca marítima hasta 2050⁵⁷. A tal efecto se adoptó el Reglamento 2022/869 (RTE-E)⁵⁸, que modifica y actualiza las anteriores orientaciones para el

⁵⁴ COM (2015) 080, doc. cit., p. 8-13.

⁵⁵ Los proyectos híbridos de energía renovable marina son redes con una doble funcionalidad: combinan la interconexión eléctrica entre dos o más Estados y el transporte de energía renovable marina a sus lugares de consumo. A diferencia de estos, las redes radiales conectan directamente a tierra la energía producida en una instalación marina. COM (2020)741, doc. cit., p. 12-13.

⁵⁶ Dicha planificación y ordenación podría ayudar a abordar los problemas económicos que están afectando al desarrollo de la eólica marina, cuyos costes de inversión en 2023 son un 20 por 100 superiores a los de hace solo unos años. Como señala la AIE, el sector ha sido el más afectado por el actual entorno macroeconómico y, sobre todo en Europa y Norteamérica, se enfrenta a dificultades derivadas de la interrupción de la cadena de suministro, el aumento de costes y los largos plazos para la obtención de permisos. Véase IEA (2024), *Renewables 2023*, IEA, París, 2024 (en www.iea.org/reports/renewables-2023).

⁵⁷ COM (2020) 741, doc. cit., p. 14-15.

⁵⁸ Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que

desarrollo y la interoperabilidad de los corredores y áreas prioritarias de las infraestructuras energéticas transeuropeas⁵⁹. En términos generales, el Reglamento RTE-E revisa las normas para la identificación de proyectos de interés común (entre Estados miembros) y proyectos de interés mutuo (promovidos por Estados miembros en cooperación con países no miembros de la UE), así como su régimen de tramitación y financiación. También identifica once corredores y tres áreas temáticas prioritarias, fomentando en torno a ellos la colaboración interestatal y priorizando la financiación para nuevos proyectos de infraestructuras energéticas, con el objetivo de promover la interconexión de las infraestructuras energéticas de los países de la UE. En el ámbito que nos ocupa, hay que subrayar que uno de los motivos que justificó la adopción del Reglamento RTE-E fue la necesidad de apoyar el desarrollo de las redes energéticas marinas y a tal efecto incluye disposiciones para apoyar la ampliación de estas redes (Capítulo v del Reglamento). Concretamente, dos de los cinco corredores prioritarios marinos se sitúan en el Mediterráneo⁶⁰:

— Redes marítimas del sur y el oeste (*SW offshore*): «desarrollo de las redes eléctricas marítimas, desarrollo de la red eléctrica y, en su caso, de hidrógeno, marítima integrada y de los interconectores correspondientes situados en el mar Mediterráneo, incluido el golfo de Cádiz, y aguas colindantes para transportar electricidad o, en su caso, hidrógeno desde fuentes de energía renovables situadas en alta mar hasta los centros de consumo y almacenamiento o para aumentar el intercambio transfronterizo de energía renovable.» Se mencionan como Estados miembros interesados en este corredor a Grecia, España, Francia, Italia, Malta y Portugal.

— Redes marítimas del sur y el este (*SE offshore*): con idénticos objetivos, en este caso, «en el mar Mediterráneo, el mar Negro y aguas colindantes». Los Estados miembros interesados en este corredor son Bulgaria, Croacia, Grecia, Italia, Chipre, Rumanía y Eslovenia.

La puesta en práctica de las medidas requeridas para alcanzar estos objetivos depende en última instancia de la colaboración entre los Estados miembros, pero el Reglamento RTE-E introduce un mecanismo adicional para la promoción de dicha coordinación y cooperación in-

se modifican los Reglamentos (CE) 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) 347/2013 (*DO* L 152 de 3 junio de 2022, p. 45/102).

⁵⁹ Fijadas hasta entonces en el Reglamento (UE) 347/2013, de 17 de abril de 2013. Un estudio de su contenido y antecedentes en DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., «Las orientaciones de la Unión Europea sobre infraestructuras energéticas transeuropeas», en DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., *et al.*, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 2020, p. 309-335.

⁶⁰ Los corredores de redes marítimas prioritarios se identifican en el Anexo I del Reglamento.

terestatal. Así, su art. 14 prevé que los Estados, con ayuda de la Comisión, celebren por escrito antes del 24 de enero de 2023 un acuerdo no vinculante de cooperación sobre objetivos en materia de energía renovable marítima dentro de sus respectivos corredores de red marítima prioritarios; acuerdos que se implantarán en cada cuenca marítima antes de 2050, con pasos intermedios en 2030 y 2040, y cuyos contenidos deben ser acordes con los planes energéticos y climáticos nacionales y el potencial de cada cuenca en términos de energía renovable marítima⁶¹.

En cumplimiento de esta disposición, el 19 de enero de 2023 se celebraron sendos acuerdos no vinculantes entre los respectivos Estados miembros implicados en los cinco corredores de red marítima prioritarios⁶². Con un texto idéntico en todos los casos, cada acuerdo incluye una tabla indicativa con los objetivos de energía renovable marina a alcanzar por cada Estado miembro en 2030, 2040 y 2050. Junto al carácter no vinculante de los acuerdos, algunas tablas incluyen objetivos cuantificados en horquillas muy amplias y reflejan un alto grado de incertidumbre sobre el grado de compromiso de los Estados en el desarrollo de las energías renovables marinas. Es el caso del acuerdo relativo al corredor *SW offshore*, que indica para España un compromiso de instalación de entre 0.5 y 1.5 GW y para Francia de entre 0.6 y 14 GW. De hecho, y agregando los «compromisos» asumidos por los seis Estados implicados en este corredor, el objetivo para 2030 es 5.15-6.15 GW, para 2040 es 6.7-12.6 GW y el de 2050 se sitúa en 6.7-20.1 GW. En claro contraste, la tabla indicativa de compromisos de los Estados implicados en el corredor *SE offshore* no incluye este tipo de horquillas y recoge objetivos de instalación precisos para cada uno de los años de referencia, como se refleja claramente en su total agregado: 8.81 GW para 2030, 16.8 GW en 2040 y 25.9 GW en 2050. El art. 14.4 del Reglamento prevé la actualización de estos acuerdos en diciembre de 2024 y posteriormente cada dos años.

Aún con esas debilidades, estos acuerdos no vinculantes son la base para la elaboración de los Planes Estratégicos de Desarrollo de Redes Marinas, cuya propuesta elabora la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (conocido como ENTSO-E, por sus siglas en inglés) y cuya aprobación corresponde a la Comisión⁶³. Dichos

⁶¹ El mismo art. 14 precisa que esos acuerdos se entienden «sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a desarrollar proyectos en sus aguas territoriales y en su zona económica exclusiva».

⁶² Véase https://energy.ec.europa.eu/news/member-states-agree-new-ambition-expanding-offshore-renewable-energy-2023-01-19_en.

⁶³ Algunos autores dudan de la «neutralidad» de ENTSO-E en la preparación de los planes estratégicos dado que, por razón de su composición, este órgano representa los intereses de los gestores de redes de transporte y son por tanto promotores principales de los proyectos de electricidad. La propuesta de trasladar a un órgano independiente la elaboración de los planes estratégicos no se recogió en el Reglamento. Véase, Careri, F. *et al.*, «2020-2022: Pivotal

Planes Estratégicos persiguen ofrecer a los promotores de redes, a los inversores y a la cadena de suministro una visión clara de las redes marinas que cabe esperar para cada cuenca marítima en 2050 y son, por tanto, un instrumento importante de la contribución de la UE a la gobernanza del desarrollo de las energías renovables marinas. A ello se une el amplio abanico de mecanismos de financiación con los que la UE promueve proyectos de reforma e infraestructura en apoyo de prioridades europeas, entre las que se incluyen los proyectos de interés común (PIC) en materia de energías renovables marinas. La declaración de un proyecto como PIC le otorga la categoría de proyecto prioritario y estratégico, lo que implica mejores condiciones regulatorias, procesos de tramitación simplificados y participación pública incrementada a través de consultas públicas, menores costes administrativos, posibilidad de recibir subvenciones para estudios y excepcionalmente para los trabajos y la opción a financiación especial bajo el denominado *Connecting Europe Facility* (CEF). Un ejemplo ilustrativo para nuestro objeto de interés es la financiación concedida por CEF para la realización de los estudios preparatorios relativos a un parque eólico marino en la zona costera limítrofe entre Croacia e Italia en el Adriático Norte, con una capacidad aproximada de 300 MW y que significaría la primera interconexión en el Mediterráneo de este tipo de instalaciones entre dos Estados miembros⁶⁴.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La energía ha sido históricamente un ámbito resistente a las competencias de la UE. No obstante, los cambios normativos operados con el Tratado de Lisboa y la emergencia de las energías renovables han obrado un cambio notable, dando lugar a medidas e iniciativas que conforman una política de la Unión en la materia, con contornos limitados y objetivos ambiciosos. Específicamente los mares y océanos que rodean su territorio constituyen —salvo conocidas excepciones en el Norte— «espacios vírgenes» para el desarrollo de la política energética de la UE, vía las energías renovables marinas. Esta consideración no excluye la existencia de importantes retos y condicionantes: las instalaciones de energías renovables marinas no compiten por el espacio con otro tipo de infraestructuras energéticas en el mar, pero deben coexistir en términos de sostenibilidad con otros usos de estos espacios, en los que se aplica además un denso entramado normativo de la UE, muy especialmente en materia de conservación de sus eco-

Years for European Energy Infrastructure», *Energies*, vol. 15, 2022, núm. 6, p. 4-5 (www.mdpi.com/1996-1073/15/6/1999)

⁶⁴ Véanse detalles del proyecto en https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/cef-energy-eu-invests-preparatory-studies-offshore-wind-farm-northern-adriatic-sea-2023-05-08_en.

sistemas y preservación del medio marino, que deben cumplir también dichas instalaciones.

Desde 2020, la Comisión Europea muestra una intención clara de promoción de las energías renovables marinas, diseñando a tal efecto un marco general facilitador para su desarrollo, atendiendo en principio a las características de cada cuenca marítima. Los retos identificados para su efectiva puesta en práctica están dando lugar a importantes cambios normativos (véase, la reforma del mercado de la electricidad de la UE), a la movilización de instrumentos financieros de la UE y a la adopción de medidas para la adaptación de la base industrial de la UE. Junto a estos, la introducción de las energías renovables marinas plantea nuevos desafíos a la ordenación de los espacios marinos y al diseño de las redes de interconexión de sus instalaciones, con especificidades propias desde la perspectiva del mar Mediterráneo.

A este respecto, y como hemos analizado en el trabajo, dos factores condicionan la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el mar: primero, la naturaleza compartida de sus competencias sobre política marítima y energía y, segundo, las reglas que rigen la delimitación de las aguas jurisdiccionales de sus Estados costeros. Ambos factores explican que el modelo de gobernanza de la UE descansa en fórmulas complejas de cooperación, a distintos niveles, reforzado a través del establecimiento de «obligaciones de cooperación» que no eliminan la responsabilidad conjunta de los Estados en la sostenibilidad de sus espacios marinos, especialmente en zonas limítrofes. En ese contexto, la intención manifestada recientemente por la Comisión de explorar vías para superar la ordenación «nacional» del espacio marítimo y avanzar hacia una ordenación diseñada desde la lógica inherente a cada cuenca marítima, merece una valoración positiva. Primero, porque podría tener en cuenta más adecuadamente el impacto ecológico acumulativo de los múltiples usos sobre estos espacios, así como su importancia paisajística o turística para las comunidades costeras. Segundo, porque esa ordenación por cuencas o regiones marítimas podría constituir un acicate sistemático y coherente a los titubeantes compromisos de desarrollo de las energías renovables marinas manifestados hasta la fecha por los Estados mediterráneos de la UE.

El mar evidencia de forma mucho más nítida que los espacios terrestres la irrelevancia de las fronteras sobre el funcionamiento de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad o los efectos de la saturación de sus aprovechamientos. La cooperación entre Estados vecinos continuará siendo por tanto una condición imprescindible para la sostenibilidad del Mediterráneo, también para la introducción sostenible de instalaciones de energía renovable en las zonas comprendidas en una misma región o subregión marina, sean o no miembros de la UE

los Estados que compartan sus aguas. En esta línea, la promoción de esta cooperación por parte de la UE puede valorarse como una contribución central a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo pues, con independencia de cómo puedan evolucionar sus competencias, dicha cooperación seguirá siendo un instrumento ineludible para la aplicación del principio de sostenibilidad en el espacio marino.

RESUMEN: La lucha contra el cambio climático y la seguridad energética de los Estados explican el creciente desarrollo de las energías renovables y el renovado interés de los espacios marinos como posible ubicación de sus instalaciones. Ello exige arbitrar su coexistencia con otros aprovechamientos del mar, bajo los condicionantes que impone el principio de sostenibilidad. En este contexto, el capítulo tiene por objeto identificar la contribución de la UE a la gobernanza de la energía en el Mediterráneo y, a tal efecto, analiza el desarrollo competencial que fundamenta la actual participación de la UE en este ámbito y los principales instrumentos desplegados para abordar retos de especial significación en el mar Mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: UE; Energías renovables marinas; Gobernanza; Sostenibilidad.

ABSTRACT: The fight against climate change and the States' energy security explains the growing development of renewable energies and the renewed interest in marine spaces as a possible location for their installations. This requires arbitration of their coexistence with other uses of the sea, under the constraints currently required by the principle of sustainability. In this context, the chapter aims to identify the EU's contribution to energy governance in the Mediterranean and, to this end, analyzes the EU's competences development underpinning the EU's current involvement in this field and the instruments deployed to address challenges of relevance in the Mediterranean Sea.

KEYWORDS: EU; Renewable marine energies; Governance; Sustainability.

