

LÓPEZ SAKO, Masao Javier: *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008, 636 págs.

El autor ha publicado una obra, a través de la cual aborda varios aspectos de una de las fuentes de energía renovables más en auge en la actualidad, la energía eólica, desde un punto de vista esencialmente jurídico; cuyo origen se encuentra en la Tesis Doctoral que defendió con brillantez en fecha 31 de mayo de 2008 en la Universidad de Granada, dirigida por D. Estanislao ARANA GARCÍA y juzgada por profesores de reconocido prestigio en las materias que se barajan, que le valió sin duda el reconocimiento «cum laude».

Tal y cómo se pregunta el autor a lo largo de su obra, convendría cuestionarse si las energías renovables, a las que se les ha tildado de alternativas a las convencionales pueden llegar a convertirse en principales, máxime cuando el pasado 5 de junio de 2009 se publicó la tan esperada Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento de fuentes renovables, que ya fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía, y que sin duda supondrá un cambio radical, o así debería ser, tanto en la conciencia política como en la ciudadana. Poco tendremos que esperar para comprobarlo, porque el plazo de transposición a los Estados miembros se agotó el pasado 25 de diciembre.

A través de esta obra, LÓPEZ SAKO ha sabido conjugar perfectamente el conocimiento jurídico y científico que requiere una materia tan amplia, como es la actividad de generación eléctrica en general, y la regulación de los parques eólicos en particular, para cumplir pormenorizadamente con uno de los objetivos principales de su trabajo: La clarificación de los regímenes de autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica así como los diversos modelos autonómicos de autorización de parques eólicos.

Antes de examinar los dos grandes bloques en que se divide la obra, uno de contenido sustantivo, cual es el régimen jurídico-económico de la energía eólica y otro de contenido procedimental, relativo a la normativa reguladora de la autorización de parques eólicos, el autor describe en

la Introducción de su obra una serie de cuestiones preliminares tendentes a justificar la necesidad del desarrollo de las energías renovables, bajo el prisma de nuestra dependencia energética del 80%, al tiempo que su preocupación por la dispersión normativa existente a todos los niveles y por la falta de coordinación administrativa, que en el caso de nuestro país se ve acentuada por el modelo de estado descentralizado y que muy frecuentemente se traduce en obstáculos administrativos que inciden negativamente en el desarrollo de este tipo de energía. Extremo que trata de evitar por todos los medios la propia Comisión Europea a través de sus propuestas.

Siguiendo con la Introducción, el autor destaca el papel fundamental que representa la perspectiva ambiental en las políticas energéticas, apuntando a las fuentes renovables como la solución a la problemática energética presente y futura. Para comprender el contenido de la obra, trata de definir este tipo de energías, si bien no puede ofrecer un concepto unívoco, entre otras razones porque considera que el tratamiento jurídico de las mismas es relativamente reciente; aunque aclara la contraposición existente entre energías renovables y convencionales, al tiempo que ofrece al lector una serie de definiciones legales, nacionales e internacionales, precedidas por un Informe de la Agencia Internacional de la Energía a través del cual se enumeran y definen las distintas clases de energías renovables, que sin duda contribuyen a clarificar su regulación jurídica.

Como colofón a la Introducción, tras un breve repaso por la evolución histórica de la energía eólica, LÓPEZ SAKO ensalza el papel preponderante que representa esta fuente en el marco de la eficiencia y ahorro energéticos y el auge que ha experimentado en los últimos años como consecuencia de los avances tecnológicos; sin olvidar las barreras que todavía impiden su consolidación, entre las que destaca las concernientes a los procedimientos de autorización, que dificultan y retrasan enormemente la puesta en marcha de parques eólicos, así como los impactos negativos que conlleva su instalación, pero que sin duda se podrán minimizar cada vez más y compensarse por la prevalencia de los efectos positivos que conlleva esta fuente energética.

Bajo el Título «Régimen Jurídico-Económico de la Energía Eólica» da comienzo la primera parte de la obra, dividida en tres capítulos: I.- Políticas Energéticas y Derecho Energético. II.- La Regulación de las Energías Renovables y III.- La Planificación en materia de Energías Renovables.

López Sako se refiere a la seguridad del suministro como el eje central alrededor del cual gira la política energética para Europa y destaca la diversidad predicable del régimen jurídico del sector de la energía, apelando a los principios de garantía de competitividad en las economías europeas y a la incorporación de preocupaciones ambientales a dicha política para promover la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. Un repaso por la evolución de la política energética europea facilita el conocimiento de Tratados, Normas, Informes y Documentos que muestran cuáles han sido los principales obstáculos con lo que ha tropezado el sector de la energía desde el Acta Única Europea y la idea fundamental que ha presidido toda la regulación del sector, que no era otra que la creación del Mercado Único y la plena liberalización del mercado interior de la electricidad y el gas, bajo el paraguas de una política energética común integrada con las políticas ambientales.

A nivel nacional, el autor analiza el contenido de las Leyes del Sector de Hidrocarburos y del Sector Eléctrico para comprender el marco normativo del Derecho de la Energía en nuestro país, basado en los principios de objetividad, transparencia y libre competencia y en particular, la producción de electricidad a través de la energía eólica, sin olvidar el vuelco que ha experimentado esta normativa en los últimos años a través de, entre otras, las Leyes 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y 17/2007, de 4 de julio, de modificación del Sector Eléctrico, que han permitido una mejora de la competencia en las actividades de producción y de comercialización y un acceso no discriminatorio de los distribuidores a las redes, destacando la supresión de las tarifas en la retribución de actividades, que únicamente se mantienen como tarifas de último recurso. Se aborda la contradicción existente entre la liberación total del sector eléctrico en España y el sometimiento al régimen de autorización administrativa previa en diversos aspectos así como la necesidad de obtener obligatoriamente otras concesiones o autorizaciones relativas al dominio público hidráulico, a la ordenación del territorio, al medio ambiente o a las actividades clasificadas; que según reconoce expresamente el autor constituyen el objeto principal de su trabajo.

La estructura analítica del Capítulo II de esta Primera Parte dedicado a la regulación de las energías renovables viene presidida por la idea de que estas fuentes son la clave para alcanzar un futuro sostenible. Los diversos sistemas de apoyo y promoción de la electricidad a partir de estas fuentes constituyen actualmente la base de la política y el derecho comunitarios,

con el objetivo de alcanzar una integración entre la política energética y la climática, que a juicio del autor resulta fundamental. Para alcanzar dichos objetivos, se relacionan y analizan los documentos sectoriales del llamado «paquete energético» y el Plan de Acción Global en el ámbito de la energía para el período 2007-2009 sobre la base del documento «Una Política Energética para Europa» [COM (2007) 1 final].

El autor repara en la problemática de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables, partiendo de la base de la inexistencia de un título competencial específico en nuestra Constitución que regule este tipo de energías, lo que implica subsumirlas en varios de los apartados del art. 149-1 CE, deteniéndose en el art. 149-1-25 CE relativo a las bases del régimen energético, que da lugar a un estudio jurisprudencial muy interesante sobre el concepto de «bases» y su problemática.

Se aborda con detenimiento la normativa española en materia de energías renovables, que abarca desde la primera Ley sobre Conservación de la Energía de 30 de diciembre de 1980 hasta la actualidad, explicando la transposición de directivas europeas al ordenamiento jurídico español para determinar la evolución que ha experimentado este sector. Destaca la Ley reguladora del Sector Eléctrico de 27 de noviembre de 1997 y sus posteriores modificaciones y adaptaciones, norma en la que se abandona la idea del suministro en su condición de servicio público y se sustituye por la de servicio esencial; así como toda la normativa aprobada desde el Real Decreto 436/2004 al RD 661/2007, deteniéndose en la Ley 17/2007, de 4 de julio, para acercarnos a la retribución del régimen especial y de la energía eólica en particular.

LÓPEZ SAKO concluye este capítulo efectuando una valoración sobre la revisión del régimen jurídico-económico, ensalzando el atractivo de España para la inversión en el sector de las renovables, del que sólo critica el régimen de revisión de primas, un tanto discrecional a su juicio. Al autor también le preocupa la incertidumbre regulatoria, los cambios motorizados de prioridades políticas, la descoordinación administrativa; enemigos sin duda del desarrollo de estas energías que precisan una estabilidad normativa sobre todo de cara a los inversores, que no pueden enfrentarse a vaivenes constantes y a moratorias inconcebibles.

Las afecciones ambientales, territoriales y el auge experimentado por las energías renovables, han hecho que el autor dedique todo un capítulo

a la planificación energética en general y a la de la energía eólica en particular, sobre la base de que una ordenación racional resulta imprescindible para dar cumplimiento a una serie de objetivos encaminados a la reducción de costes, ahorro y eficiencia, diversificación de fuentes, seguridad en el suministro y desarrollo de las energías renovables. Partiendo del Plan de Energías Renovables 2005-2010, como instrumento de planificación esencial, LÓPEZ SAKO efectúa un recorrido por los antecedentes de la planificación en materia de energías renovables representado por los Planes Energéticos Nacionales, que en un principio ni tan siquiera hacían referencia a las renovables hasta que en 1986 vio la luz el primer Plan de Energías Renovables, a través del cual se establecieron estrategias, acciones y medidas para el cumplimiento de los objetivos de planificación. El autor examina el Plan vigente, destacando los resultados altamente positivos en materia de potencia instalada, al tiempo que efectúa una descripción de los aspectos más sobresalientes, que pasan por el examen de la disponibilidad del recurso eólico, el marco normativo de apoyo a la producción eléctrica renovable, los impactos de las instalaciones eólicas, costes de inversión y gastos de explotación de los parques eólicos, su rentabilidad y las barreras a las que se enfrenta el sector así como las medidas adoptadas para eliminarlas. En el apartado dedicado a la planificación en las Leyes del Sector Eléctrico y del Sector de Hidrocarburos, nos muestra las fases que debe atravesar el proceso de planificación, consciente de su importancia para la protección medioambiental aunque estos aspectos medioambientales pudieran implicar restricciones en cuanto a los tipos de energía a utilizar. Asimismo, el autor precisa la necesidad de la planificación pública para el desarrollo de unas fuentes que no llegan a ser plenamente competitivas y aunque la planificación energética no es vinculante, sino meramente indicativa, salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, el autor se decanta porque las Administraciones Públicas traten de cumplir dicha planificación, a salvo las Comunidades Autónomas que realizan planificaciones que a menudo no son coincidentes con las previsiones del Plan Nacional.

En la segunda parte de esta obra, el autor se centra en los requisitos que deben cumplir los parques eólicos para su instalación, desde un punto de vista procedimental. Antes de proceder al estudio pormenorizado de la autorización, nos presenta un apartado dedicado a los condicionantes territoriales, incluido el urbanismo y ambientales, que sin duda van a influir en todas las actuaciones que se realicen en el sector eléctrico y

por supuesto en el aprovechamiento de la energía eólica, a través de la ubicación de los parques. El autor define la ordenación del territorio al tiempo que analiza la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y la diversa doctrina relacionada con este aspecto, haciendo hincapié en la problemática jurídica que las competencias asumidas por las distintas Administraciones Públicas puede generar en la ordenación del territorio y su uso, siendo lo cierto que la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio corresponde a las Comunidades Autónomas al tiempo que también son competentes en materia de autorización de las instalaciones de producción de electricidad en régimen especial. La prevalencia de la ordenación del territorio sobre la protección ambiental o al revés es sopesada por LÓPEZ SAKO, para concluir que los planes o programas relativos a la energía eólica y la implantación de parques eólicos deben someterse a la previa evaluación ambiental de carácter estratégico y que, en definitiva, la razón ambiental debe servir de límite y control a la función pública de ordenación del territorio, todo ello bajo una absoluta coordinación intra e interadministrativa.

Efectuados estos planteamientos generales, el autor nos ofrece un estudio completo sobre la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo Autonómica, relacionando y analizando toda la normativa esencial de cada Comunidad Autónoma, para conocer en profundidad de qué forma condiciona o promueve la instalación de parques eólicos en sus respectivos territorios, siempre considerando la supremacía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre los de urbanismo, reguladores estos últimos de los usos permitidos en las distintas clases de suelo que repercutirán en la planificación de las instalaciones de transporte y distribución eléctrica así como en la propia implantación de instalaciones que utilicen energías renovables; absolutamente esencial en opinión del autor tanto desde un punto de vista fáctico como jurídico, para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por España en materia de reducción de emisiones así como a las indicaciones comunitarias de carácter vinculante.

Entre las técnicas de prevención y protección ambiental, el autor destaca la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, pero también de planes y programas, por ser la técnica que más condiciona la ubicación, instalación y funcionamiento de parques eólicos y nos ofrece la regulación propia de cada Comunidad Autónoma en esta materia, fundamentalmente en lo referente al ámbito material de aplicación de dicha Evaluación. En cuanto a la autorización ambiental integrada, puntualiza que los parques

eólicos no quedan incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación y respecto a la normativa sobre residuos, tiene en cuenta que los lubricantes utilizados en los aerogeneradores son residuos que deben ser gestionados para su valorización o eliminación. Al margen examina otras figuras jurídicas que pueden repercutir en la implantación de parques eólicos, tales como el dominio público, planteándose incluso la idea de «demanialización del viento» y la figura de la planificación ambiental, referida a la ordenación de espacios naturales protegidos a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, vinculantes para cualquier otro instrumento de ordenación territorial pero no incompatibles con la instalación de parques eólicos.

LÓPEZ SAKO concluye este capítulo haciéndonos ver que son los condicionantes ambientales los que mayor peso tienen en la tramitación de parques eólicos, lo que no debería traducirse en impedimentos, inadmisiones o rechazos sino que más bien deberían sopesarse los efectos positivos que la energía eólica produce precisamente en el medio ambiente.

Al adentrarnos en el tema de la autorización administrativa a través de una serie de cuestiones preliminares, el autor detalla la tramitación administrativa a la que deben enfrentarse los promotores de parques eólicos, que no se traduce en una única autorización sino en una pluralidad de solicitudes, autorizaciones, declaraciones y licencias hasta conseguir la inscripción en el registro administrativo de instalaciones de régimen especial regulado en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. Procedimiento lento y complicado, que se enmarca dentro de la actividad de control administrativo en aras a la protección del interés general, pero que a juicio del autor no debería influir negativamente en la implantación de energías renovables, consecuencia sobre todo de la falta de coordinación y colaboración entre las Administraciones intervinientes.

El largo recorrido tiene su origen en la solicitud y obtención de acceso y conexión a la red, para continuar con lo que el autor denomina autorización de carácter industrial, que conlleva una serie de habilitaciones: la autorización administrativa del proyecto de construcción, la aprobación del proyecto de ejecución y la autorización de explotación, exigidas por la normativa reguladora de las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorizaciones de instalaciones de energía eléctrica (art. 115 Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre); al margen de una serie de permisos accesorios independientes,

como autorizaciones ambientales, licencias urbanísticas, etc. A lo largo de este camino, el promotor debe ir salvando otros obstáculos como son la limitación en la capacidad de evacuación por parte de la red eléctrica existente y los límites técnicos de la actividad de transporte.

En opinión del autor, la solución a esta compleja tramitación pasaría por la integración procedimental a través de un solo cauce orgánico, representado por la autorización industrial, donde participarían todas las administraciones y entidades afectadas y por la reducción del fuerte intervencionismo administrativo a lo estrictamente necesario, a través de una simplificación de los procedimientos. La preocupación en torno a esta cuestión tiene su reflejo a nivel comunitario, lo que se traduce en las medidas adoptadas por la Comisión, a través de los Proyectos *Progress* y *Optres* y a nivel nacional, a través de la doctrina, a cuyo examen dedica el autor un apartado completo.

El reparto competencial referido a la autorización de instalaciones eólicas es objeto de estudio a través de la regulación de nuestra Constitución, de contenido impreciso, que distribuye las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en base a criterios de aprovechamiento de la instalación o del transporte de la energía, en función de que afecten a más de una Comunidad Autónoma o que el transporte de la energía producida salga de su ámbito territorial; en la Ley del Sector Eléctrico, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para otorgar autorización a las instalaciones de régimen especial y en el Real Decreto 661/2007, que introduce excepciones a lo anterior. En la práctica, la autorización corresponderá mayoritariamente a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el parque. LÓPEZ SAKO cierra el capítulo facilitándonos las definiciones de parques eólicos proporcionadas por los Decretos Autonómicos a los fines de fijar el objeto y ámbito de aplicación de las respectivas normas de autorización, en función de potencias mínimas y/o número mínimo de aerogeneradores.

«El Régimen Estatal de Autorización» y «Las Comunidades Autónomas con Normativa Propia» constituyen los dos últimos capítulos de esta obra. El autor, partiendo de la base de la inexistencia de un procedimiento que regule específicamente la autorización cuando la competencia la asume el Estado, lo que provoca la remisión a la normativa energética, desgrana los trámites por los que debe pasar el solicitante que además debe reunir capacidad legal, técnica y económico-financiera y determina los órganos

administrativos que deben asumir las competencias tanto para resolver las autorizaciones de instalación como para tramitar la autorización, la declaración de utilidad pública y la aprobación del proyecto de ejecución, sin olvidar el procedimiento de expropiación forzosa con carácter urgente y las posibles indemnizaciones que conlleva.

Mención aparte merecen los parques eólicos marinos, cuya regulación viene dada por el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que regula el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, que corresponde a la Administración General del Estado, si bien son tres Ministerios los encargados de realizar conjuntamente un estudio estratégico ambiental del litoral español para determinar las zonas en las que ambientalmente es viable la ubicación de dichos parques. El autor examina el largo proceso de tramitación planteado por el RD 1028/2007 que va desde la realización de operaciones de investigación del recurso eólico, a través de la solicitud de reserva de zona y la caracterización de área eólica marina, al procedimiento para la obtención del título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y la obtención de la autorización administrativa de instalación. El autor critica la ralentización de la puesta en marcha de parques eólicos marinos debido a la gran complejidad del proceso y propone soluciones en la línea de supresión de barreras administrativas encomendada por la Comisión Europea, unido a la objetividad y transparencia en la selección de proyectos.

Resulta de gran interés el examen y la sistematización de la normativa que las Comunidades Autónomas han aprobado en relación con el procedimiento de tramitación de autorización de parques eólicos, sin duda necesaria y proporcionada, cuya nota común descansa en la presentación de proyectos o planes en competencia, en concurrencia o coincidentes, a salvo el concurso público. LÓPEZ SAKO divide en grupos los modelos autorizatorios adoptados por cada Comunidad, en función de las exigencias técnico-administrativas requeridas a los promotores, que dan lugar a procedimientos basados en la presentación previa de un plan eólico estratégico, procedimientos de concurso sobrevenidos, exigencia de autorización con limitación de potencia instalable o simples autorizaciones administrativas; que abandonan el carácter reglado de la autorización administrativa prevista en la Ley del Sector Eléctrico y adoptan la naturaleza de concesión administrativa.

#### BIBLIOGRAFÍA

A través de las recapitulaciones finales, el autor ofrece al lector la posibilidad de adquirir una visión global de una obra de la que me atrevería a decir que por primera vez en España, ofrece al estudioso del derecho la posibilidad de acercarse a la regulación jurídica de la energía eólica encuadrada dentro del sector eléctrico, a través de un estudio profundo y detallado de una materia compleja por los tintes técnicos que conlleva y tan en voga en la actualidad. Todo ello gracias a la labor de una persona que sin duda se ha esforzado en compendiar el material adecuado, como se demuestra a través de su extensa bibliografía y documentación, sus análisis jurisprudenciales y sobre todo sus profundas reflexiones y críticas constructivas sobre la materia barajada. Masao Javier LÓPEZ SAKO nos presenta una investigación de alta calidad, con una estructura analítica perfecta que facilita al lector la comprensión de su contenido, en el que subyace una sólida defensa del protagonismo de la energía eólica entre las fuentes renovables por su contribución a la seguridad de abastecimiento de energía y sus efectos positivos sobre el medio ambiente, sin perder de vista las barreras que dificultan su desarrollo. En definitiva, una obra absolutamente recomendable y de consulta obligada.

Eva BLASCO HEDO