

LAS MINAS Y LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS



Editorial Universidad de Sevilla

COLECCIÓN INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.

Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla.

Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid.

Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.

Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla.

Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.

Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad central de Barcelona.

Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.

Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.

Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.

Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla.

Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo.

Vandelli, Luciano. Università di Bologna.

Vieira Andrade, José Carlos. Director del Instituto Jurídico de la Universidad de Coimbra.

COMITÉ TÉCNICO

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada.

Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide.

Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla.

Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla.

Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla.

Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla.

Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba.

Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga.

CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ

LAS MINAS Y LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS

LOS TÍTULOS DEMANIALES DE APROVECHAMIENTO
Y SU TUTELA AMBIENTAL



Sevilla 2021

Colección: Instituto García Oviedo
Núm.: 8

COMITÉ EDITORIAL:

Araceli López Serena
(Directora de la Editorial Universidad de Sevilla)
Elena Leal Abad
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla

© Editorial Universidad de Sevilla 2021
Porvenir, 27-41013 Sevilla.
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <https://editorial.us.es>

© Instituto García Oviedo 2021

© Carmen María Ávila Rodríguez 2021

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain
ISBN: 978-84-472-3086-0
Depósito Legal: SE 1098-2021
Maquetación: Santi García. santi@elmaquetador.es
Impresión: Masquelibros

In memoriam, a Alfonso, mi padre, por su profundo sentido de familia, por su generosidad ayudando a todos, por su honestidad, por inculcarme la actitud de dialogar siempre, por enseñarme a ser sincera conmigo misma, por sembrar los valores del esfuerzo y del trabajo, por mostrarme cómo se supera el miedo y ser valiente hasta el final, por experimentar su amor incondicional en mi vida.

Vives para siempre, papá. Te quiero.

Índice

Prólogo , CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ	15
CAPÍTULO I. IDEAS INTRODUCTORIAS Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO	19
CAPÍTULO II. BREVE ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO MINERO Y DE HIDROCARBUROS	29
1. El derecho minero: del primitivo sistema regaliano al sistema liberal	29
2. El régimen de los hidrocarburos: del monopolio público a la liberalización	33
CAPÍTULO III. LAS REFERENCIAS CONSTITUCIONALES Y LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE MINAS E HIDROCARBUROS	35
CAPÍTULO IV. LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE EN MATERIA MINERA Y DE HIDROCARBUROS EN ESPAÑA	41
1. La administración estatal competente en materia de minas e hidrocarburos	41
1.1. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	41
1.2. El Instituto Geológico Minero de España (IGME)	45
1.2.1. Naturaleza jurídica y estructura organizativa	45
1.2.2. Funciones respecto a la exploración, investigación y explotación de las minas y los hidrocarburos	47
1.3. El Instituto para la Transición Justa, O.A. (antiguo Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras IRMC)	49
1.4. La Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos	51
2. La administración autonómica minera y de hidrocarburos. Especial mención a Andalucía	55
CAPÍTULO V. LA EXPLORACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS MINEROS	61

1. La clasificación de los recursos mineros. Reglas comunes a todas las secciones.....	61
2. Regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección A)	69
2.1. La cuestión de la naturaleza jurídica de las rocas y sus repercusiones frente a las expropiaciones	69
2.2. La regulación del aprovechamiento de las rocas.....	73
2.2.1. El derecho de preferencia de aprovechamiento de las rocas en función de la titularidad del suelo	73
2.2.2. La necesaria autorización de explotación de las rocas como título administrativo habilitante.....	75
2.2.3. Las obligaciones del titular de la autorización de explotación	78
2.2.4. Aprovechamiento directo de las rocas por el Estado.....	79
2.2.5. La incompatibilidad de los trabajos de explotación de rocas y minerales concurrentes en un mismo perímetro	80
2.2.6. La caducidad de la autorización de explotación de las rocas	81
2.2.7. La transmisión de los derechos de la autorización de aprovechamiento de las rocas.....	83
3. La regulación de los aprovechamientos de los recursos de la sección B): aguas minerales, aguas termales, estructuras subterráneas y yacimientos de origen no natural	85
3.1. La autorización de aprovechamiento de las aguas minerales y termales.....	85
3.1.1. La titularidad y definición de las aguas minerales y termales	85
3.1.2. La previa declaración de la condición de mineral de las aguas	87
3.1.3. La autorización de aprovechamiento de las aguas minerales.....	90
3.2. Los aprovechamientos de las estructuras subterráneas en general y de almacenamiento geológico de dióxido de carbono en particular	94
3.2.1. El aprovechamiento de las estructuras subterráneas en general.....	94
3.2.B. El aprovechamiento de las estructuras subterráneas como almacenamiento geológico de dióxido de carbono	99
3.3. Los yacimientos de origen no natural.....	116
3.3.1. Declaración del yacimiento de origen no natural como recurso de la sección B)	117
3.3.2. La autorización de aprovechamiento de los yacimientos de origen no natural.....	117
3.4. La incompatibilidad de los aprovechamientos.....	121
3.5. La transmisión de los derechos de la autorización de aprovechamiento.....	122
4. La regulación de los aprovechamientos de la sección C) y D): los minerales propiamente dichos	123
4.1. Conceptos previos: cuadrícula minera, terrenos francos y terrenos registrables	124
4.1.1. Los terrenos francos y los terrenos registrables	124
4.1.2. La cuadrícula minera y las demasías.	126
4.2. El permiso de exploración de los minerales propiamente dichos.....	132
4.3. El permiso de investigación de los minerales propiamente dichos.....	134

4.3.1. La naturaleza jurídica del permiso de investigación y su prórroga. Los derechos y deberes derivados del permiso de investigación	134
4.3.2. El procedimiento administrativo de obtención del permiso de investigación.....	140
4.4. La concesión de explotación de los minerales propiamente dichos.....	148
4.4.1. La naturaleza jurídica de la concesión minera. Los derechos y deberes del concesionario	148
4.4.2. Los procedimientos de concesión de explotación de los minerales propiamente dichos.....	157
4.4.3. La compatibilidad de los aprovechamientos.....	166
4.4.4. La transmisión de los derechos de la concesión de explotación.....	167
5. La constitución de cotos mineros como medida de mejor aprovechamiento de los recursos mineros	168
6. Los establecimientos de beneficios de los recursos mineros	172
7. La declaración de zonas de reserva a favor del Estado y el aprovechamiento de los recursos minerales.....	175
7.1. Naturaleza jurídica de la reserva y conflicto competencial en relación al órgano que debe declararla.....	175
7.2. La clasificación de reservas a favor del Estado: reservas especiales, reservas provisionales y reservas definitivas	177
7.3. Las operaciones de exploración, investigación y explotación en las áreas declaradas reservas del Estado.....	181
7.3.1. La ejecución de la fase exploratoria en reservas provisionales	182
7.3.2. La ejecución de la fase de las operaciones de explotación y la declaración definitiva de la reserva.....	185
8. El régimen sancionador aplicable a la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros.....	187
 CAPÍTULO VI. LA REGULACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS HIDROCARBUROS: EXPLORACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN	 189
1. La autorización de exploración de los hidrocarburos y de los almacenamientos subterráneos.....	191
2. El permiso de investigación de los hidrocarburos y de los almacenamientos subterráneos.....	193
3. La concesión de explotación de hidrocarburos y de almacenamientos subterráneos.....	202
4. El régimen sancionador en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos.....	205

5. La problemática de la fracturación hidráulica en la extracción de hidrocarburos. Conflictos competenciales y soluciones autonómicas	207
5.1. Una breve aproximación al concepto de fracturación hidráulica.....	207
5.2. Los pronunciamientos de la Unión Europea sobre la fracturación hidráulica.....	209
5.3. Las previsiones estatales y autonómicas sobre la fracturación hidráulica	212

CAPÍTULO VII. INSTRUMENTOS DE TUTELA AMBIENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MINERO Y DE HIDROCARBUROS.....	231
1. Los conflictos competenciales en el equilibrio entre la actividad minera y la protección del medio ambiente.....	233
2. El plan de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras...	236
2.1. El plan de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras de 1982.....	236
2.2. El plan de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras a partir de 2009	240
2.2.1. Los aspectos generales sobre la protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.....	240
2.2.2. La descripción detallada del entorno como primer contenido del plan de restauración	248
2.2.3. Las medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de los recursos minerales como segundo contenido del plan de restauración. El anteproyecto de abandono definitivo de las labores de aprovechamiento	249
2.2.4. Las medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas a la investigación y explotación de recursos minerales como tercer contenido del plan de restauración.....	250
2.2.5. El plan de gestión de residuos como cuarto contenido del plan de restauración.....	251
3. La evaluación de impacto ambiental de las actividades de exploración, investigación y explotación de los recursos mineros y de los hidrocarburos.....	258
3.1. La evaluación de impacto ambiental ordinaria en los procedimientos administrativos de otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento del dominio público minero y de hidrocarburos.....	261
3.1.1. Los proyectos mineros y de hidrocarburos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria.....	261
3.1.2. La tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria	266
3.2. La evaluación de impacto ambiental simplificada.....	283
3.2.1. Los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada	283

3.2.2. La tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada	284
3.3. El régimen sancionador de la evaluación de impacto ambiental en las actividades de exploración, investigación y explotación de recursos mineros e hidrocarburos	290
4. La responsabilidad ambiental en las actividades de exploración, investigación y explotación de los recursos mineros y de los hidrocarburos	292
4.1. El alcance de la responsabilidad ambiental.....	293
4.2. La fase de prevención y evitación del daño ambiental	294
4.3. La fase de reparación del daño ambiental	295
4.4. El régimen sancionador de la responsabilidad ambiental	297
5. Las medidas de seguridad para las operaciones relacionadas con la investigación y explotación de los hidrocarburos en el medio marino.....	300
5.1. El refuerzo de los aspectos sustantivos y ambientales en el procedimiento de otorgamiento de títulos demaniales y en su disfrute	302
5.1.1. El refuerzo de los requisitos de capacidad técnica y financiera de los titulares de permisos de investigación y concesiones de explotación..	302
5.1.2. La designación de un operador en medio marino.....	303
5.1.3. Las obligaciones de los titulares de permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos en el medio marino	303
5.2. El establecimiento de un régimen especial de responsabilidad ambiental	305
5.2.1. Los documentos de gestión de riesgos: el informe sobre riesgos de accidentes graves y el plan interno de emergencia	306
5.2.2. Otros mecanismos de prevención de la contaminación en la investigación y explotación de los hidrocarburos en el medio marino: los dictámenes de verificaciones independientes, las simulaciones de situaciones de emergencia y los planes anuales de supervisión.....	308
5.3. Régimen sancionador en las actividades de investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino	310
 CAPÍTULO VIII. EL ENCAJE DE LAS MINAS Y LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.....	315
1. La ordenación del territorio y la planificación urbanística	315
2. Autorizaciones concurrentes, pero posteriores, al otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes sobre el dominio público minero y de hidrocarburos.....	323
Consideraciones finales.....	327
Bibliografía	339
Anexo de jurisprudencia.....	349
1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	349

2. Jurisprudencia relativa a los recursos minerales de la sección A	350
3. Jurisprudencia relativa a los recursos minerales de la sección B.....	351
3.1. Aguas minerales y termales.....	351
3.2. Estructuras de almacenamiento subterráneo.....	352
4. Jurisprudencia relativa a los recursos minerales de la sección C.....	352
4.1. Cadrículas mineras, terrenos francos y no registrables	352
4.2. Permisos de exploración de los minerales propiamente dichos.....	352
4.3. Permisos de investigación de los minerales propiamente dichos.....	353
4.4. Concesiones de explotación de recursos mineros propiamente dichos.....	354
5. Jurisprudencia relativa a los cotos mineros.....	355
6. Jurisprudencia relativa a los establecimientos de beneficios	355
7. Jurisprudencia relativa a reservas a favor del Estado	355
8. Jurisprudencia relativa a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos	356
9. Jurisprudencia relativa a los planes de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras	357
10. Jurisprudencia relativa a la Evaluación de impacto ambiental de las actividades mineras y de hidrocarburos.....	357
Anexo de figuras de procedimientos administrativos analizados.....	359
Abreviaturas.....	361

Prólogo

Conocí a Carmen M^a Ávila Rodríguez en la primavera de 2005 cuando fui invitada por el Profesor Ángel Sánchez Blanco a formar parte del tribunal encargado de juzgar su tesis doctoral: "El sentido alternativo del Defensor del pueblo y del Defensor del pueblo andaluz ante las políticas territoriales: Dominio público marítimo-terrestre, Patrimonio Histórico y Contaminación acústica". Descubrí, entonces, a una gran investigadora para la que no me fue difícil aventurar, como así ha sido, una magnífica trayectoria académica de la que, desde ese momento inicial de su carrera, me siento partícipe y testigo directo, pues han sido numerosos los encuentros y proyectos que hemos tenido oportunidad de compartir en el marco de las intensas y fructíferas relaciones que me unen con los compañeros de la Universidad de Málaga y que tanto me aportan y enorgullecen. El azar, o más bien la generosidad de estos compañeros, quiso que, años más tarde, formara también parte de la comisión en la que Carmen M^a Ávila obtuvo su plaza de Profesora titular. La monografía que tengo la satisfacción de prologar tiene precisamente su origen en el ejercicio presentado en el correspondiente concurso en el que, nuevamente con rigor y brillantez, accedió al cuerpo de Profesores Titulares de Universidad, y en el magnífico trabajo desarrollado, a partir de ese momento, sobre un tema: *Los recursos mineros y los hidrocarburos*, cuyo interés público y económico, es, como nos indica en el arranque mismo de la obra, de capital relevancia en el momento actual.

Podría adentrarme en una exposición de los contenidos y aportaciones más sobresalientes que vamos encontrando a lo largo de los distintos epígrafes en los que está estructurada la obra. No creo que ello sea necesario y además correría el riesgo, ante la riqueza de la monografía que se nos presenta, de no realzar cuanto hay en ella digno de mención, de no atinar, como es debido, en la exposición y trascendencia de muchas de las ideas centrales de esta obra sobre una materia de la que, sin temor a equivocarnos, puede afirmarse que es ciertamente difícil y compleja, como lo es, por consiguiente, su estudio. No de otra forma puede ser, en efecto, calificada una investigación construida a partir de un régimen normativo disperso y confuso en el que se entremezclan

elementos de procedencia muy distinta, Leyes aún preconstitucionales, con las dificultades de todo orden, perfectamente expuestas, que ello entraña en su aplicación en un Estado, ahora, profundamente descentralizado, con otras resultado de la incorporación a nuestro Derecho de normas comunitarias. De otra parte, es preciso aunar disposiciones estatales y disposiciones autonómicas a partir de un esquema de distribución de competencias no exento de problemas interpretativos que quedan, igualmente, establecidos con precisión y claridad. Ahora bien, la investigación es también compleja porque nos sitúa ante instituciones centrales de la disciplina como, sin duda, lo son el dominio público, la responsabilidad patrimonial de la Administración o la potestad sancionadora. Y, por si todo ello fuera poco, está transida de una dimensión ambiental que acentúa la dificultad de un estudio que ya, de por sí, lo era. Ahora bien, sus muchos obstáculos no han supuesto ningún impedimento para Carmen M^a Ávila que asume el reto y lo supera con creces, ofreciéndonos un sistema coherente y ordenado de los “títulos demaniales de aprovechamiento” de “las minas y yacimientos de hidrocarburos y de su tutela ambiental”, allí donde las disposiciones que lo regulan no lo hacen. En los distintos epígrafes en los que se estructura la obra, se da cumplida cuenta del régimen jurídico en vigor, se exponen las lagunas y dudas interpretativas que suscita, se aportan soluciones para ellas y se formulan propuestas para una mejor ordenación de la materia, tanto en el ámbito de la propia Unión Europea, en donde nos ofrece argumentos que inducen, efectivamente, a pensar en la conveniencia, necesidad a su juicio, de una Directiva Europea “sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones, permisos y concesiones de los recursos mineros que permitan fomentar la investigación y explotación de las materias primas minerales, que impusiera la necesidad de ordenar las legislaciones horizontales con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de la minería con un acceso racional a los terrenos y un exigente compromiso ambiental en los mismos”, como por supuesto, y sobre todo, en el ámbito de nuestro ordenamiento en donde, entre otras propuestas, apuesta, ofreciendo sobrados argumentos para ello, por la aprobación de una Ley reguladora de las bases del régimen minero, cuyo contenido desentraña, en la que constituye una propuesta de *lege ferenda* del máximo interés, así como, en el sector de los hidrocarburos, la aprobación de un reglamento que desarrolle de forma íntegra la Ley de 1998, poniendo fin a la insatisfactoria situación existente. De otra manera, y compartimos su conclusión final, “será difícil prosperar hacia una economía resiliente y sostenible”.

En definitiva, nos encontramos ante una monografía completa y acabada de la que se podrán o no compartir todas sus conclusiones, se podrá o no estar de acuerdo en los fundamentos que ofrece para muchas de sus aportaciones y propuestas, pero de lo que no podrá seriamente dudarse es de que estamos ante una obra bien hecha sobre un tema de extraordinaria actualidad

y trascendencia, ante una nueva monografía que viene a su sumarse a la ya lucida obra científica de Carmen M^a Ávila, una monografía que nos enseña y hace pensar, y por la que, en consecuencia, debemos felicitarlos quienes nos dedicamos a este maravilloso oficio de la enseñanza y la investigación, en nuestro caso, del Derecho Administrativo.

No quisiera terminar este Prólogo sin expresar, al margen ya de la autora y su obra, mi satisfacción por su publicación en esta "Colección García Oviedo" de la Editorial Universidad de Sevilla, iniciada por el maestro M.F. Clavero Arévalo, allá por los años cincuenta del siglo pasado, y felizmente rescatada, en tiempos más recientes, bajo la dirección del Profesor Francisco López Menudo y el impulso del Instituto del mismo nombre, en la actualidad dirigido por el Profesor Emilio Guichot, con el deseo de que, ahora como entonces, sirva, en palabras del propio Profesor Clavero, de cauce abierto para que investigadores de esta y de otras Universidades, y esta obra constituye un buen ejemplo de ello, exterioricen sus trabajos relacionados con el Derecho Administrativo.

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ
Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Sevilla, febrero de 2021

Capítulo I

IDEAS INTRODUCTORIAS Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El interés público y económico de las minas y los hidrocarburos es de capital relevancia en el momento actual. Los últimos datos del sector minero en España publicados por el Instituto Geológico y Minero son de 2016 con 2807 explotaciones mineras en funcionamiento. Entre ellas, las explotaciones de piedras de canteras se destacan por su número al ser 2076, las explotaciones de piedras ornamentales se elevan a 524, las explotaciones de piedras energéticas a 25, las explotaciones de minerales industriales a 170 y las explotaciones de minerales metálicos a 9. El 93% de las explotaciones y más del 60% de los trabajadores de toda la industria extractiva española están vinculados a la construcción, ya que esta actividad determina en gran medida la producción de productos de cantera y de rocas ornamentales. En cuanto al valor de la producción, la situación se invierte. Los dos subsectores vinculados a la construcción, canteras y piedras ornamentales, tan solo suman el 42% del valor de la producción total minera, mientras que los subsectores vinculados a la actividad industrial, los de minerales industriales, minería metálica y productos energéticos, suman el 69% restante. El sector con mayor número de explotaciones y con más peso en cuanto a empleo, es el de productos de cantera, con el 74% de las explotaciones y el 42% del empleo total, mientras que el valor de su producción es sólo un 26% del total. En el otro extremo se sitúa la minería metálica, que con tan solo seis explotaciones y el 15% de los empleos mineros, alcanza un valor similar al de los productos de cantera.

En 2016, la extracción de rocas ornamentales y la minería metálica han incrementado su valor económico respecto a años anteriores. El subsector de energéticos mantiene la tendencia descendente y previsiblemente continuará cayendo en próximos ejercicios, con el agotamiento de los yacimientos de hidrocarburos y el progresivo cierre de las minas de carbón. Porcentualmente,

el valor económico de la minería metálica ha aumentado en una medida similar a la disminución de la producción de cantera por la crisis iniciada en 2008¹.

Las Comunidades Autónomas con mayor valor de producción minera, desde 2010 son Andalucía, en el subsector de la minería metálica, Cataluña y Castilla y León, en el subsector de los minerales industriales, y Galicia en el subsector de las rocas ornamentales. En cuanto a la distribución regional de las producciones, la de carbones corresponde a Castilla y León, Aragón y Asturias, mientras que la producción de Cataluña y Andalucía, por el contrario, es casi toda de hidrocarburos. Entre las productoras de minerales industriales, sobresalen por encima de todas Cataluña y Castilla y León y, por debajo de ellas, Madrid. Respecto al sector de las rocas ornamentales la producción es más alta en Galicia, Castilla y León, la Comunidad Valenciana y Murcia².

Respecto a los hidrocarburos, es necesario destacar, en primer lugar, que la producción interna de petróleo es muy pequeña en relación con el consumo nacional, por lo que el abastecimiento se realiza fundamentalmente mediante importaciones. Según los datos de 2017 existen en España 9 explotaciones: 6 en Cataluña, 1 en Castilla y León y 2 en Andalucía. La mayor parte de la producción de crudos de petróleo nacionales procede en los últimos años de los yacimientos de Cataluña (en Tarragona con la explotación Boquerón, Casablanca, Chipirón, Lubina, Montanazo y Rodaballo, correspondiendo todas ellas a Repsol Investigaciones Petrolíferas S.A.), mientras que el gas procede principalmente de Andalucía (en Huelva con la explotación Campos Marismas C1 y Rebujena, perteneciente a Petroleum Oil & Gas España, S.A. y en Sevilla con la explotación El Ruedo 1, 2, 3 de Nueva electricidad del Gas S.A. y la explotación Romeral 1,2,3 de Petroleum Oil & Gas España, S.A.). En 2017 ha cerrado, tras medio siglo, la explotación Campo petrolífero de Ayoluengo, en Burgos, explotada por Compañía Petrolífera de Sedano S.L., siendo éste el primer yacimiento de España³. El más reciente de los yacimientos de explotación de hidrocarburos se encuentra en La Rioja, se trata de la explotación Viura en la localidad de Sotés y es explotado por Unión Fenosa Gas Exploración y Producción, S.A., Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi, S.A. y Oil and Gas Skills, S.A.⁴.

¹Vid. *Panorama minero 2017* págs. 13 y 14. Instituto Geológico y Minero de España. Se puede consultar en <[http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017\(BU24\)\(BR\).pdf](http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017(BU24)(BR).pdf)>.

²Vid. *Panorama minero 2017* págs. 24-26. Instituto Geológico y Minero de España. Se puede consultar en <[http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017\(BU24\)\(BR\).pdf](http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017(BU24)(BR).pdf)>.

³Vid. *Panorama minero 2017* págs. 80-84. Instituto Geológico y Minero de España. Se puede consultar en <[http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017\(BU24\)\(BR\).pdf](http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017(BU24)(BR).pdf)>.

⁴Vid. Real Decreto 765/2017, de 21 de julio, por el que se otorga la concesión de explotación de yacimientos de hidrocarburos denominada "Viura". Publicado en el BOE núm. 176 de 25 de julio.

En este contexto podemos deducir que la minería no es un sector económico acabado, es un sector necesitado de investigación y transformación. Las políticas de la Unión Europea en materia de energía han evolucionado y se dirigen a la descarbonización de las fuentes de energía, de ahí que parezca que la minería es un sector a la baja que se deba ir desmantelando junto con el abandono de las tradicionales fuentes de energía (carbón, petróleo, gas). Sin embargo, las tierras raras, el coltán, el cobalto, el litio, el wolframio, el cobre, el zinc, el hierro, el níquel y el vanadio, entre otros, son recursos mineros que forman parte fundamental de los teléfonos móviles, de máquinas de alta tecnología, artillugios espaciales o vehículos eléctricos/híbridos. Estos minerales van de la mano de la política de las energías limpias programada por la Unión Europea, pues ésta sólo se consigue a través de los avances tecnológicos y del uso de máquinas de alta tecnología que, por ejemplo, permitan unos modos de transporte limpios e inteligentes. Europa pretende ser líder mundial en capacidad renovable, almacenamiento estacionario y vehículos eléctricos y este objetivo sólo es posible si logra tener una industria propia de metales energéticos como el cobalto, el grafito, las tierras raras y el vanadio, entre otros. Es necesario entender que un futuro energético verde requiere no sólo un uso en aumento de energías renovables sino también la extracción de recursos minerales con todas las garantías ambientales durante el proceso de explotación y una vez abandonada la actividad. Ejemplo de ello es la mina de As Pontes, en La Coruña, que originariamente fue mina de carbón y, décadas más tarde, se ha convertido en el lago artificial más grande de Europa con un aumento en su patrimonio natural. En este mismo sentido, recientemente la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad del Principado de Asturias ha puesto sobre la mesa que el Pozo de Santiago y el Pozo de Carrio (antiguas explotaciones mineras), una vez adaptadas sus estructuras subterráneas, puedan ser utilizadas como almacén de medicamentos de alta seguridad, dando respuesta a la recomendación de la UE de que los países se doten de reservas estratégicas de material sanitario y fármacos a raíz de la crisis sanitaria del covid-19⁵.

Apuntados someramente estos aspectos económicos sobre las minas y los hidrocarburos, es necesario centrarnos en los aspectos jurídicos que regulan la concesión de los títulos mineros habilitantes para explorar, investigar y explotar los recursos mineros y los hidrocarburos. Ambos sectores comparten características comunes, pero también tienen notables diferencias. Ambos sectores se sitúan en la institución tradicional del dominio público. El sector minero, regulado por la Ley de 1973, conserva las clásicas técnicas de intervención administrativa sobre el dominio público como son los permisos de exploración e

⁵Noticia publicada el 9 de noviembre de 2020 en *La Voz de Asturias*. Vid. <<https://www.lavozdeasturias.es/noticia/asturias/2020/11/08/invernaderos-subterraneos-almacenes-medicamentos-futuro-pozos-mineros/00031604862082147917639.htm>>.

investigación y la concesión de explotación, sin que la Ley de Minas entre a regular la actividad a la que con posterioridad se dediquen los materiales mineros extraídos⁶. Sin embargo, en la Ley que regulaba el sector de los hidrocarburos, originariamente la Ley 21/1974, de 27 de junio, sobre investigación y explotación de hidrocarburos, no sólo se contemplaban los títulos habilitantes de uso del dominio público, cuales eran: las autorizaciones de exploración, los permisos de investigación y las concesiones de explotación, sino que también, aunque muy escuetamente, y en apenas cinco artículos, se regulaban la autorización de transporte, almacenamiento, depuración y refinado de hidrocarburos líquidos y gaseosos. Esta norma está hoy derogada por la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que pretende proporcionar un tratamiento integrado a una industria verticalmente articulada, desde la producción de hidrocarburos en un yacimiento subterráneo hasta su consumo en el motor de un vehículo, en la calefacción de una vivienda o en un proceso industrial⁷.

⁶ La Ley ha sido afectada por estas normas: Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural; Real Decreto legislativo 1303/1986, de 28 de junio, por el que se adecua al ordenamiento jurídico de la comunidad económica europea el Título VIII de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

⁷ La Ley ha sido afectada por estas normas: el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico; Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico; Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extra peninsulares; Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la comisión nacional de los mercados y la competencia; Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas; Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social; Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones; Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento

Ambas materias comparten también entre sí la localización física de los recursos en el subsuelo, y la declaración de dominio público de los yacimientos minerales de origen natural y de los yacimientos de hidrocarburos líquidos o gaseosos, así como de los recursos geológicos obtenidos de ellos que una vez separados de su espacio físico se convierten en propiedad del concesionario que los introduce en el mercado.

Mientras que de manera tradicional el régimen minero ha regulado exclusivamente la intervención administrativa en las fases de exploración, investigación y explotación y la actividad posterior de destino de los recursos y comercialización de los mismos se ha regulado por otra normativa sectorial al realizarse con un carácter privado en mayor medida (salvamos la posibilidad de la declaración de reservas a favor del Estado que aún subsiste en la Ley de Minas y en su posibilidad de explotación directa a través de organismos autónomos), la regulación del sector de los hidrocarburos, en su ámbito de las actividades, ha ido cambiando desde el régimen de monopolio del Estado hasta la liberalización actual en la que el Estado adopta un protagonismo diferente como ente regulador de la actividad y garante del cumplimiento de las reglas de la competencia y la salvaguarda de los derechos de los consumidores, entre otras funciones.

Es necesario destacar también las diferencias en la distribución competencial, pues mientras en el sector de las minas a las Comunidades Autónomas les corresponde la ejecución de la Ley y por tanto el otorgamiento de los permisos y concesiones, con la salvedad de la concesión de almacenamiento de dióxido de carbono en estructuras subterráneas que corresponde al Estado, en el sector de los hidrocarburos el otorgamiento de la concesión de explotación queda reservado también al Estado.

Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural; Real Decreto-ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético; Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la comisión nacional de energía; Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad; Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública; Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrario, pesquero y del transporte; Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios; Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia y Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Este trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros y de los hidrocarburos en cuanto que bienes de dominio público centrándose en el análisis de los títulos administrativos habilitantes para su uso y en los instrumentos ambientales que se incorporan a aquellos como condición para su otorgamiento.

El presente estudio se estructura en nueve capítulos. En este primer capítulo se hace una introducción con los datos más recientes que tiene publicados el Instituto Geológico y Minero de España sobre los aprovechamientos de los recursos mineros y de hidrocarburos. A continuación, se apunta la legislación minera y del sector de los hidrocarburos señalando las semejanzas y diferencias de la regulación vigente de ambas materias y, por último, se presenta la estructura y el contenido del estudio.

En el segundo capítulo se analiza, brevemente, la evolución del Derecho minero y de hidrocarburos. En el primero partimos del primitivo sistema regaliano para continuar con el sistema liberal y llegar al sistema intervencionista posterior a la II Guerra Mundial. Respecto a los hidrocarburos, nos situamos en el Real Decreto-ley de 28 de junio de 1927 que creó el Monopolio de Petróleos y, seguidamente, vamos mencionando los distintos pasos que nos condujeron a la liberalización del sector y a la separación de los hidrocarburos del régimen jurídico de las minas por la Ley de Hidrocarburos de 26 de diciembre de 1958.

El tercer capítulo versa sobre las referencias constitucionales y la distribución de competencias en materia de minas e hidrocarburos. En él se hace un estudio, partiendo del artículo 149.1.25 de la CE, de la distribución constitucional de competencias establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aunque el estudio se centra en el régimen jurídico estatal, hemos considerado oportuno, a la vista de las importantes competencias que asumen las Comunidades Autónomas, concretar, a modo de ejemplo, las competencias que se asumen en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El cuarto capítulo presenta la organización administrativa con competencias en minería e hidrocarburos. En un primer epígrafe analizamos la Administración del Estado, tanto general como especializada. Así, abordamos la estructura y las competencias del recién creado Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Real Decreto 2/2020, de 12 de enero y Real Decreto 500/2020, de 28 de abril). Por lo que se refiere a la Administración especializada estatal nos acercaremos a la regulación del Instituto Geológico y Minero de España, del Instituto para la Transición Justa O.A. (antiguo Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras) y la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos. Debido a las numerosas competencias que asumen las Comunidades Autónomas, exponemos, a modo de ejemplo, la organización de la Administración Autónoma Andaluza en estas materias que se concreta en la Consejería de Transformación Económica,

Industria, Conocimiento y Universidades, siendo especialmente clarificadoras las notas a pie de página que concretan los artículos de la LM y las competencias que asumen los órganos de la Administración autonómica andaluza.

El quinto capítulo analiza el régimen jurídico de la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros. En el primer epígrafe nos centramos en la clasificación de los recursos y en las reglas comunes que se predicán de todas las secciones. En el segundo epígrafe, abordamos la regulación de los aprovechamientos de los recursos de la sección A), incidiendo inicialmente en el debate sobre la naturaleza jurídica de las rocas y desarrollando el derecho preferente de aprovechamiento del titular del suelo, el procedimiento de autorización administrativa con sus efectos y los derechos y obligaciones del titular de la autorización. En el segundo epígrafe estudiamos la regulación de los aprovechamientos de los recursos de la sección B), distinguiendo el régimen aplicable de las aguas minerales y aguas termales; el régimen general de las estructuras subterráneas; el de las estructuras subterráneas dedicadas al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y el régimen aplicable a los yacimientos de origen no natural. En el tercer epígrafe se analiza la regulación de los aprovechamientos de la sección C) y D), es decir, de los minerales propiamente dichos. Comenzamos con la aclaración de los conceptos de terrenos francos, terrenos registrables, cuadrícula minera y demasía y continuamos con la tramitación de los procedimientos de los permisos de exploración, los permisos de investigación y las concesiones de explotación (directas y derivadas). El cuarto epígrafe versa sobre la constitución, voluntaria u obligatoria, de cotos mineros como medida para un mejor aprovechamiento de los recursos. En el quinto epígrafe se analizan los establecimientos de beneficios de los recursos mineros distinguiendo entre los establecimientos destinados a la preparación, concentración o beneficio y la autorización que previamente debe solicitarse. En el sexto epígrafe se estudian las zonas de reserva a favor del Estado (especiales, provisionales o definitivas) así como su procedimiento de declaración y las operaciones de exploración, investigación y explotación de las áreas declaradas reservas del Estado. El tercer capítulo se cierra con el régimen sancionador aplicable a la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros contenido en la Ley de Minas de 1973 y su reglamento de desarrollo.

El sexto capítulo versa sobre la regulación de los aprovechamientos de los hidrocarburos y de almacenamiento subterráneo de éstos. El primer epígrafe se centra en la autorización de exploración. El segundo y tercer epígrafe analizan el permiso de investigación y la concesión de explotación, respectivamente (sus procedimientos administrativos, los efectos de la resolución, las obligaciones y derechos que otorga, así como la concurrencia de derechos mineros y de derechos sobre hidrocarburos en una misma área). El cuarto epígrafe se centra en el régimen sancionador aplicable a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos recogido en la Ley del sector de

hidrocarburos de 1998. Este capítulo se cierra con el estudio del régimen jurídico de la fracturación hidráulica en España, cuestión ésta sobre la que se ha pronunciado el TC en 2018.

El séptimo capítulo se dedica al estudio de los distintos instrumentos de control ambiental cuyos contenidos se integran y son condicionantes en la resolución de otorgamiento de los títulos habilitantes del aprovechamiento del dominio público minero y de hidrocarburo. El primer epígrafe examina la regulación jurídica del plan de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, concretado en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. El segundo epígrafe aborda el estudio de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental (evaluación de impacto ambiental ordinaria y simplificada) regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El tercer epígrafe se centra en la responsabilidad ambiental de las actividades citadas. En él se explica el distinto alcance de esta responsabilidad (subjettiva u objetiva) y la necesaria adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que los operadores económicos, en caso de riesgo o accidente, deben adoptar. Finalmente, el cuarto epígrafe de este capítulo se cierra con el análisis de las especiales medidas de seguridad para las operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino reguladas en el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre y por el Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, que lo desarrolla. Estas normas vienen a completar y desarrollar, como veremos, la Ley del sector de hidrocarburos y la Ley de responsabilidad ambiental.

Aunque en este estudio no se abordan las minas y los hidrocarburos desde la perspectiva de actividades sometidas al control administrativo territorial, y urbanístico, el octavo capítulo se dedica a hacer un pequeño apunte sobre la dirección que recientemente están tomando las políticas en el sector de la minería y los hidrocarburos, así como a tratar sucintamente algunos aspectos de la legislación de ordenación del territorio y urbanismo.

El noveno capítulo se dedica a las consideraciones finales, en las que, a modo de cierre, se destacan las principales apreciaciones críticas y propositivas del estudio realizado.

Se cierra el estudio con la enumeración de la bibliografía citada, un anexo de jurisprudencia en el que se clasifican por materias las 100 sentencias que han sido abordadas para completar el análisis de las materias tratadas y un anexo de los gráficos de los procedimientos administrativos de otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos mineros y los hidrocarburos. En estos cuadros se han concretado los órganos competentes en su tramitación y resolución en el ámbito competencial del Estado y en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los plazos de resolución.

He de hacer constar que esta monografía se realiza en el marco del proyecto de investigación de excelencia DER 2017-86637-C3-2-P-B, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI/FEDER, U.

Antes de concluir este primer epígrafe quiero dar las gracias al Instituto Universitario García Oviedo y a la Editorial de la Universidad de Sevilla por la publicación de este trabajo, especialmente al profesor Emilio Guichot Reina, Director del Instituto. También quiero dar las gracias a los evaluadores, para mí lógicamente anónimos, que me aportaron valiosas apreciaciones que he procurado atender en la revisión de este trabajo. También a la doctrina que tantas páginas ha dedicado a la materia de las minas y los hidrocarburos, por todo lo que he aprendido de ellos. Muy especialmente mi agradecimiento más sentido es para la profesora Concepción Barrero Rodríguez que tan amablemente ha aceptado realizar la presentación de este libro, siento que forma parte de mi vida porque me ha acompañado en todos los momentos más emotivos de mi carrera profesional, con su rigor y su aprecio que son para mí referente. Gracias de corazón a todos.