

Real Decreto-Ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino
[BOE n.º 280, de 18-XI-2017]

SEGURIDAD EN INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN MEDIO MARINO

La investigación y obtención de hidrocarburos, convencionales o no convencionales (ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y FERNÁNDEZ DE GATTA PÉREZ, P. 2017: *Fracking y Gas No Convencional. Régimen Jurídico*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch), continúa siendo una actividad esencial en el mundo, dado que el sistema energético y, sobre todo, el de movilidad se basa aún en los mismos. Y de esta situación (que cambió con el tiempo debido a la irrupción de las nuevas fuentes de energía, que serán más importantes en el futuro próximo) deriva la necesidad de realizar tales actividades de investigación y explotación, en su caso, en circunstancias cada vez más adversas y remotas, a pesar de los avances tecnológicos.

Por otra parte, la protección del medio ambiente se configura como un título jurídico de intervención de la Unión Europea y de los Poderes Públicos internos, en España y en el resto de los Estados miembros, y especialmente de las Administraciones Públicas, que permite imponer límites y condiciones, o establecer prohibiciones, en la actividad de los ciudadanos y las empresas para asegurar una utilización racional de los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos, que garantice un desarrollo sostenible (en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2017: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 6.^a ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis).

Entre las actividades de investigación y producción de hidrocarburos, las que se llevan a cabo en el mar son especialmente complejas por su dificultad y complejidad, así como por el riesgo que implican (y que se ha visto confirmado por los accidentes ocurridos a lo largo del mundo), por lo que se han regulado tales actividades, incidiendo especialmente en los riesgos y en la protección del medio marino.

La Unión Europea adoptó, hace ya años, la 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 ([DOCE L 164, 30-VI-1994](#)), que sometió la realización de operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro a la obtención de una autorización, que reguló. Posteriormente, y sin perjuicio de otras normas aplicables, se aprobó la importante 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 (Directiva marco sobre la estrategia marina) ([DOUE L 164, 25-VI-2008](#)), que, con unos objetivos más amplios, establece un marco en el que los Estados miembros deberán

adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. Finalmente, y ya de manera más específica en relación con las operaciones en el mar, se aprobó la 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, y que modifica la Directiva 2004/35/CE ([DOUE L 178, 28-VI-2013](#)), que establece los requisitos mínimos destinados a prevenir accidentes graves en las operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro y a limitar las consecuencias de tales accidentes.

La transposición de esta Directiva se realiza, con retraso (indudablemente debido a la peculiar situación actual del Congreso de los Diputados, al prácticamente no permitir que las leyes sean aprobadas con normalidad), mediante el Real Decreto-Ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino ([BOE n.º 280, de 18-XI-2017](#)), que es normativa básica a efectos constitucionales (DF-1.^ª) e incorpora al Ordenamiento español expresamente esa Directiva (DF-2.^ª).

El Real Decreto-Ley tiene por objeto establecer los requisitos mínimos que deben reunir las operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, para prevenir accidentes graves y limitar sus consecuencias, y, además, articula los principios de actuación para lograr que las citadas operaciones en el medio marino se lleven a cabo sobre la base de una gestión de riesgos sistemática de manera que los riesgos residuales de accidentes graves puedan ser considerados aceptables (art. 1).

La realización de trabajos de investigación y producción de hidrocarburos requiere un procedimiento de control administrativo de doble vuelta. En primer lugar, se requiere la titularidad de un permiso de investigación o de una concesión de explotación de hidrocarburos (regulado de forma completa por la [Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos](#), y, posteriormente, una autorización administrativa específica en la que se valoren las circunstancias concretas que concurren en el mismo con implicaciones para la seguridad de las personas, los bienes y el medioambiente (que se establece y regula en este Real Decreto-Ley, cuyo objeto principal, en este sentido, es el control técnico de los proyectos marinos).

El Real Decreto-Ley se aplica, exclusivamente en el medio marino, a los permisos de investigación de hidrocarburos y a las concesiones de explotación sean estas de yacimientos de hidrocarburos o de almacenamiento subterráneo para los mismos, así como a las operaciones asociadas a aquellos; las cuales incluirán todas las actividades relativas a la investigación y producción de petróleo o gas asociadas a una instalación o una infraestructura conectada, incluidos el diseño, la planificación, la construcción, la explotación, el desmantelamiento y el abandono definitivo de la misma, estando excluido el transporte de petróleo y gas de costa a costa.

El contenido de la nueva norma incluye, en primer término, las disposiciones relativas a los permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos en el medio marino, que, previamente al otorgamiento o a la transmisión, total o parcial,

de los permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos, exige que se tenga en cuenta la capacidad de los solicitantes para cumplir los requisitos aplicables a las operaciones en el medio marino previstas en el título demanial correspondiente, de acuerdo con la normativa aplicable, procediéndose a una evaluación de la capacidad técnica y financiera del solicitante del permiso citado (incluyendo el riesgo, los peligros y, cuando proceda, el coste económico, social y ambiental que supone el deterioro del medio marino, la capacidad financiera del solicitante, etc.) y se establece la necesidad de constitución de una garantía financiera por el solicitante, así como la designación de un operador en medio marino, entre otras cuestiones.

A continuación, el Real Decreto-Ley establece las obligaciones de los titulares de los citados permisos (p. ej., que las instalaciones a las que se refieran los permisos y concesiones únicamente podrán ser operadas por los operadores en medio marino designados, los cuales han de contar con la capacidad necesaria al efecto y los titulares deben asegurarse de que estos cumplen las disposiciones en la materia y las medidas exigidas por las autoridades competentes).

Muy importante en esta materia es la previsión de los principios relativos a la gestión de los riesgos de las operaciones señaladas (entre otros, los relativos a adoptar medidas para prevenir accidentes graves; a responder de las acciones que den lugar o contribuyan a provocar tales accidentes; a adoptar las medidas para limitar los efectos de accidentes para la salud humana y el medio ambiente, si se producen, o a realizar las operaciones sobre la base de una gestión de riesgos sistemática), así como las obligaciones documentales y de su presentación ante la autoridad competente; y resaltando, en particular, la obligación de los operadores marinos o de los propietarios de elaborar, para cada una de las instalaciones, un informe sobre riesgos de accidentes graves, así como de un plan interno de emergencia, sobre la base de los anteriores, y previendo una verificación independiente.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley establece que la Administración General del Estado elaborará un plan externo de emergencia, cuya regulación se establece, que abarcará el conjunto de todas las instalaciones de investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, así como las infraestructuras conectadas y las áreas potencialmente afectadas, y en el que se especificará el cometido y las obligaciones financieras de los titulares y de los operadores en medio marino; así como la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia (incluidas las transfronterizas).

Desde el punto de vista organizativo, la nueva norma procede a crear, y regular, la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos (ACSOM), cuyas funciones son de importancia considerable en la materia.

Finalmente, el Real Decreto-Ley establece el régimen de las infracciones y sanciones en esta materia.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es