

AVILA RODRÍGUEZ, C.M., *Las minas y los yacimientos de hidrocarburos. Los títulos demaniales de aprovechamiento y su tutela ambiental*. Instituto García Oviedo, 2021, 362 págs.

En su monografía *Las minas y los yacimientos de hidrocarburos. Los títulos demaniales de aprovechamiento y su tutela ambiental*, publicada en la colección *Derecho* del Instituto García Oviedo, la profesora Carmen María Ávila Rodríguez nos ofrece un brillante y exhaustivo análisis jurídico de dos sectores estrechamente vinculados, recursos mineros e hidrocarburos, que, pese a su extraordinaria relevancia en el contexto actual, tanto pública como económica, se encuentran, como bien apunta la autora, necesitados en nuestro país de investigación y transformación.

A lo largo de sus nueve capítulos (ocho rubricados como tales, más unas oportunas y precisas consideraciones finales), la obra aborda el estudio de la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros y de los hidrocarburos en cuanto bienes de dominio público, prestando especial atención a los títulos administrativos habilitantes para su uso, así como a los instrumentos ambientales que se incorporan a los mismos como condición para su otorgamiento.

El trabajo se abre con un capítulo introductorio que nos acerca a la realidad práctica y jurídica de los sectores objeto de análisis. Con apoyo en los últimos datos publicados por el Instituto Geológico y Minero de España, se nos da a conocer la actual situación de los aprovechamientos de recursos mineros y de hidrocarburos en nuestro país, poniendo de relieve el incremento del valor económico que en los últimos años ha experimentado la extracción de rocas ornamentales y la minería metálica, frente a la clara tendencia a la baja de los recursos de hidrocarburos, muy escasos en nuestro territorio, y las minas de carbón, tendencia que, con toda probabilidad se acentuará en el futuro, en el marco de la transición energética que pretende reemplazar los combustibles fósiles por energías limpias. Igualmente, se subraya la importancia que en esa transición energética cobra la extracción de recursos minerales como el coltán, el cobalto, el litio, el wolframio, etc., y la necesidad de que ésta se realice con todas las garantías ambientales tanto durante el proceso de explotación como una vez abandonada la actividad.

Junto a los datos económicos, este primer capítulo nos muestra las similitudes y diferencias que presentan el régimen jurídico de los subsectores analizados. Ambos comparten su encuadre en la tradicional institución del dominio público. Sin embargo, mientras la Ley de Minas, que, pese a sus ulteriores reformas, data aun de 1973, se centra en las clásicas técnicas de intervención administrativa sobre el dominio público y no se ocupa de la actividad posterior de destino de los recursos mineros extraídos -regulada por normativa sectorial-, la vigente Ley del Sector de Hidrocar-

buros de 1998, afectada también por múltiples reformas, da un tratamiento integrado a una industria verticalmente articulada, contemplando desde la producción de hidrocarburos en yacimientos subterráneos hasta su ulterior destino sea en el sector industrial, del transporte, etc. Asimismo, ya en este momento inicial se apuntan las diferencias existentes entre el sector minero y el de los hidrocarburos en lo relativo a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, cuestión que es tratada con detalle más adelante.

Este capítulo introductorio incluye, además, un sucinto repaso a la estructura y contenidos de la obra, de gran utilidad para el lector, dada la densidad de la misma.

La evolución de nuestro Derecho minero y de hidrocarburos queda perfectamente sintetizada en el capítulo segundo. En lo que a las minas se refiere, esa evolución recorre el primitivo sistema regaliano del Antiguo Régimen, para continuar con el sistema liberal decimonónico, hasta llegar al intervencionismo posterior a la II Guerra Mundial. En cuanto a los hidrocarburos, el punto de partida se sitúa en el Real Decreto-ley de 28 de junio de 1927, que creó el Monopolio de Petróleos, mediante el cual se reservaron al Estado la totalidad de las actividades relacionadas con el sector, destacando los ulteriores hitos que condujeron a la liberalización del mismo, con mención expresa a la Ley de Hidrocarburos de 1958, que vino a separar el régimen legal de los hidrocarburos y de las minas, cuya investigación y explotación se regulaba hasta entonces de forma conjunta en la Ley de Minas de 1944. Esta última Ley fue sustituida por la todavía vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y un año después se aprobaría la Ley 1/1974, de 27 de junio, sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos, ésta sí, derogada en la actualidad.

El tercer capítulo de la monografía versa sobre las referencias constitucionales y la distribución de competencias en materia de minas e hidrocarburos, tema ineludible en un Estado descentralizado como el nuestro. Aunque el estudio se enfoca especialmente en el análisis de los títulos competenciales en favor del Estado, con base en el artículo 149.1.25 de la CE, da cuenta también de las importantes competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, que se ejemplifican en las recogidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El diseño de la organización administrativa con competencias en minería e hidrocarburos, acorde a la referida distribución competencial, es el objeto del capítulo cuarto, donde se exponen por separado la organización de la Administración del Estado, tanto general como especializada, y la de las Administraciones autonómicas, ejemplificada de nuevo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el ámbito estatal se detalla la estructura y competencias del reciente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se estudian los dos principales organismos especializados en los sectores objeto de estudio: el Instituto Geológico y Minero

de España, del Instituto para la Transición Justa O.A. y la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos. En la Administración de la Junta de Andalucía, el trabajo se centra en la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, que ejerce las principales competencias autonómicas en esta materia.

En el extenso capítulo quinto la autora analiza, con el rigor y la profundidad que la caracterizan, el régimen jurídico de la exploración, investigación y explotación de los recursos mineros.

Comienza el capítulo con la clasificación de estos recursos y la exposición de las reglas comunes predicables de todas las secciones, para adentrarse después en la regulación específica de los aprovechamientos de los recursos de las diferentes secciones, con un tratamiento exhaustivo de las diversas cuestiones suscitadas por cada uno de ellos. Así, en relación al aprovechamientos de los recursos de la sección a), se aborda, con carácter previo, el debate sobre la naturaleza jurídica de las rocas y sus consecuencias frente a las expropiaciones, desarrollando luego el régimen del aprovechamiento de las rocas (el derecho preferente de aprovechamiento del titular del suelo, el procedimiento de autorización administrativa y sus efectos y los derechos y obligaciones del titular de la autorización). En cuanto a los aprovechamientos de los recursos de la sección B se diferencia 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. Finalmente, respecto de los aprovechamientos de la sección C) y D), es decir, de los minerales propiamente dichos, se realiza, primero, una muy acertada y necesaria delimitación de una serie de conceptos técnico-jurídicos (terrenos francos, terrenos registrables, cuadrícula minera y demás), para continuar con el examen del permiso de exploración, del permiso de investigación y de las concesiones de explotación, títulos administrativos habilitantes que son analizados tanto en sus aspectos sustantivos (naturaleza jurídica y derechos y deberes derivados de los mismos) como procedimentales.

Una vez expuesto el régimen de los aprovechamientos de los recursos de las diferentes secciones, se estudian, sucesivamente: en primer lugar, la constitución, voluntaria u obligatoria, de cotos mineros como medida para un mejor aprovechamiento de estos recursos; en segundo, los establecimientos de beneficios de los recursos mineros, diferenciando entre los destinados a la preparación, concentración o beneficio y a la autorización que previamente debe solicitarse; y, por último, las zonas de reserva a favor del Estado, respecto a las que se precisan su naturaleza jurídica, clasificación (reservas especiales, reservas provisionales y reservas definitivas), proce-

dimiento de su declaración y operaciones de exploración, investigación y explotación que pueden llevarse a cabo en las áreas declaradas reservas del Estado.

El capítulo quinto 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.

Al régimen jurídico de los aprovechamientos de los hidrocarburos se dedica el sexto capítulo del libro, en el que podemos encontrar un análisis pormenorizado de los correspondientes títulos administrativos habilitantes: autorización de exploración, permiso de investigación y concesión de explotación, contemplando, nuevamente, tanto sus aspectos sustantivos como procedimentales. Además, del régimen sancionador aplicable a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos previsto en la Ley del Sector de Hidrocarburos de 1998, este capítulo se ocupa de la controvertida técnica de la fracturación hidráulica, dando noticia del enfrentamiento que su admisión o prohibición ha generado entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas y de cómo las competencias estatales sobre la materia se han visto avaladas por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

Completísima resulta la exposición que nos ofrece el capítulo séptimo de los diversos instrumentos de control ambiental a los que nuestro ordenamiento jurídico condiciona el otorgamiento de los distintos títulos habilitantes del aprovechamiento del dominio público minero y de hidrocarburos, integrándolos como parte del contenido de los mismos.

En concreto, con la claridad expositiva que luce en toda la obra, se examinan, por este orden: primero, el plan de restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, concretado inicialmente en el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre y sustituido luego por el vigente 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; segundo, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental de las actividades de exploración investigación y explotación de los recursos mineros y de los hidrocarburos, tanto la evaluación de impacto ambiental ordinaria como la simplificada, regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, incluyendo la referencia al régimen sancionador en esta materia; tercero, la responsabilidad ambiental de las citadas actividades, en aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, poniendo de manifiesto el distinto carácter que esta responsabilidad puede revestir en función de la inclusión o no de la actividad en el anexo III de dicha Ley (responsabilidad objetiva o subjetiva) y precisando las medidas de prevención, evitación y reparación que los operadores económicos deben adoptar, en caso de riesgo o accidente, así como el régimen sancionador aplicable; y cuarto y último,

las especiales medidas de seguridad exigibles 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.

Si bien la propia autora nos advierte que su trabajo no trata la perspectiva de las minas y los hidrocarburos como actividades sometidas al control administrativo territorial y urbanístico, consciente de la dirección que en los últimos años están tomando las políticas en el sector de la minería y de los hidrocarburos, en el capítulo octavo nos brinda un breve, pero certero, apunte del entronque de estos sectores con la ordenación del territorio y el urbanismo, reclamando la necesidad de contar con una planificación integradora de los aspectos económicos, industriales y urbanísticos.

Finaliza la obra que reseñamos con unas precisas consideraciones finales, donde, a modo de recapitulación, se incluyen las principales apreciaciones y propuestas formuladas a lo largo de la misma.

Por último, además de las obligadas referencias bibliográficas, la monografía cuenta con dos anexos: el primero de ellos de jurisprudencia, en el que aparecen clasificadas por materias el centenar de sentencias analizadas en esta investigación; en el segundo anexo figuran los gráficos de los procedimientos administrativos de otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos mineros y los hidrocarburos, tanto en el ámbito competencial del Estado como en el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, anexo éste cuya consulta facilita, sin duda, al lector la comprensión y seguimiento de la tramitación de tales procedimientos.

En definitiva, con este espléndido trabajo, llamado a ser sin duda una obra de referencia en su campo, la profesora Avila Rodríguez aporta, no ya un grano de arena, sino una auténtica montaña, al estudio jurídico de esos dos sectores, minas e hidrocarburos, necesitados, como ella misma advierte, de una mayor atención, dada su indudable relevancia pública y económica.

María del Pilar Castro López

Doctora en Derecho

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga