

***Anexo 1.- Propuesta de Proposición de Ley para la declaración
de las aguas jurisdiccionales españolas como zona libre
de prospecciones de hidrocarburos***

INICIATIVA LEGISLATIVA

PROPOSICIÓN¹ DE LEY A TRAMITAR ANTE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Proposición de ley a tramitar ante la Mesa del Congreso de los Diputados sobre la protección del mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pudieran producir la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales²

Presentada por el Parlamento de las Islas Baleares

PROPOSICIÓN DE LEY³ A TRAMITAR ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL MAR MEDITERRÁNEO BAJO JURISDICCIÓN ESPAÑOLA DE LOS DAÑOS QUE PUDIERAN PRODUCIR LA EXPLORACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y OTRAS SUSTANCIAS MINERALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.

La cooperación de los Estados ribereños para la protección del mar Mediterráneo nació de forma simultánea al reconocimiento internacional de la necesidad de preservar el medioambiente a escala mundial. Tras la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo (Suecia) de 1972 se convocó una reunión intergubernamental en Barcelona para 1975 en la que dieciséis

¹ Las proposiciones de ley abarcan en nuestro sistema constitucional las iniciativas legislativas de origen distinto del gubernamental, denominadas proyectos de ley. De acuerdo con la Constitución las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (artículo 87.2 CE y artículo 127 del Reglamento del Congreso de Diputados).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229-a87>

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

² El título de una ley debe informar sobre los elementos esenciales de su contenido de manera que facilite al lector la identificación de su objeto. En el presente caso hay términos que parece necesario que se incluyan en el título como son el ámbito de aplicación el mar «Mediterráneo» o las actividades que son objeto de restricción «exploración, investigación y explotación de hidrocarburos» (título II de la Ley 34/1998). Un título como «ley de declaración del Mediterráneo como zona libre de prospecciones de hidrocarburos» tiene la ventaja de identificarse plenamente con el lema utilizado por los movimientos sociales pero la desventaja de parecer referirse a una categoría preestablecida que jurídicamente no existe, no hay una zonificación que categorice el espacio marino según esté libre o no de estas actividades. No obstante, es imposible que un título de una ley no produzca algún tipo de anfibología.

³ Conforme al Reglamento del Congreso de Diputados las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (artículo 124).

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

Estados y las Comunidades Europeas⁴ aprobaron el Plan de Acción para la Protección y Desarrollo de la Cuenca Mediterránea (PAM) en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El PAM dio lugar al Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación hecho en Barcelona el 16 de febrero de 1976⁵.

El enfoque inicial de conservación se centró en la lucha contra la contaminación para ampliarse más tarde a la protección y, en su caso, mejorar el estado de los recursos naturales y de los lugares naturales del Mar Mediterráneo. Con esta finalidad se hizo el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo adoptado en Barcelona el 10 de junio de 1995⁶.

En el ámbito de la Unión Europea primero se participó activamente en la elaboración y adopción de los instrumentos de cooperación regional de protección del Mediterráneo y se adoptaron normas propias de protección del medio marino. Es destacable la preservación de los hábitats marinos de un amplio conjunto de especies a través de la Directiva aves (Directiva 2009/147/CE)⁷ y la Directiva hábitats (Directiva 92/43/CEE)⁸. Con una aproximación ecosistémica más amplia se encuentra la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE)⁹ que protege las aguas costeras y la Directiva marco del medio marino (Directiva 2008/56/CE)¹⁰ que comporta la adopción de instrumentos de planificación para la consecución de objetivos generales del buen estado de los espacios marinos.

El Estado español es parte de la mayoría de los acuerdos internacionales de protección del Mediterráneo y como miembro de la Unión Europea ha adaptado su sistema jurídico a las normas comunitarias de protección de la biodiversidad en el Mediterráneo. Especialmente significativas a este respecto son la Ley de Patrimonio

⁴ *Decisión del Consejo de 8 de diciembre de 1975, relativa a la participación de la Comunidad Económica Europea en las negociaciones de un Convenio marco basado en los protocolos sobre la prevención en el Mediterráneo de la contaminación marina.*

⁵ *El Consejo de la Unión Europea aprobó, en cuanto al fondo, el 9 de diciembre de 1976, la celebración del Convenio relativo a la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, así como el Protocolo relativo a la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves, que se firmaron, en nombre de la Comunidad, el 13 de septiembre de 1976.*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1468649124807&uri=CELEX:41983X0217>

⁶ *Instrumento de Ratificación del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo y anexos, adoptado en Barcelona el 10 de junio de 1995 y en Montecarlo el 24 de noviembre de 1996, respectivamente.*
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-24061>

⁷ *Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478363898742&uri=CELEX:32009L0147>

⁸ *Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478363974480&uri=CELEX:31992L0043>

⁹ *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478364229509&uri=CELEX:32000L0060>

¹⁰ *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)*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478364091166&uri=CELEX:32008L0056>

Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007)¹¹ y la Ley de protección del medio marino (Ley 41/2010)¹².

La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad creó la figura de «área marina protegida»¹³ y la Ley de protección del medio marino creó formalmente la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE)¹⁴ que está conformada por espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias, estatales o autonómicas. En esta red se integran las áreas marinas protegidas, las zonas especiales de conservación y zonas de especial protección de las aves, otras categorías de espacios protegidos nacionales, internacionales y autonómicos, así como las reservas marinas de pesca.

En el Mediterráneo se han protegido las áreas marinas de Masía Blanca¹⁵, Islas Columbretes¹⁶, Levante de Mallorca-Cala Ratjada¹⁷, Isla de Tabarca¹⁸, Cabo de Palos-Islas Hormigas¹⁹, Cabo de Gata-Níjar²⁰, Isla de Alborán²¹, Islas Medas²², Cap de Creus²³, Ses Negres²⁴, Norte de Menorca²⁵, Islas Malgrats²⁶, Isla del Toro²⁷, Bahía de

¹¹ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-21490

¹² Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-20050

¹³ Artículo 30.c de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490 - a30>

¹⁴ Título III de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-20050 - tiii>

¹⁵ Orden de 21 de diciembre de 1999, de la Secretaría General de Pesca Marítima, por la que se establece la Reserva Marina de Masía Blanca frente al término municipal de El Vendrell, Tarragona.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2000-398

¹⁶ Orden ARM/3841/2008, de 23 de diciembre, por la que se regula la reserva marina de interés pesquero de las islas Columbretes, y se define su delimitación y usos permitidos.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-68

¹⁷ Orden ARM/3535/2008, de 24 de noviembre, por la que se regula la reserva marina de interés pesquero del Levante de Mallorca-Cala Rajada, y se definen su delimitación, zonas y usos permitidos.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-19717

¹⁸ Orden de 4 de abril de 1986, por la que se establece una reserva marina en la isla de Tabarca.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-11543>

¹⁹ Orden de 22 de junio de 1995 por la que se establece una reserva marina en el entorno del Cabo de Palos-Islas Hormigas.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-16494>

²⁰ Orden ARM/1744/2011, de 15 de junio, por la que se regula la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, y se define su delimitación y usos permitidos.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-10923

²¹ Orden de 8 de septiembre de 1998 por la que se establece una reserva marina y una reserva de pesca en el entorno de la isla de Alborán y se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros adyacentes.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-22628

²² Ley 15/2010, de 28 de mayo, de declaración del Parque Natural del Montgrí, les Illes Medes i el Baix Ter, de dos reservas naturales parciales y de una reserva natural integral.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-10214>

²³ Ley 4/1998, de 12 de marzo, de Protección de Cap de Creus.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-12319

Palma²⁸, Migjorn de Mallorca²⁹, Freus d'Eivissa i Formentera³⁰, Cabo de San Antonio³¹, Irta³².

A ello se suma la propuesta de Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) del corredor de migración de cetáceos de la demarcación marina levantino-balear anunciada por España en la pasada 19ª Conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona celebrado en Atenas en febrero de 2016. Declaración apoyada por el pleno del Parlament balear, el cual aprobó, de forma unánime, en su sesión plenaria del pasado 16 de febrero, una Declaración Institucional instando al Gobierno español a proteger el Corredor de Migración de Cetáceos de la demarcación marina levantino-balear como ZEPIM, así como a aplicar de forma inmediata un régimen preventivo de protección en este área y medidas de reducción del ruido submarino. Tras el Parlament balear se han sumado a esta petición el Govern balear (en la reunión del Consell de Govern del 27 de mayo pasado), la Generalitat de Cataluña (mediante Acuerdo del pasado 19 de julio), los Consells insulares de Mallorca, Menorca y Formentera, más de 10 ayuntamientos de las Islas Baleares y, de forma reciente, el Ayuntamiento de Barcelona. También han expresado su apoyo la Alianza Mar Blava y las mayores ONG ecologistas de ámbito estatal (Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Seo/Birdlife y WWF), entre otras.

²⁴ Orden de 3 de marzo de 1993 por la cual se prohíbe la pesca y la extracción de recursos marinos vivos y se establecen normas de cumplimiento obligatorias en la zona vedada del Cap Negre al Pa de Pessic, contenidas en el litoral del municipio de Begur.

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/1725/678317.pdf>

²⁵ Orden de la Consejería de Agricultura, Comercio e Industria de 15 de junio de 1999, por la que se establece la reserva marina del Norte de Menorca, comprendida entre la Punta Morter, la Isla dels Porros y el Cabo Gros y se regulan las actividades a desarrollar

<http://boib.caib.es/pdf/1999081/mp9261.pdf>

²⁶ Orden de 15 de junio de 2004, de la Consejera de Agricultura y Pesca, por la cual se establece la reserva marina de las Islas Malgrats y se regulan las actividades a desarrollar.

<http://boib.caib.es/pdf/2004089/mp73.pdf>

²⁷ Orden de 28 de mayo de 2004, de la Consejera de Agricultura y Pesca, por la cual se establece la reserva marina de la Isla del Toro, comprendida entre el Clot des Moro, la isla del Toro y cala Refeubetx, y se regulan las actividades a desarrollar

<http://boib.caib.es/pdf/2004078/mp39.pdf>

²⁸ Orden de la Consejera de Agricultura y Pesca de 1 de septiembre de 2006, por la que se regulan las actividades a desarrollar en la reserva marina de la Bahía de Palma, comprendida entre el Club Náutico de s'Arenal y el cabo Regana

<http://boib.caib.es/pdf/2006128/mp38.pdf>

²⁹ Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de 21 de mayo de 2003, por la que se modifica la Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de 3 de mayo de 2002, por la que se establece la Reserva Marina del Migjorn de Mallorca comprendida entre el Cabo Blanc, el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de Cabrera y Cala Figuera

<http://boib.caib.es/pdf/2003080/mp17.pdf>

³⁰ Decreto 63/1999, de 28 de mayo, por el cual se establece la reserva marina de los Freus d'Eivissa i Formentera

<http://boib.caib.es/pdf/1999074/mp8125.pdf>

³¹ Decreto 212/1993, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se establece una zona de reserva marina en el entorno del Cabo de San Antonio

http://www.dogv.gva.es/datos/1993/11/16/pdf/1993_829763.pdf

³² Decreto 108/2002, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, de Declaración del Parque Natural de la Sierra de Irta y de la Reserva Natural Marina de Irta.

http://www.dogv.gva.es/datos/2002/07/23/pdf/2002_8047.pdf

II.

La protección ambiental ha evolucionado desde la protección de determinadas especies y lugares a la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y geodiversidad. Así el alcance actual de la protección ambiental se extiende tanto al complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos, como al llamado medio no viviente con el que actúan como una unidad funcional, integrando así todos los elementos de la definición establecida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992³³ y asumida por la citada Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En este contexto recordamos que el entorno abiótico marino es por tanto parte integrante de los ecosistemas marinos y también debe ser objeto de protección. Los hidrocarburos ya no pueden ser regulados y gestionados como meros recursos a explorar, investigar y explotar por su mero interés energético, se trata de recursos naturales no renovables que forman parte de los ricos ecosistemas marinos a conservar.

La aproximación a los hidrocarburos que ha dominado el siglo XX ha sido desbordada por el conocimiento y la responsabilidad que llega desde la sociedad a las leyes de manera lenta pero inexorable.

En este sentido no resulta coherente explorar o investigar nuevos yacimientos de combustibles fósiles cuando la Agencia Internacional de la Energía y Naciones Unidas han puesto de manifiesto que si se quiere evitar los efectos de un cambio climático a gran escala, se debe dejar sin quemar la mayor parte de las reservas disponibles de combustibles fósiles, para no aumentar de forma irreversible las emisiones a la atmósfera de dióxido de carbono (CO₂), principal gas causante del calentamiento global del planeta.

Además dichas actividades de exploración, investigación y explotación suponen realizar un esfuerzo en sentido contrario a los compromisos adquiridos por la Unión Europea y el Estado de lograr un sector energético eficiente e inteligente basado al cien por cien en el ahorro, la eficiencia y las energías renovables, como única respuesta sostenible al problema del cambio climático.

La ciudadanía es cada vez más consciente de esta preocupación por lo que en las conclusiones del sondeo internacional World Wide Views Climate and Energy³⁴ (que fue promovido por la ONU y por el gobierno francés de cara a la Cumbre de París sobre cambio climático de diciembre de 2015, donde se adoptó el Acuerdo de París) se muestra que el sesenta y nueve con dos por ciento de los españoles aboga por «suspender definitivamente la exploración de todas las reservas de combustibles fósiles».

El límite para la exploración, investigación y explotación de los hidrocarburos mar adentro ya no puede ser únicamente la capacidad tecnológica, sino que se hace

³³ Instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-2193>

³⁴ <http://climateandenergy.worldviews.org/results/>

necesario reservar grandes áreas de la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, no sólo por la protección de los ecosistemas marinos y la diversidad biológica de estos espacios, sino por la necesaria preservación de la geodiversidad que representan estos recursos naturales no renovables.

Ello tiene además adecuado encaje con la facultad que la Unión Europea reconoce que conservan los Estados miembros para determinar dentro de sus territorios respectivos las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, en la Directiva de prospecciones, exploración y producción de hidrocarburos (Directiva 94/22/CE)³⁵.

III.

El medio marino a efectos de la protección de los recursos naturales conforme al Derecho de la Unión Europea y por tanto en el derecho interno de los Estados miembros comprende las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro de la Unión Europea ejerce soberanía o jurisdicción de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar³⁶. Por tanto comprende el mar territorial como la zona económica exclusiva y la plataforma continental, así como cualquier otra zona marina en la que los Estados ejerzan jurisdicción parcial, como las zonas de protección ecológica o pesquera.

IV.

El artículo 132.2 de la Constitución Española establece que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Con este título la presente ley pretende proteger el mar Mediterráneo bajo jurisdicción española del posible deterioro que pudieran producir en el medio marino las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos u otras sustancias minerales.

La Ley se estructura en un artículo, una disposición adicional y una disposición transitoria.

³⁵ Artículo 2 de 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
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1478425973960&uri=CELEX:31994L0022>

³⁶ Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-3296>

Artículo uno.

Queda excluida la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos³⁷ u otras sustancias minerales en el medio marino del mar Mediterráneo sobre el que el Estado español ejerza jurisdicción que alcance al menos a la protección de los recursos naturales.

Igualmente queda excluido de dicho espacio marino la exploración a través de adquisiciones sísmicas cualquiera que sea su finalidad, salvo que se utilicen tecnologías cuya completa inocuidad para el medio marino esté científicamente demostrada.

Disposición adicional.

Las explotaciones de hidrocarburos comprendidas en esta ley pero cuya concesión fueron otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor permanecerán vigentes hasta su extinción sin que quepa prórroga alguna.

Disposición transitoria.

La ley será de aplicación a todas aquellas solicitudes de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos o de adquisiciones sísmicas comprendidas en esta ley que a su entrada en vigor no hayan sido resueltas.

³⁷ *Se han tomado los conceptos recogidos en el título II de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos para que haya una clara identificación de la exclusión que se establece. Cabría haber utilizado los conceptos comunitarios de explotación y producción del artículo 2.15 y 2.16 de la Directiva 2013/30/UE, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, pero aunque el Derecho español debería haberse adaptado a dicha Directiva a más tardar el 19 de julio de 2015 (artículo 41) aún no ha sido adaptado y por tanto no parece recomendable su uso.*

