

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La siguiente enmienda al dictamen de la Sección, presentada con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Interno, fue rechazada durante los debates:

Apartado 2.2

Modifíquense del siguiente modo las dos últimas frases del punto 2.2:

« Toda tendencia a basar las tarifas en los costes debería ser paulatina e ir acompañada de medidas dirigidas a garantizar que todos los usuarios obtengan ventajas en cuanto a reducciones de costes, al igual que lo hacen las empresas. Dicha evolución también debería incluir medidas destinadas a promover la conexión a la red de hogares que, sin estas medidas, no podrían estar conectadas. Los principios tarifarios no deben destruir la viabilidad financiera de los operadores públicos, que es necesaria para el mantenimiento de las redes actuales, para su desarrollo y para la garantía de prestación del servicio universal ».

Resultado de la votación

Votos a favor: 24; votos en contra: 42; abstenciones: 21.

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y extracción de hidrocarburos⁽¹⁾

(93/C 19/32)

El 26 de mayo de 1992, de conformidad con el apartado 2 del artículo 57 y 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de energía, asuntos nucleares e investigación, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 1992. (ponente: Sr. Sala).

En su 301º pleno (sesión del 25 de noviembre de 1992), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría con dos abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción**1.1. La actual situación operativa**

1.1.1. Los recursos comunitarios de hidrocarburos sólo pueden satisfacer de modo muy parcial las necesidades internas totales. El nivel de producción interna no registra, por lo general, ningún crecimiento. Las perspectivas de nuevos hallazgos de cierta entidad, si bien no se pueden excluir totalmente, no son muy alentadoras. Sin embargo, los procedimientos e instrumentos de prospección e investigación siguen mostrando notables progresos tecnológicos, por lo que no

es de excluir que se puedan localizar nuevas fuentes incluso en las zonas ya sometidas a prospección y en las zonas marginales.

1.1.2. El alto grado de conocimientos científicos y necesidades financieras requerido para operar en el sector de la investigación de hidrocarburos hace que el número de explotadores primarios cualificados sea necesariamente reducido. Sin embargo, algunos grupos industriales han comenzado recientemente a entrar en el mercado de la investigación, recurriendo también a la colaboración de algunos subsectores técnicos muy preparados y expertos. En cualquier caso se trata de un número relativamente reducido de explotadores primarios y de explotadores secundarios (subcontratistas técnicos).

⁽¹⁾ DO nº C 139 de 2. 6. 1992, p. 12.

1.2. Contexto general de la Propuesta de Directiva

1.2.1. El 27 de marzo de 1984 el Comité Económico y Social decidió solicitar a la Sección de Energía y Asuntos Nucleares que elaborase un documento informativo sobre las actividades de prospección y explotación de hidrocarburos, que fue terminado y aprobado por dicha Sección el 11 de enero de 1985⁽¹⁾. En las consideraciones finales de dicho documento se indicaba la necesidad de que la Comunidad desempeñara un papel de impulsora discreta pero activa. Se invitaba a la Comunidad a tomar medidas en el campo de la investigación tecnológica en relación con la prospección y perforación así como en el campo de la seguridad de abastecimiento (reservas y gasoductos).

1.2.2. El Consejo de Ministros emitió el 16 de septiembre de 1986 una Resolución⁽²⁾ (Resolución del Consejo sobre nuevos objetivos comunitarios de política energética para 1995 y convergencia de las políticas de los Estados miembros) en la que se identificaba como objetivo de la política energética de la Comunidad y de los Estados miembros una mayor integración del mercado interior de la energía, libre de obstáculos al comercio.

1.2.3. La Comisión propuso en 1989 la elaboración, por parte de consultores externos, de un análisis jurídico de las restricciones a la realización del mercado interior de la energía, tanto en la fase situada antes como en la situada después de la industria de los hidrocarburos (contract XVII/7080/EDT/89-20). En síntesis, el informe pone en evidencia la gran diversidad de situaciones actualmente existentes y concluye recomendando la aprobación de una directiva conforme a la cual se cree de modo irrevocable un mercado abierto y no discriminatorio, en momentos de emergencia, por parte de los Estados miembros. Muchas de las recomendaciones de este informe han sido recogidas en la Propuesta de Directiva objeto del presente Dictamen.

1.3. La actual situación jurídica en la Comunidad

1.3.1. Actualmente, las actividades de prospección, búsqueda y explotación en determinadas áreas geográficas son «autorizadas» (mediante licencias, autorizaciones o concesiones) por los Estados miembros según procedimientos nacionales bastante dispares, que reflejan diferencias en los planteamientos jurídicos generales nacionales y en las realidades geológicas y de producción. A falta de una Directiva comunitaria al respecto, los diferentes Estados miembros pueden modificar unilateralmente su normativa, especialmente en momentos preocupantes o de emergencia.

1.3.2. Aparte de las operaciones iniciales de prospección preliminar, que por lo general no se autorizan con carácter exclusivo, las otras operaciones, con características ya industriales por su dimensión y su propia naturaleza, son autorizadas de manera exclusiva y por períodos de tiempo relativamente largos. En la autorización

se incluyen obligaciones (para el beneficiario de aquella) relativas a la realización de determinadas operaciones según una cierta programación temporal, establecidas de antemano por los Estados en relación también con las características de la zona geográfica.

1.3.3. La propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo es generalmente del Estado nacional. Por lo general es transferida, totalmente o en parte, al que ha hecho el hallazgo y lleva a cabo la explotación, sobre la base de condiciones previamente establecidas y determinadas por el Estado.

1.3.4. Si se examina en su totalidad, el procedimiento de «autorización» aplicado al explotador que lleva a cabo la prospección, la búsqueda y la explotación tiene bastantes puntos en común con el instrumento jurídico generalmente conocido como «concesión», en el sentido de que el explotador realiza por su cuenta y riesgo todas las operaciones necesarias, soporta sus costes y obtiene una contrapartida económica de la posible futura explotación de las inversiones realizadas. Sin embargo, la multiplicidad y diversidad de procedimientos de otorgamiento de «autorizaciones» por parte de los diversos Estados no permite que se aplique en cada caso el concepto general de «concesión».

1.3.5. La Propuesta de Directiva pretende fijar algunos criterios básicos, de aplicación en todos los Estados miembros, destinados a garantizar la apertura efectiva y la transparencia de los procedimientos de obtención de las autorizaciones y la eliminación de procedimientos y limitaciones efectivamente discriminatorios. La Propuesta deja libres a los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas de planificación de la producción y sus propios métodos de reparto, entre explotadores y Estado, de los beneficios obtenidos de la producción.

1.4. Relación entre la Propuesta de Directiva y la Directiva 90/531/CEE⁽³⁾ (procedimientos de adjudicación de contratos en el sector público)

1.4.1. La Directiva 90/531/CEE establece que los explotadores, en su calidad de «autorizados», casi siempre de manera exclusiva dentro de una determinada zona geográfica, deben atenerse a procedimientos abiertos y no discriminatorios cuando hayan de proceder a la adquisición de bienes, trabajos (y servicios).

1.4.2. La Propuesta de Directiva impone, en su artículo 13, modificaciones de algunos artículos de la Directiva 90/531/CEE en el sentido de que, cuando la adjudicación de las autorizaciones se realiza en términos abiertos y no discriminatorios, el explotador debe seguir procedimientos menos rígidos para sus opciones de suministro de bienes, trabajos (y servicios).

1.5. Los fundamentos jurídicos de la Propuesta de Directiva

1.5.1. El objetivo final y principal de la Propuesta de Directiva es ampliar al sector de la prospección,

⁽¹⁾ Doc. CES 834/84 fin.

⁽²⁾ DO nº C 241 de 25. 9. 1986.

⁽³⁾ DO nº L 297 de 29. 10. 1990.

exploración y extracción de hidrocarburos los principios de la apertura a la competencia del mercado comunitario.

1.5.2. Según la Propuesta de Directiva, la apertura del mercado, la transparencia de los procedimientos de obtención de autorizaciones y la eliminación de dispositivos discriminatorios producirían un aumento de interés por parte de los operadores del sector. Por consiguiente se produciría un aumento, aunque previsiblemente de dimensiones relativamente modestas, de la producción comunitaria de hidrocarburos.

1.5.3. Con respecto a lo anteriormente descrito, la Propuesta de Directiva se fundamenta en el apartado 2 del artículo 57 y en el artículo 100 A del Tratado (punto 30 de la Exposición de motivos de la propuesta de Directiva).

2. Observaciones generales

2.1. *Anuncios de licitación y modalidades de concesión de las autorizaciones*

2.1.1. El Comité está de acuerdo en la conveniencia de someter las nuevas « autorizaciones » de prospección, exploración y extracción a una disciplina general que haga obligatoria la aplicación de procedimientos competitivos y la adjudicación de las áreas, mediante procedimientos desprovistos de condiciones discriminatorias. La disciplina deberá garantizar condiciones operativas fijas y estables en todo el territorio comunitario, incluso en posibles momentos de crisis.

2.1.2. El Comité está de acuerdo en la necesidad de que el ejercicio de las autorizaciones no pueda estar subordinado a cláusulas no necesarias, a menos que las exija o justifique, en el aspecto técnico y económico, la necesidad comprobable de una explotación más racional de los yacimientos.

2.2. *Perspectivas de la producción comunitaria*

2.2.1. El Comité toma nota de las consideraciones formuladas por la Comisión en los documentos explicativos que acompañan a la Propuesta de Directiva, según las cuales:

- los recursos internos de la Comunidad son limitados,
- las zonas ya autorizadas que están siendo explotadas contienen probablemente la mayor parte de estos recursos,
- no se consideran probables nuevos descubrimientos de grandes yacimientos en las zonas todavía no adjudicadas, salvo quizá en el mar a gran profundidad.

2.2.1.1. Todo esto concuerda por otra parte con el contenido del « Documento informativo sobre la prospección y explotación de hidrocarburos en la Comunidad », ya mencionado en el apartado 1.2.1.

2.2.2. El Comité subraya la importancia y el alcance de las nuevas tecnologías de prospección y producción, que pueden justificar un aumento de actividad en las áreas autorizadas.

2.2.2.1. Las nuevas tecnologías de prospección, especialmente las sísmicas tridimensionales, hacen conveniente en la actualidad un examen muy detallado y preciso de la situación geológica, no sólo en las zonas en vías de prospección, sino también en las que ya se han sometido en el pasado a actividades de investigación con métodos menos precisos. Ello con vistas a la posible identificación, si no de yacimientos de grandes dimensiones, al menos de otros menores no descubiertos en un primer examen.

2.2.2.2. Las nuevas tecnologías de perforación permiten llegar a mayor profundidad y operar en zonas geológicamente más complejas o en áreas más difíciles.

2.2.2.3. También se han conseguido avances tecnológicos en el campo de la recuperación secundaria y terciaria de hidrocarburos y en la utilización de yacimientos agotados como depósitos de almacenamiento de hidrocarburos gaseosos.

2.2.2.4. Como consecuencia de lo dicho en los tres puntos que anteceden, el advenimiento de las nuevas tecnologías y la consiguiente búsqueda durante el período de investigación y extracción de nuevos datos hacen a menudo necesaria una reestructuración aunque sea limitada de los programas previstos inicialmente. Surge así la necesidad de llegar entre las partes contratantes a sucesivas adaptaciones en relación a la duración inicial de la autorización. Esto se observa en la práctica corriente y debería quedar formalmente recogido, en las formas que proceda, por la Directiva.

2.2.3. A juicio del Comité, también los yacimientos relativamente menores, si son económicamente sostenibles, deben considerarse estratégicamente importantes. Lo son tanto desde el punto de vista de la seguridad del aprovisionamiento como de la reducción de los riesgos medioambientales.

2.2.4. El Comité conviene en que los Estados miembros deben mantener la soberanía sobre sus recursos de hidrocarburos, el derecho a su gestión y la responsabilidad sobre el cumplimiento de las normas medioambientales y de seguridad sanitaria, así como la posibilidad de decisión en materia de defensa nacional (como se establece en particular en el artículo 3).

2.3. Duración y extensión de las autorizaciones

2.3.1. El Comité conviene en la necesidad, señalada en la letra b del artículo 5, de que la duración de las nuevas autorizaciones permita al operador planear una explotación económicamente atractiva. Sin embargo, no debe ser excesivamente larga. En cualquier caso es importante que la duración de las nuevas autorizaciones se especifique con precisión desde el momento en que se anuncie la licitación.

2.3.1.1. El Comité coincide también en la conveniencia de prorrogar la duración en caso de retrasos en la realización del programa acordado debidos a circunstancias imprevisibles (como se establece en la letra b del artículo 5).

2.3.1.2. No obstante, como queda dicho en los puntos 2.2.2.1. a 2.2.2.4., en muchos casos los límites temporales establecidos en principio pueden ser oportunamente modificados y adecuados, en el interés general, por circunstancias no cuantificables ni determinables en el momento de la concesión de la autorización, aunque sean teóricamente previsibles. El Comité opina que, en los casos en que los programas de exploración y perforación se hayan llevado a cabo sustancialmente de acuerdo con las disposiciones de contratos ya vigentes en la fecha de entrada en vigor de esta Directiva, el 1 de enero de 1993 (o posteriormente), dichos contratos deben conservar su validez hasta la fecha de vencimiento. En los casos en que se hayan concedido autorizaciones mediante legislación sin indicar una fecha de vencimiento, deberán aplicarse los procedimientos establecidos en el artículo 8 de la propuesta de Directiva con las modificaciones que a continuación se proponen.

2.3.1.3. Así ocurre también en el caso de añadidos y modificaciones del programa original que, por su escasa entidad y/o por otros motivos particulares, no convenga someter a nuevos procedimientos de licitación, sino que deben considerarse más bien como natural desarrollo evolutivo del programa original.

2.3.1.4. Por lo tanto, se debería incluir en la Directiva una disposición que permita, en casos muy determinados, una ampliación limitada de los límites originales sin recurrir a nuevas licitaciones, tal como se ha estipulado en otras directivas recientes (como las relativas a los contratos públicos de obras y servicios).

2.3.1.5. En estos casos deberían definirse los criterios generales y los casos de inconveniencia de convocar nuevas licitaciones abiertas para actividades adicionales (de límite de entidad, o cuando ello resultara antieconómico y/o fuera causa de importantes retrasos operativos).

2.3.2. El Comité coincide en la conveniencia de la delimitación precisa de las zonas autorizadas. A su juicio, si se descubre un yacimiento que se extiende por una zona limítrofe todavía no adjudicada, el concesionario que lo ha descubierto debe poder participar por vía prioritaria en los procedimientos de adjudicación de las autorizaciones en la zona limítrofe, basados siempre en procedimientos competitivos.

2.4. Reversión de zonas no explotadas (art. 8)

2.4.1. Debido a la disparidad de las situaciones legislativas actuales en los diversos Estados miembros, se observa que determinadas zonas están actualmente reservadas sin limitación temporal a un operador particular designado por ley o en cualquier caso autorizado en exclusiva sin la celebración previa de una licitación competitiva. En algunos casos los operadores autorizados son empresas con participación estatal mayoritaria.

2.4.1.1. El Comité comparte la exigencia de que en estos casos, con la salvedad de garantizar la continuidad operativa en las zonas donde se estén desarrollando iniciativas de perforación explorativa o de extracción de hidrocarburos, se aplique el criterio de someter a revisión las partes de autorización relativas a zonas todavía no explotadas, y eventualmente de volver a sacar a licitación las propias zonas con arreglo a criterios competitivos. Esto debe ser así por razones de recuperación de la competencia y con el fin de aumentar las perspectivas de producción de hidrocarburos en el territorio comunitario.

2.4.2. El Comité es de la opinión de que la reversión de las zonas no explotadas debe efectuarse según modalidades que limiten los eventuales conflictos legales y que no pongan en peligro la continuidad de las actividades de investigación y producción. En particular debe garantizarse al concesionario la posibilidad de poder seguir operando no sólo en las zonas que se hallan ya en producción sino también en aquellas para las cuales pueda demostrar que está en posesión de datos geológicos que indiquen una alta probabilidad de próximos hallazgos y para los cuales se comprometa a un activo programa de perforación a corto o medio plazo.

2.4.2.1. En el caso de que la autorización no contenga plazos para la finalización de determinadas fases de investigación, la Directiva prescribe en el apartado 2 del artículo 8 la reversión de aquellas partes de zonas geográficas para las cuales la extracción no haya comenzado en el plazo de 5 años a partir de la concesión de la autorización.

2.4.2.1.1. El Comité opina que esa cláusula podría atenuarse en consonancia con lo dicho en el punto precedente.

2.4.2.2. En el caso de que la autorización haya sido concedida con arreglo a una ley, el apartado 2 del

artículo 8 de la propuesta de Directiva establece la obligación de restituir las partes de zona geográfica que no han sido exploradas o en las cuales la perforación no ha comenzado en los plazos fijados en la legislación. Esta cláusula no ofrece soluciones claras en el caso de que la ley siga vigente y no fije plazos.

2.4.2.2.1. En ese caso habrá que definir qué se entiende por «zonas exploradas» y, en cualquier caso, según qué modalidades y en qué plazos deben finalizar las concesiones de que se trate. También en este caso debería valer el principio de dejar al concesionario las zonas exploradas que previsiblemente tienen perspectivas firmes de yacimientos, siempre que aquél se comprometa a pasar en breve plazo a las sucesivas fases de perforación.

2.4.2.3. Como queda dicho en los puntos precedentes, para poder proceder a la reversión de las así llamadas zonas no explotadas será necesario identificar sus características específicas, y es previsible que se entablen acciones difíciles en el plano jurídico. También podrían surgir conflictos legales en relación con el procedimiento de expropiación y la fijación de compensaciones adecuadas. Una consecuencia indeseable podría ser la de fijar condiciones de disminución del ritmo de investigación y producción. El Comité manifiesta el deseo de que el proceso de reversión de las zonas se efectúe tras un período razonable de análisis y confrontación de las diversas posiciones y que por tanto la entrada en vigor de la Directiva no tenga efectos jurídicos inmediatos de drástica reestructuración unilateral de las concesiones que se hallan en situación crítica.

2.4.2.4. El Comité manifiesta por tanto la opinión de que los Estados miembros y los concesionarios interesados deben elaborar, en un plazo razonablemente breve, «planes de reversión» para las partes de zonas no explotadas. En este plan las zonas en las que ya se está extrayendo o perforando se dejarán al actual concesionario. También podrían dejarse al actual concesionario las zonas para las cuales éste pueda demostrar que ha reunido ya datos geológicos que hacen presumir buenas probabilidades de hallazgos y para los cuales el concesionario se comprometa a elaborar un adecuado programa de perforaciones. Las demás partes de la zona deben ser sometidas a licitación, garantizando que en ella pueda participar también dicho concesionario.

2.4.2.5. El Comité se muestra de acuerdo con el principio de fijar una compensación para el actual concesionario por las zonas sometidas a licitación. La compensación deberá fijarse con arreglo a la legislación y la jurisprudencia local sin que se establezcan otras modalidades específicas, como se dispone en el apartado 4 del artículo 8. Ello evitaría que se plantearan problemas jurídicos innecesarios en algunos Estados miembros.

2.4.2.6. El «plan de reversión» definido en el punto 2.4.2.4. deberá hacerse público y someterse a la Comunidad a efectos de los registros y decisiones necesarios.

2.4.3. El Comité subraya la importancia de que la Directiva contenga una cláusula que exija establecer los plazos y modalidades de reversión de las zonas no explotadas, con la obligación de incluirlos explícitamente tanto en los anuncios de licitación como en los actos de autorización. Esta es, por lo demás, la práctica habitual.

2.4.4. El principio general de la reversión de las zonas no explotadas rige ya en muchos contratos y autorizaciones en diversos terceros países, según modalidades e instrumentos jurídicos que varían según los lugares.

2.4.4.1. El Comité observa que la Directiva propuesta, dada la gran importancia que tiene la Comunidad, podría tener un valor de referencia de alcance imprevisible para países terceros. Por consiguiente, recomienda que se recojan en la Directiva instrumentos como el plan de reversión antes descrito u otros equivalentes, que no se basen exclusivamente en intervenciones legislativas unilaterales.

2.5. Modalidades de licitación

2.5.1. El Comité aprueba las modalidades de anuncio y desarrollo de las licitaciones, así como los criterios básicos relativos a la concesión de las autorizaciones.

2.5.2. En caso de concesión de autorizaciones mediante licitación competitiva no discriminatoria, la entidad adjudicataria no puede verse sometida a obligaciones particulares en materia de adquisiciones propias de bienes, obras y servicios, es decir, a las mismas normas que las entidades que operan con arreglo a concesiones exclusivas, como las relativas a los sectores del agua, la energía eléctrica y los transportes públicos.

2.5.2.1. El Comité se declara de acuerdo con la adopción de este criterio en la Directiva propuesta, y con la consiguiente derogación y modificación de algunos artículos de la Directiva 90/531/CEE.

2.6. Terceros países

2.6.1. En la Propuesta de Directiva se establece una serie de disposiciones (artículo 9) relativas a la igualdad y reciprocidad de derechos en el acceso de empresas comunitarias a las actividades de prospección, exploración y extracción de hidrocarburos en terceros países.

2.6.1.1. En caso de dificultades se prevé la celebración de negociaciones y en caso de que éstas fracasasen, la posible negación del derecho de acceso de las empre-

sas de estos terceros países a las licitaciones análogas que se celebren en la Comunidad.

2.6.1.2. El Comité está de acuerdo con el principio configurador de estas disposiciones, que podrán aplicarse de forma más o menos rígida según lo decida el Consejo de Ministros. Sin embargo, hay que tener presente que existe una remota posibilidad de programas coherentes de investigación y exploración en los territorios comunitarios por parte de empresas aún no establecidas en la Comunidad en los cuales son previsibles importantes programas operativos por parte de empresas comunitarias.

2.6.2. En cualquier caso, la Directiva en su conjunto constituirá un elemento de referencia para los terceros países que deban modificar sus actuales legislaciones en la materia. El Comité, aunque no advierte en las diversas disposiciones de la Directiva elementos concretos de preocupación en este sentido, aparte de los ya señalados, recomienda no obstante redactar en términos más genéricos el apartado 2 del artículo 2, por ejemplo incluyendo su alcance en el contexto del apartado 1 del artículo 3.

2.7. Consideraciones finales

2.7.1. El Comité se manifiesta complacido por las medidas establecidas en la Directiva en materia de apertura de mercados y adopción de criterios competitivos de autorización.

2.7.2. Los nuevos criterios de atribución podrían posibilitar una mayor vivacidad del mercado y posiblemente un aumento, probablemente modesto, de la producción.

2.7.3. El Comité observa sin embargo que una parte considerable de las necesidades comunitarias de hidrocarburos es importada de los terceros países. Un importante acto legislativo CEE, como la propuesta de Directiva que nos ocupa, relativa a la producción de hidrocarburos, debe examinarse con atención por los efectos de referencia que eventualmente podría tener sobre la posible evolución legislativa de los terceros países proveedores de la Comunidad.

2.7.4. En este sentido, los aspectos más delicados de la propuesta de Directiva consisten en primer lugar en el principio de la reciprocidad en las condiciones de acceso, como se dijo en el punto 2.6.1.2., y en segundo lugar en el principio de la reversión de zonas aún no explotadas y autorizadas según modalidades no formalmente competitivas.

2.7.4.1. El Comité manifiesta su preocupación en particular por el segundo de estos principios y subraya por consiguiente la conveniencia de que la reversión de zonas no explotadas utilice el instrumento del «plan de reversión» en lugar del instrumento de la intervención legislativa unilateral.

2.7.5. Finalmente, el Comité hace votos por que la política energética comunitaria se integre cada vez más tanto hacia el interior como hacia el exterior para que las medidas de apertura gradual de los sectores que componen el mercado europeo de la energía converjan con las relativas al desarrollo de relaciones ordenadas y armónicas con los países productores.

Hecho en Bruselas, el 25 de noviembre de 1992.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Susanne TIEMANN