



Resolución del Procurador del Común, de 26 de diciembre de 2013, sobre las actuaciones a adoptar en relación con los proyectos de exploración y posterior extracción de hidrocarburos mediante el sistema de fracturación hidráulica en Castilla y León

Antecedentes

A principios del año 2013, esta Procuraduría acordó iniciar una Actuación de Oficio (Expte. **20130512**), al tener constancia de que la Administración autonómica estaba tramitando varios permisos de investigación de hidrocarburos en los que se pretendía utilizar para su extracción la técnica de fractura hidráulica denominada “fracking”. A título de ejemplo, cabe citar el Acuerdo 214/2011, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se otorgó el Permiso de Investigación de Hidrocarburos “Sedano” con el fin de explorar la existencia de petróleo y/o gas en una superficie de más de 34.000 Hectáreas, parte de las cuales se encontraban en terrenos clasificados como espacios naturales. Asimismo, esta Institución tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la preocupación que esa técnica provocaba en varias provincias de nuestra Comunidad Autónoma, fundamentalmente en las provincias de Burgos y Soria.

Al mismo tiempo, se recibieron en esta Procuraduría, varias mociones aprobadas por los Plenos de distintos Ayuntamientos –Basconcillos del Tozo, Montorio, Urbel del Castillo, Valle de Valdelucio, Valle de Santibáñez, Pedrosa de Río Urbel, Las Quintanillas y Frandovínez-, todos ellos situados en la provincia burgalesa, en las que se ponía de manifiesto lo siguiente ante los distintos permisos de investigación que se estaban tramitando:

- 1. “Este Ayuntamiento manifiesta su malestar y preocupación por la puesta en marcha de planes de explotación de hidrocarburos por medio de las técnicas conocidas como no convencionales, e insta al Gobierno de España a elaborar una norma que prohíba dicha técnica.*
- 2. Dicho Ayuntamiento insta a la Junta de Castilla y León a la derogación de los permisos concedidos, siendo de carácter inmediato paralizar los permisos en proceso de conversión a explotación, en base al Principio de Precaución.*
- 3. El Ayuntamiento de (...) manifiesta su rechazo a estas técnicas, declarando su territorio libre de FRACKING y de extracciones NO CONVENCIONALES de gas/petróleo.*



4. *El grupo municipal coopera con la campaña, PROTECCION NO CONVENCIONAL DE LAS CUENCAS 2013”.*

Posteriormente, se recibió un Acuerdo de la Entidad Local Menor de Lodoso –localidad perteneciente al municipio de Pedrosa del Río Urbel- en idéntico sentido a la aprobada por dichos Ayuntamientos. Por último, debemos indicar que se recibió un escrito de un ciudadano manifestando su disconformidad con el permiso de investigación “Cronos” otorgado por Real Decreto 317/2013, de 26 de abril (BOE 14-05-13), y que afectaba a las provincias de Soria y Guadalajara¹, y de otro en el que solicitaba que se prohibiese la utilización de esta técnica en la comarca burgalesa de las Merindades.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que era necesario conocer la postura de la Consejería de Economía y Empleo –como órgano sustantivo-, y de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente –como órgano ambiental- sobre la utilización de esa técnica de exploración y su posible incidencia sobre el medio ambiente. Al respecto, en primer lugar, el Servicio de Minas de la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo nos facilitó el siguiente informe que, por su interés, pasamos a transcribir:

“1. La exploración, investigación y explotación de hidrocarburos en nuestro país, no se rige por la normativa minera, sino por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, modificada por la Ley 12/2007 y en tanto no se dicten las disposiciones de desarrollo de la presente Ley continuarán en vigor, en lo que no se opongan a la misma, las disposiciones reglamentarias aplicables en materias que constituyen su objeto, por lo que es de aplicación el Real Decreto 2362/1976 de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley sobre investigación y explotación de hidrocarburos de 27 de junio de 1974. Es de aplicación el Real Decreto 863/1985 de 2 de abril de por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, en lo que atañe a la aplicación de técnicas auxiliares que requieran la aplicación de técnica minera o el uso de explosivos. Ninguna de dichas normas prohíbe o impide utilizar la técnica de la fractura hidráulica o fracking.

En cuanto a la Unión Europea, ninguna de las Directivas vigentes impide la aplicación de dicha técnica. Existe un estudio de junio del 2011 del Departamento de Política A., Política Económica y Científica del Parlamento Europeo de "Efectos sobre el medio Ambiente y la salud humana de las actividades de extracción y gas de esquisto y petróleo de esquisto" y dos resoluciones del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre "aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquistos (2011/2309(INI))" y "repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquistos (2011/23088INI)" en las que se repasan los aspectos fundamentales de la aplicación de dicha técnica y dispone que la Comisión estudie y regule dichos aspectos.

¹ En este supuesto, se acordó remitir la queja presentada (Expte. **20132034**) a la Defensoría del Pueblo, al ser este el comisionado competente, puesto que era un permiso otorgado por la Administración del Estado



2. Los sondeos en los que se pretende utilizar la fractura hidráulica requieren autorización específica y a la fecha actual no hay ningún sondeo autorizado, siendo dentro del procedimiento del alcance del estudio de Impacto Ambiental, que establece el art. 8 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, donde el órgano ambiental establece las consultas a las Administraciones afectadas y donde presumiblemente se efectuarán las consultas a los órganos de cuenca afectados, no teniendo conocimiento de que a la fecha haya pronunciamiento de Confederación Hidrográfica alguna.

3. No nos consta que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente haya establecido un protocolo específico de control de actuaciones que desarrollen las empresas a las que se han otorgado los permisos de investigación, mas allá del establecimiento de un condicionado en la Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.). No obstante, en la petición de informe que el Procurador del Común ha efectuado a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, sobre estas mismas cuestiones, quedará, sin duda, más extensamente tratado esta cuestión

4. Cabe señalar que los proyectos autorizados o en trámite de autorización, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que pretenden utilizar la técnica de fractura hidráulica, son proyectos de investigación por lo que las actuaciones solicitadas son puntuales, se circunscriben a formaciones de pizarras o esquistos profundos, muy por debajo de las formaciones que contienen los acuíferos de aguas dulces, explotados para consumo humano o agrícola.

Las técnicas actuales de perforación y cementación de pozos, ejecutadas en la forma correcta, permiten aislar dichos acuíferos de forma efectiva, y auscultar la calidad del sellado por cementación, mediante herramientas geofísicas diseñadas al efecto.

Los propelentes químicos que se adicionan al agua para transportar las arenas utilizados para mantener abiertas las micro-fisuras provocadas, se adicionan en muy poca proporción y los que no se recuperen por recirculación, deben quedar confinados en la formación impermeable que se estimula, sin que deban migrar a formaciones circundantes permeables.

5. De todo ello, se concluye que, utilizado en yacimientos que reúnan las condiciones adecuadas, con las técnicas actuales de construcción y auscultación de pozos y el tratamiento adecuado de las aguas residuales, la aplicación del fracking o fractura hidráulica, no supone en sí misma, un riesgo singular para el medio ambiente, sobre manera aplicada en permisos de investigación.

Si hay una percepción social negativa hacia dichos proyectos, se debe al desconocimiento de la técnica, a malas prácticas realizadas en el pasado y a la falta de una regulación específica de la aplicación de dicha técnica, lo que esta en vías de solución con los trabajos que desarrolla la Comisión Europea al efecto”.



La Consejería de Fomento y Medio Ambiente parte, en el informe remitido, del documento "Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana", elaborado en junio de 2011, por el Departamento Temático A: Política Económica y Científica de la Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo, el cual establece, entre sus recomendaciones, las siguientes:

“El actual marco normativo de la UE sobre fracturación hidráulica, que es el elemento básico de la extracción de gas de esquisto y petróleo estático, presenta una serie de lagunas. Y lo que es más importante, el umbral para las evaluaciones de impacto ambiental que deben realizarse respecto a las actividades de fracturación hidráulica en la extracción de hidrocarburos se ha fijado muy por encima de cualquier posible actividad industrial de este tipo, por lo que debería reducirse considerablemente.

Habría que revisar el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre el agua y prestar especial atención a las actividades de fracturación y sus posibles consecuencias para las aguas de superficie.

Habría que reforzar las autoridades regionales para que adopten decisiones sobre la autorización de proyectos que impliquen fracturación hidráulica. La participación del público y las evaluaciones del ciclo de vida deberían ser obligatorias a la hora de tomar estas decisiones.

Debido al complejo carácter de las posibles repercusiones y riesgos para el medio ambiente y la salud humana de la fracturación hidráulica, habría que examinar la posibilidad de adoptar una nueva Directiva a nivel europeo para regular exhaustivamente todas las cuestiones relacionadas con este ámbito”.

Por ello, prosigue el informe remitido, *“ha de considerarse que la técnica de la fractura hidráulica está contemplada en la normativa ambiental europea sobre evaluación de impacto ambiental y en su transcripción en la legislación nacional a través del RDL 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.*

Si bien la normativa sobre evaluación de impacto ambiental no hace alusión a permisos de investigación, este tipo de proyectos podrían estar incluidos en el Grupo 3. Industrias extractivas. Apartado a) Perforaciones profundas, con excepción de las perforaciones para investigar la estabilidad de los suelos, del Anexo II del citado RDL 1/2008, de 11 de enero, que establece en el apartado 2 del artículo 3 que los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el Anexo II sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en el Real Decreto Legislativo, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Anexo III del mencionado RDL.



A estos efectos, el texto del Acuerdo 214/2011, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se otorga el Permiso de Investigación de Hidrocarburos "Sedano" (Burgos), establece en sus condiciones especiales que "... en el supuesto que se precise realizar sondeos u otras labores, antes de su realización, se pondrá en conocimiento del órgano competente de la Comunidad Autónoma la situación exacta de los mismos, las técnicas a emplear, secciones de perforación, entubación, profundidades, medidas de seguridad para evitar escapes de gas, etc., así como las instalaciones anexas que se precisen, para que a vista de estos datos se valore la afección al medio ambiente, realizándose los trámites reglamentarios que procedan (Estudio de Impacto Ambiental y/o Plan de Restauración), previamente a su autorización, máxime teniendo en cuenta que una parte del permiso se encuentra afectado por espacios naturales, LICs ZEPAs, Hoces del Alto Ebro y Rudrón, Sierra de la Tesla-Valdivieso, Húmeda-Peña Amaya, Riberas del río Arlanzón y afluentes, con sus limitaciones para realizar trabajos mineros". El Documento Ambiental del denominado "Pozo Sedano nº 2" ha tenido entrada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos con fecha 20 de diciembre de 2012, y en la actualidad se está tramitando.

No consta que se haya recibido informe sobre esta cuestión por parte de las Confederaciones Hidrográficas competentes en relación con el impacto que esta técnica puede tener en los acuíferos de la zona, ni la elaboración de protocolo con la Consejería de Economía y Empleo para el control de las actuaciones que desarrollan las empresas a las que se les han otorgado los permisos de investigación para la exploración de hidrocarburos. Los informes solicitados respecto de los permisos para la realización de actuaciones de investigación con la técnica de fractura hidráulica, requieren el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de dichas actuaciones para una correcta evaluación de las posibles afecciones ambientales y la compatibilidad con la protección de los espacios naturales".

A la vista de lo informado, tras analizar el contenido de las Mociones aprobadas por la Entidad Local Menor y los Ayuntamientos anteriormente citados y de la información remitida por la Administración autonómica, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes

Consideraciones Jurídicas

Con carácter previo, es preciso realizar un breve análisis general sobre el controvertido sistema de extracción de gas no convencional mediante fracturación hidráulica, y sobre su impacto para el medio ambiente, la salud pública y las políticas energéticas y de lucha contra el cambio climático².

² En este análisis se va a seguir la Resolución del Ararteko de 19 de noviembre de 2012, sobre la intervención de las administraciones públicas vascas en el proyecto de exploración y posterior extracción de hidrocarburos en el yacimiento Gran Enara mediante el sistema de fracturación hidráulica.



Posteriormente, describiremos la regulación de la utilización de esta técnica tanto en la normativa europea y española, como en las Comunidades Autónomas, haciendo una especial referencia a Castilla y León.

I. LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA: OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE SU UTILIZACIÓN

La fracturación hidráulica o fracking es un sistema de extracción de hidrocarburos líquidos o gaseosos del subsuelo. Tradicionalmente el gas natural se ha extraído desde depósitos ubicados en rocas porosas y permeables que concentraban una gran cantidad de hidrocarburos comunicados que facilitan su recuperación mediante la perforación horizontal de un pozo de extracción.

A diferencia de este sistema convencional, en el caso de hidrocarburos ubicados en roca de pizarra o de esquistos, el yacimiento de gas o petróleo se denomina no convencional por no estar albergado en una zona determinada. Estos hidrocarburos están dispersos en grandes volúmenes de roca de miles de kilómetros cuadrados con un pequeño contenido de gas, baja porosidad y de permeabilidad muy baja. El origen de este sistema de extracción y su desarrollo tecnológico surgió en los Estados Unidos durante la década de los 70 cuando, tras el agotamiento de los yacimientos de gas convencional, las empresas gasísticas se vieron obligadas a comenzar a perforar en formaciones cada vez menos permeables. Esa modificación de las técnicas de explotación fue impulsada por los avances tecnológicos que permitieron aumentar la perforación horizontal y combinarla con la utilización de la fracturación hidráulica para la recuperación de este gas no convencional.

El gas natural, principalmente metano, está encapsulado en pequeños poros a lo largo de toda la zona de roca. Para conseguir la extracción del gas hay que hacer una perforación vertical profunda (normalmente de unos 5.000 metros) hasta la localización de la roca madre que contiene el gas. Una vez localizada esta técnica requiere la perforación horizontal a lo largo de la extensión de la roca. Para su extracción este sistema prevé la estimulación de las pequeñas partículas de gas mediante la fracturación de la roca con pequeñas microexplosiones y una posterior inyección de agua y de productos químicos que permiten su obtención por la propia tubería.

El progreso social y económico que ha impulsado esta nueva técnica se ha visto ensombrecido por los problemas medioambientales, principalmente derivados de la contaminación de los acuíferos por los fluidos de inyección o por el gas recuperado, que han sido denunciados en zonas de los Estados Unidos con una densidad de población elevada, y que han albergado también estos campos de perforación. La Agencia Estadounidense de Medio Ambiente (EPA) ha estudiado varios casos de denuncia por contaminación producida por la utilización de este sistema de extracción, y se encuentra elaborando a instancias del Congreso de los Estados Unidos un estudio para un mejor conocimiento de los



potenciales impactos de esta técnica en los recursos de agua potable en el país³. A estos efectos, en diciembre de 2012 elaboró un Informe preliminar sobre esta cuestión (EPA/601/R-12/011)⁴, y se esperaba que el borrador del informe definitivo estuviese redactado en 2014 para someterlo a información pública y a la opinión de los expertos.

En dicho informe preliminar, se parte de la consideración del gas natural como un elemento clave en el desarrollo de las energías limpias del país dado el desarrollo tecnológico de la técnica de la fractura hidráulica y las elevadas reservas disponibles en el subsuelo de los Estados Unidos. Sin embargo, se reconoce el impacto de esta técnica sobre el medio ambiente y la salud pública, especialmente sobre las reservas de agua potable, por lo que se van a tomar muestras en varias localidades de los Estados de Colorado, Pennsylvania, Texas y Dakota del Norte, con el fin de identificar la causa de la contaminación que, en su caso, pudiera surgir durante la extracción de los hidrocarburos.

El desarrollo de esta tecnología en Estados Unidos para la extracción de este gas no convencional y el incremento de la demanda y de los precios de los hidrocarburos ha permitido su estudio en otras zonas del planeta. Hasta ahora se han localizado importantes yacimientos de rocas de pizarra en zonas como Argentina, Canadá, el Este de Europa (Polonia, Rumania, Bulgaria), México y China. En nuestro país estos recursos de gas no convencional pueden ser más limitados, habiéndose localizado varios bloques de gas pizarra en el subsuelo de algunas zonas de Andalucía, del valle del Ebro y de la cornisa cantábrica. En la mayoría de estos países las propuestas de investigación y exploración han coincidido con un intenso debate social sobre las ventajas que produce la obtención de este recurso natural y sobre los impactos medioambientales, económicos y sociales que puede implicar la utilización de este sistema de extracción.

Por lo tanto, las oportunidades y riesgos del gas no convencional en el contexto internacional es una cuestión en plena vigencia. La Agencia internacional de la Energía (AIE) presentó en mayo de 2012 un Informe Especial sobre este sistema de extracción de hidrocarburos en el que plantea la posibilidad de alcanzar una edad dorada del gas siempre que esta energía fósil pueda desarrollarse de forma rentable y con un impacto medioambientalmente aceptable⁵. El informe identifica los beneficios que implican los avances en la tecnología de la fracturación hidráulica para la extracción del gas de esquisto. El incremento de la producción del gas no convencional supone una oportunidad para el desarrollo de la industria gasística, un suministro más seguro y una mayor diversidad energética. No obstante, el referido informe expone las preocupaciones sociales y medioambientales que rodean esta fuente de energía, ya que se reconoce que este sistema de extracción implica una mayor huella ecológica que el gas convencional,

³ <http://www2.epa.gov/hfstudy>

⁴ Progress Report: Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources
<http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/hf-report20121214.pdf>

⁵ "The Golden Rules for a Golden Age of Gas" World energy Outlook. Special Report on Unconventional Gas. International Energy Agency.
<http://www.worldenergyoutlook.org/goldenrules/>

derivada de la mayor ocupación de suelo, el consumo de recursos hídricos y el riesgo de la contaminación del agua y de la atmósfera. Esa mayor afección medioambiental ha supuesto una importante contestación social, por lo que propone una serie de normas y regulaciones para hacer frente a estos impactos. El informe considera que la aplicación de esas normas de oro redundará en una mejor respuesta a los agentes sociales sobre estos retos medioambientales para que los proyectos de extracción de gas no convencional puedan disponer de un mayor apoyo para llevarlos a cabo.

En el ámbito europeo, cabe mencionar el informe elaborado por la Comisión Europea en septiembre de 2012⁶, en el que se han identificado las principales causas de los riesgos que para el medio ambiente supone la utilización de esa técnica:

- El uso significativo de agua y productos químicos para la extracción de los hidrocarburos en comparación con la técnica convencional.
- Se requiere un mayor número de pozos por lo que los impactos serán mayores.
- Debe asegurarse la integridad de los pozos y del resto de infraestructuras asociadas durante todo el proceso de explotación con el fin de evitar cualquier riesgo de contaminación de las aguas tanto superficiales como subterráneas.
- Debe asegurarse que no se derraman ni productos químicos ni agua pesada en el medio ambiente ante su potencial perfil contaminante.
- Debe asegurarse una correcta identificación de los sitios geológicamente adecuados con el fin de evitar incertidumbres sobre la permanencia durante mucho tiempo del agua y de los productos químicos utilizados en la técnica de la fractura hidráulica.
- La potencial toxicidad de los aditivos químicos utilizados.
- El impacto potencial del transporte de equipos, materiales y residuos.
- La contaminación atmosférica y acústica que puede generar la utilización de la técnica de la fractura hidráulica.

Asimismo, se han descrito los impactos más significativos de esa técnica sobre el medio ambiente y la salud pública:

A) **Impacto y riesgo sobre el suelo y el subsuelo.** En efecto, este sistema requiere la excesiva ocupación de suelo, tanto por las plataformas de extracción -debido al alto número de perforaciones requerido-, como por los almacenes para albergar el gas y distribuir posteriormente su contenido para el

⁶ Informe elaborado por la AEA para la Comisión Europea “Support to the identification of potential risks for the environment and human health arising from hydrocarbons operations involving hydraulic fracturing in Europe”.
<http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>

consumo. Así, la acumulación y dispersión sobre el territorio de las plataformas de perforación inciden en el paisaje y, fundamentalmente, sobre usos propios del medio rural (agrícola, ganadero, forestal, etc...).

En relación con el subsuelo, es preciso tener en cuenta que no puede recuperarse una importante cantidad del flujo inyectado a las capas geológicas donde se encuentra la pizarra (entre un 80 y un 50%), sin que se hayan aclarado los riesgos que puede tener su almacenamiento geológico y su posible migración hacia la superficie de ese fluido junto con otras sustancias presentes en el subsuelo (metano, restos radioactivos, etc...). Además, la utilización de pequeñas explosiones en la zona de pizarra junto con la inyección de agua a presión podría provocar pequeños sismos de escala 1 a 3 de Richter⁷.

B) Impacto sobre el agua. El proceso de fracturación hidráulica requiere un uso intensivo de agua (hasta 25.000 m³ por pozo en un período pequeño de tiempo) durante la inyección a alta presión para provocar la estimulación del gas. Asimismo, tal como hemos indicado anteriormente, los acuíferos existentes pueden resultar contaminados por varios motivos: inyección de aditivos químicos potencialmente tóxicos, mala cementación de los pozos, escape de metano a través de fisuras o grietas geológicas. En todo caso, sería precisa un correcto tratamiento y depuración del agua recuperada.

C) Impacto sobre la atmósfera. Las emisiones de contaminantes a la atmósfera en las plataformas pueden tener su origen en las balsas en las que se recoge el fluido recuperado, en los equipos de perforación y en los vehículos de transporte. Además, existe un riesgo de emisiones difusas de gas metano a la atmósfera durante el período de fracturación, siendo este uno de los gases naturales que contribuyen más al efecto invernadero. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la extracción de gas mediante la técnica del “fracking” puede producir más emisiones de CO₂ que la convencional.

D) Impacto sobre la biodiversidad y los espacios naturales. La contaminación acústica durante las distintas fases de la explotación puede suponer un grave perjuicio para la fauna y flora del hábitat. Además, es preciso tener un mayor cuidado si afectase a algún espacio con especial protección medioambiental.

E) Riesgos para la salud humana y el medio ambiente ante la utilización de sustancias químicas ya citadas anteriormente durante la utilización de la técnica de fractura hidráulica, y que podrían resultar tóxicas y nocivas para la salud humana. Al respecto, debemos recordar que en Austria se ha propuesto el uso de fluidos de fracturación que contienen únicamente agua, arena y almidón de maíz⁸ para evitar la referida contaminación.

En definitiva, los riesgos planteados por la utilización de la técnica de fracturación hidráulica son mayores que los de la extracción convencional, en especial por el número de pozos de perforación que

⁷ En 2011, se suspendieron las prospecciones que se estaban desarrollando en la localidad de Blackpool (Reino Unido) como consecuencia de un terremoto de 1'5 en la escala de Richter
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-lancashire-13599161>

⁸ Informe de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo sobre aspectos industriales, energéticos y otros del gas y del petróleo de esquisto (2011/2309/(INI))

requiere. Por ello, el precitado Informe elaborado para la Comisión Europea formula una serie de recomendaciones⁹ para minimizar el impacto y los riesgos que supone la utilización de esta técnica, y que deberían ser implementadas en todos los países de la Unión Europea. Así, se parte del hecho de que un número importante de recomendaciones ya efectuadas por el Departamento de Energía de los Estados Unidos (SEAB, 2011a NPR) deben tenerse en cuenta por los legisladores de los países europeos. Por lo tanto, se recomienda a la Comisión Europea que tome una visión estratégica de los potenciales impactos y riesgos de esta técnica, debiendo tomar en consideración los siguientes problemas relevantes para Europa:

- Debe iniciarse la descripción científica de los paisajes y hábitats con el fin de planificar, prevenir y mitigar los impactos de la utilización de la técnica de la fractura hidráulica en la superficie de los terrenos.
- Debe establecerse un seguimiento efectivo sobre el terreno para ejecutar una evaluación acumulativa de los impactos de esta técnica sobre la población y el suelo.
- Debe restringirse el desarrollo de esta técnica en áreas de alto valor o sensibilidad para la biodiversidad, los recursos hidráulicos o para la comunidad.

Además, podrían aplicarse las siguientes medidas específicas para los impactos ya descritos anteriormente:

1. Con el fin de mitigar el impacto del tráfico rodado, debe buscarse durante la fase de exploración el lugar más adecuado para ubicar las instalaciones anejas de almacenamiento necesarias para extraer los hidrocarburos. Asimismo, es precisa la búsqueda de alternativas que reduzcan el tránsito de vehículos pesados mediante el desarrollo de un plan de transporte que identifique las mejores rutas y lugares de estacionamiento de los vehículos, minimizando así las emisiones de CO₂.
2. Es necesario elegir adecuadamente el espacio donde se ubicarán las instalaciones con el fin de minimizar el impacto en el paisaje. Así, se aconseja intentar reducir el número de perforadoras con el fin de incrementar el espacio entre los pozos disminuyendo el número de instalaciones asociadas, y se deben evitar las áreas más sensibles.
3. Deben minimizarse las emisiones de las perforadoras que se utilicen para disminuir la contaminación atmosférica. A tal fin, debería usarse como combustible la electricidad o gas natural para minimizar las emisiones de CO₂, y deben instalarse catalizadores que limiten las emisiones de fuego.

⁹ Informe citado en la Nota 6



4. Debe reducirse la contaminación acústica que se genere durante la perforación de los pozos para proteger los impactos sobre la fauna salvaje y sobre los habitantes del entorno. Para ello, deben utilizarse métodos adecuados de barrenamiento.
5. Para reducir el impacto de la cantidad de agua que debe utilizarse durante la perforación, deben gestionarse de manera adecuada los acuíferos en la zona, fomentando la reutilización de las aguas existentes. Además, debe valorarse la utilización de agua salada en la fractura hidráulica reduciendo la merma de los ya citados acuíferos.
6. Utilización de técnicas alternativas desarrolladas por las empresas (tecnología REC) para minimizar el escape de gases durante la perforación.
7. Control para evitar el contacto entre los hidrocarburos y las aguas subterráneas para evitar su contaminación. Para ello, debe efectuarse un seguimiento permanente de los acuíferos para detectar cualquier anomalía estableciendo unos estándares de calidad apropiados que eviten y controlen las posibles fugas y derrames. En caso de duda, la Administración debe proteger los acuíferos que puedan estar en riesgo dada su permeabilidad evitando las perforaciones. Finalmente, deben asegurarse las cubiertas de los pozos para lograr una protección a largo plazo de los recursos de agua potable existentes.
8. Idénticas medidas deben adoptarse para prevenir la contaminación de las aguas superficiales evitando la erosión del terreno. Para ello, deberían prohibirse los vertidos del agua sobrante de la utilización de esta técnica para evitar que surjan las sustancias contaminantes procedentes del interior de la tierra.
9. Control de la calidad del aire para identificar cualquier incremento significativo de la polución. Para ello, el uso de técnicas novedosas (tecnología VRU) permite la recuperación del 95% del vapor generado, y el uso de taladros específicos (low-bleed o no-bleed) reduce la emisión del gas metano. Además, se debe evitar el uso de deshidratadores de glicol que potencian el escape de gases contaminantes.
10. Se evitará la presencia de especies invasoras que puedan acudir junto a las infraestructuras asociadas con el fin de preservar la biodiversidad.

Por último, se citan una serie de recomendaciones que deberán tenerse en cuenta en estudios posteriores, y que tienen su importancia en el continente europeo con una elevada densidad de población: el control de los microseísmos que pueden estar relacionados o inducidos como consecuencia de la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, la determinación de las interacciones entre los fluidos utilizados en la fractura y las rocas de esquisto, el desarrollo de mejoras en los métodos de cementación, y de fluidos y perforadoras con un menor impacto ambiental.

II. LA REGULACIÓN DE LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA EN EL DERECHO EUROPEO

A pesar de las recomendaciones anteriormente citadas y que han sido recogidas en el Informe remitido a la Comisión Europea, la Unión Europea todavía no ha aprobado hasta el momento ninguna disposición normativa que regule directamente este sistema de extracción de gas no convencional, puesto que el Derecho Comunitario reconoce la plena soberanía de los Estados miembros sobre los recursos de hidrocarburos situados en sus territorios. El marco regulador para la aprobación de estos proyectos sería el establecido en la Directiva 94/22/CE, del Parlamento Europeo y el 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 hidrocarburos¹⁰. Asimismo, estos proyectos deben tener en cuenta la normativa de protección medioambiental¹¹, control de la calidad de las aguas subterráneas¹², gestión de residuos¹³, responsabilidad por daños ambientales¹⁴ y la que regula el control de las sustancias y preparados químicos¹⁵.

No obstante, algunas instituciones comunitarias se han pronunciado mediante la publicación de informes elaborados por terceros expertos. Así, la Comisión Europea publicó en enero de 2012 un informe elaborado en noviembre de 2011 sobre el gas no convencional en Europa¹⁶, en el que se analizó la situación de los proyectos de investigación, exploración y extracción de gas de esquisto en cuatro estados miembros -Polonia, Francia, Alemania y Suecia-, concluyendo que la aplicación de la legislación nacional vigente, especialmente en el campo de la protección medioambiental, cubre casi todos los aspectos relacionados con las actividades extractivas del gas de esquisto, siendo además dicha normativa fruto del desarrollo de las directivas comunitarias. En relación con la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos la normativa comunitaria establece un listado y unos umbrales en los que no incluye de

¹⁰ Si bien no afecta a Castilla y León, en esta materia es preciso tener en cuenta la reciente 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 el mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE.

¹¹ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. También la 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.

¹² Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

¹³ Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

¹⁴ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

¹⁵ Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.

¹⁶ Informe elaborado por Philippe & Partners. Informe final de 08 de noviembre 2011 http://ec.europa.eu/energy/studies/doc/2012_unconventional_gas_in_europe.pdf

forma específica la fracturación hidráulica, si bien se permite a los Estados miembros de la Unión Europea que en su Derecho interno lo regulen.

De igual forma, el Parlamento Europeo presentó en junio de 2011 un estudio sobre las repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana¹⁷. Este informe expone que esta tecnología presenta repercusiones medioambientales inevitables y acumulativas –tal como estamos describiendo en nuestra Resolución- por lo que recomendaba regular en un marco normativo propio estas extracciones, ya que la legislación minera vigente no tiene en cuenta aspectos específicos de la fracturación hidráulica: así, se mencionaba la necesidad de determinar un umbral específico para las evaluaciones de impacto ambiental que deben realizarse respecto a estos proyectos, y se sugería la necesidad de reforzar la participación pública, y capacidad de las decisiones de las autoridades regionales en los procedimientos de autorización, excluyendo zonas sensibles de su ámbito de publicación.

Las conclusiones de dicho estudio son las siguientes que, por su interés, pasamos a transcribir:

- *No existe una Directiva amplia que establezca una legislación sobre la minería europea. No existe un análisis público, amplio y detallado del marco normativo relativo a la extracción de gas de esquisto y petróleo estático, por lo que debería llevarse a cabo.*
- *El actual marco normativo de la UE sobre fracturación hidráulica, que es el elemento básico de la extracción de gas de esquisto y petróleo estático, presenta una serie de lagunas. Y lo que es más importante, el umbral para las evaluaciones de impacto ambiental que deben realizarse respecto a las actividades de fracturación hidráulica en la extracción de hidrocarburos se ha fijado muy por encima de cualquier posible actividad industrial de este tipo, por lo que debería reducirse considerablemente.*
- *Habría que revisar el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre el agua y prestar especial atención a las actividades de fracturación y sus posibles consecuencias para las aguas de superficie.*
- *En el marco de un análisis de ciclo de vida, un análisis exhaustivo de costes y beneficios podría constituir una herramienta para evaluar los beneficios en general para la sociedad y sus ciudadanos. Debería desarrollarse un enfoque armonizado para su aplicación en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, basado en qué autoridades competentes pueden evaluar sus análisis de ciclo de vida y debatirlos con el público.*

¹⁷ “Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana”. Publicado por el parlamento Europeo en junio de 2011.
<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/studiesdownload.html?languageDocument=ES&file=66719>



- *Habría que examinar si debe prohibirse en general el uso de productos químicos tóxicos para inyección. Por lo menos habría que dar a conocer todas las sustancias químicas que deben utilizarse, el número de los productos químicos permitidos debería restringirse y su uso debería ser objeto de seguimiento. Deberían recopilarse estadísticas a nivel europeo sobre las cantidades inyectadas y el número de proyectos.*
- *Habría que reforzar las autoridades regionales para que adopten decisiones sobre la autorización de proyectos que impliquen fracturación hidráulica. La participación del público y las evaluaciones del ciclo de vida deberían ser obligatorias a la hora de tomar estas decisiones.*
- *El seguimiento de las corrientes de aguas superficiales y de las emisiones a la atmósfera debería ser obligatorio para conceder permisos a los proyectos.*
- *Deberían recopilarse y analizarse a nivel europeo estadísticas sobre accidentes y reclamaciones. Una autoridad debería recibir y examinar las reclamaciones cuando se autoricen proyectos.*
- *Debido al complejo carácter de las posibles repercusiones y riesgos para el medio ambiente y la salud humana de la fracturación hidráulica, habría que examinar la posibilidad de adoptar una nueva Directiva a nivel europeo para regular exhaustivamente todas las cuestiones relacionadas con este ámbito.*

Finalmente, en base a este estudio, el Parlamento Europeo aprobó, con fecha 21 de noviembre de 2012, dos Resoluciones sobre esta materia: una sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308)¹⁸, y otra sobre los aspectos industriales, energéticos y otros del gas y petróleo de esquisto (2011/2309)¹⁹ en la línea de lo ya expuesto hasta ahora.

En la primera de estas resoluciones se partía del hecho de que “*sin perjuicio de la prerrogativa exclusiva de los Estados miembros de explotar sus recursos energéticos, cualquier explotación de combustibles fósiles no convencionales debe garantizar unas condiciones justas y equitativas en toda la Unión, de plena conformidad con la normativa pertinente de la UE en materia de seguridad y protección medioambiental*”. Para ello, en primer lugar, solicitaba a la Comisión la adopción de una serie de medidas, siendo las más relevantes las siguientes:

- *Que presente “un marco de gestión de riesgos a escala de toda la Unión Europea para la prospección o extracción de combustibles fósiles no convencionales con el fin de garantizar que se apliquen disposiciones armonizadas en materia de protección de la salud humana y del medio ambiente” (Punto 7).*

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0443+0+DOC+XML+V0//ES>

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0444+0+DOC+XML+V0//ES>



- Que, *“en colaboración con los Estados miembros y las autoridades reguladoras competentes, efectúe un seguimiento continuo de los acontecimientos producidos en este ámbito y que adopte las medidas necesarias para complementar y ampliar la normativa comunitaria existente en materia medioambiental”* (Punto 8).
- Que se garantice *“una aplicación eficaz, en las distintas legislaciones nacionales, de las disposiciones relativas a las evaluaciones de impacto medioambiental de las actividades mineras”*, debiendo ser estas acompañadas *“de un proceso abierto y transparente”* (Punto 22).
- Que presente propuestas para asegurar que las disposiciones de la Directiva relativa a evaluación de impacto medioambiental contemplen adecuadamente las particularidades de la exploración y extracción de gas y petróleo de esquisto, para lo que debería incluir *“el impacto sobre la calidad del aire, la calidad del suelo, la calidad del agua, la estabilidad geológica, el uso del suelo y la contaminación acústica durante todo el ciclo de vida”* (Punto 23).
- Que, al no haberse demostrado la sostenibilidad del gas esquisto, se evalúe exhaustivamente, junto con los Estados miembros, *“las emisiones de gases de efecto invernadero durante todo el proceso de extracción y producción para demostrar la integridad medioambiental”* (Punto 26).
- Que debe presentar propuestas *“para incluir de forma explícita los líquidos de fracturación como “residuos peligrosos” según el Anexo III de la Directiva europea sobre residuos (2008/98/CE)”* (Punto 28).
- Que se garantice el cumplimiento en su totalidad de *“los estándares medioambientales europeos que sean de aplicación, en particular en lo relativo al agua utilizada para la fracturación hidráulica”* (Punto 30).
- Que presente en el plazo más breve *“unas pautas en relación con la elaboración de datos de referencia en materia de seguimiento de las aguas para la evaluación del impacto medioambiental de la exploración y extracción de gas de esquisto así como los criterios que se han de aplicar al evaluar el impacto de la fracturación hidráulica en los embalses de aguas subterráneas que existen en diferentes formaciones geológicas, incluidos el posible filtrado y los impactos acumulativos”* (Punto 36).
- Que presente propuestas legislativas para conferir carácter obligatorio al uso de un dispositivo de combustión de acabado ecológico *“para todos los pozos de gas de esquisto de la UE a fin de limitar la quema únicamente en caso de que la seguridad quede comprometida”* y también para prohibir completamente el venteo de dichos pozos

“en un esfuerzo por reducir las emisiones fugitivas de metano y compuestos orgánicos volátiles vinculados al gas de esquisto” (Punto 49).

- Que refuerce las normas que rigen *“las responsabilidades de las corporaciones transnacionales en cuanto a los derechos sociales y ambientales y los posibles medios para ponerlas en práctica” (Punto 66).*

Además, señala una serie de riesgos inherentes a la utilización de la técnica de fracturación hidráulica:

- El metano *“es un potente gas de efecto invernadero cuyas emisiones deben ser totalmente consideradas en virtud de la Directiva 2003/87 (ETS) o la Decisión 406/2009 (la “Decisión sobre el esfuerzo compartido”)” (Punto 9).*
- Existe *“un riesgo de movimientos sísmicos tal como se demostró en la prospección de gas de esquisto al noroeste del Reino Unido”,* por lo que *“apoya las recomendaciones del informe elaborado por el Gobierno británico que prevé que los operadores deben cumplir determinados estándares sísmicos y microsísmicos” (Punto 25).*
- Existen riesgos de sismicidad, por lo que para solucionar este problema, se pide que *“los institutos geológicos nacionales competentes realicen una supervisión sísmica de referencia en zonas vulnerables sísmicamente en las que se han concedido permisos para la extracción de gas de esquisto, con en fin de establecer una sismicidad de referencia que permita valorar la posibilidad y el posible impacto de cualquier terremoto inducido (Punto 47)”.*
- Dicha Resolución señala que *“es necesario aprender las lecciones de la explotación de gas de esquisto en los Estados Unidos”,* y ve *“con particular inquietud que la extracción de gas de esquisto requiere grandes volúmenes de agua” (Punto 58).*

Finalmente, dicha Resolución manifiesta que *“no está claro que el actual marco regulador de la legislación de la Unión Europea ofrezca una garantía adecuada contra los riesgos para el medio ambiente y la salud humana asociados a las actividades relacionadas con el gas de esquisto” (Punto 60).*

En la segunda Resolución, el Parlamento Europeo se centra en los aspectos energéticos de esta problemática, señalando que *“debe valorarse y planificarse el potencial de Europa para una extracción y un uso sostenibles de los recursos de gas y petróleo sin poner en peligro la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos (Punto 2)”.* Además, reconoce el impacto positivo significativo que el auge del gas de esquisto en Estados Unidos ha tenido sobre el mercado del gas natural y sobre los precios del gas y la electricidad, puesto que han disminuido los precios de gas para los EE.UU –lo que plantea dificultades adicionales de competitividad para la Unión Europea-, por lo que propone a la Comisión que *“en la*



próxima reunión del Consejo de la Energía UE-EE.UU aborde el impacto potencial sobre el mercado de gas natural licuado (GNL) del desarrollo del gas de esquisto a nivel mundial, así como el levantamiento de posibles restricciones al comercio mundial de GNL (Punto 8)”.

Asimismo, insta a un desarrollo tecnológico que mitigue el impacto ambiental, por lo que recomienda a los Estados miembros y a la Comisión “*valorar la posibilidad de extraer gas de esquisto sin emplear productos químicos, e insta a proseguir las actividades de investigación y desarrollo respecto a dichas técnicas y prácticas que mitigarían los impactos potenciales sobre el medio ambiente (Punto 26)*”. De igual manera “*insta a la Comisión a presentar recomendaciones para todos los pozos de gas de esquisto de la UE, a fin de reducir las emisiones fugitivas de metano (Punto 27)*”.

En relación con el marco normativo, recuerda que, conforme al principio de subsidiariedad, cada Estado miembro tiene derecho a decidir por sí mismo sobre la explotación del gas y del esquisto, si bien “*insta a los Estados miembros a poner en práctica un régimen normativo sólido y garantizar los recursos administrativos y de seguimiento necesarios para el desarrollo sostenible de todas las actividades relacionadas con el gas de esquisto, incluidas aquellas requeridas por la legislación de la UE en materia de protección medioambiental y climática (Punto 28)*”.

Asimismo, resalta la importancia de la transparencia y de consultar ampliamente a la opinión pública, por lo que se insta “*a los Estados miembros a que evalúen su legislación para verificar si este aspecto se tiene en cuenta como corresponde, incluida la plena aplicación de lo dispuesto en el Convenio de Aarhus y de las disposiciones correspondientes en el Derecho de la Unión (Punto 30)*”. A tal fin, se pide “*a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren que la necesaria modificación del marco jurídico para la concesión de licencias de explotación de gas de esquisto requiera obligatoriamente el visto bueno de las autoridades locales afectadas (Punto 32)*”. Finalmente, manifiesta que, tal como hacen algunos Estados miembros para todos los proyectos relacionados con la energía, debería adoptarse “*un planteamiento de ventanilla única para la autorización y concesión de licencias y para el examen del cumplimiento de la normativa medioambiental (como una evaluación de impacto ambiental obligatoria) (Punto 31)*”.

Finalmente, se señala que “*es de particular importancia que los operadores de gas de esquisto de la UE se comprometan y creen fuertes relaciones con las comunidades locales en cada fase de sus operaciones, dado que la UE tiene una mayor densidad de población que los EE.UU y que los propietarios de tierras en Europa no son dueños de los recursos del subsuelo, por lo que no se benefician directamente de la extracción, como en los EE.UU (Punto 35)*”. Para ello, el Parlamento Europeo estima que “*la mejor manera de garantizar una implicación significativa y oportuna de las comunidades locales es mediante una evaluación de impacto medioambiental obligatoria, un alto grado de transparencia y la consulta pública sobre los proyectos de gas de esquisto propuestos, con independencia del tamaño de los mismos (Punto 34)*”. Así, es necesario que se garantice que las comunidades locales se beneficien del

desarrollo del gas de esquisto y que se vele por el principio de quien contamina paga, para lo que se insta a la Comisión a que modifique a tal fin la Directiva sobre responsabilidad medioambiental para incluir de forma específica la fracturación hidráulica y otras actividades relacionadas con la extracción de gas de esquisto, y a que obligue a los operadores a prever un seguro específico o una garantía financiera obligatoria con el fin de ofrecer una seguridad jurídica a las poblaciones afectadas (Punto 47).

En definitiva, el Parlamento Europeo considera que resulta esencial un mercado de interior de la energía en la Unión Europea que funcione plenamente y que permita *“sacar el máximo provecho de una posible producción de gas de esquisto en la Unión Europea que no perjudique al medio ambiente ni a las comunidades vecinas (Punto 13)”*. Para ello, las empresas operadoras deberían comprometerse a la elaboración de unas mejoras prácticas, siguiendo la experiencia de la Agencia de Protección del Medioambiente estadounidense:

- En el desarrollo y construcción de pozos, especialmente en lo relativo al entubado, la cimentación y la gestión de la presión, para lo que se deben garantizar las inspecciones “in situ” a los emplazamientos (Punto 39).
- Además, se debe resaltar la necesidad de contar con normas más estrictas para controlar en las fases de seguridad crítica la construcción de pozos y la fracturación hidráulica (Punto 41).
- Se debe reducir la combustión en antorcha y la ventilación, recuperar el gas, capturar las emisiones fugitivas y reutilizar o tratar las aguas residuales (Punto 41).
- Es precisa la verificación de los pozos de agua locales cercanos antes y después de la producción, divulgando dicha información al público de una manera accesible, comprensible y transparente (Punto 42).
- Debe haber un saneamiento y una regeneración de los terrenos empleados tras el final de la actividad extractiva (Punto 43).

III. LA REGULACIÓN DE LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA EN ESPAÑA

Tal como hemos visto anteriormente, cada Estado miembro de la Unión Europea tiene derecho a decidir por sí mismo sobre la explotación del gas y del esquisto, conforme al principio de subsidiariedad fijado en el Derecho comunitario. Así, hay Estados miembros –como Francia²⁰ y Bulgaria²¹– que tienen en

²⁰ Ley nº 2011-835 de 13 de julio de 2011, por la que se prohíbe la exploración y explotación mediante la fracturación hidráulica de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, y deroga los permisos de investigación en los que se recurra a esta técnica. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=4BAFC58655A5508E71B2980A70E353B2.tpdjo15v_3?cidTexte=JORFTEXT000024361355&categorieLien=id

²¹ El Parlamento búlgaro aprobó una Resolución en enero de 2012 que prohibió la utilización de la técnica de la fracturación hidráulica. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16626580>

vigor actualmente una prohibición en relación con el uso de la fracturación hidráulica, mientras que otros países han permitido la utilización de esta técnica en su territorio, como Reino Unido²², Suecia²³ y Polonia²⁴, siendo este último país el lugar donde se encuentran más avanzadas las actividades extractivas en las que se utiliza esta técnica.

En España, en cambio, todavía no se ha adoptado, a nivel estatal, una decisión definitiva respecto a la utilización de esta técnica. No obstante, con carácter previo, es preciso analizar el marco jurídico general, para lo que debemos partir del hecho de que el gas natural, el petróleo y los demás recursos geológicos que se encuentran en un subsuelo tienen una doble condición. Por un lado, el gas y resto de hidrocarburos forman parte de los recursos naturales que conforman el medio ambiente como entorno vital de las personas²⁵. Por otro lado, estos recursos geológicos han sido considerados a lo largo de la historia como un valor económico y social vinculado a su utilización como fuentes de obtención de energía, requiriendo, por tanto, su extracción y consumo con el consiguiente impacto medioambiental.

El ordenamiento jurídico español ha afrontado esta contradicción, tratando de compaginar la tutela del medio ambiente con un desarrollo económico sostenible. Así, el artículo 45 de nuestra Constitución, dentro de los principios rectores de la política social y económica, incluye el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y establece el deber de conservarlo. En concreto, incorpora el mandato a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales. Por otro lado, el art. 132 de la Constitución, integrado en el Título VII destinado a la economía y hacienda, vincula ese uso racional, con el carácter de dominio público de los recursos naturales y de su subordinación al interés general. En esos términos, el Tribunal Constitucional²⁶ mantiene que la utilización racional de los recursos naturales, como el gas natural, parte del deber de los poderes públicos de proteger el medio ambiente para el desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida.

Sin embargo, no debemos olvidar la compleja estructura territorial que ha diseñado nuestra Constitución para determinar las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Así, corresponde al Estado fijar los criterios básicos para la utilización racional de estos recursos naturales a través de la regulación de las exigencias técnicas y medioambientales que debe

²² Un reciente estudio del gobierno británico ha considerado que el desarrollo de las extracciones de gas y petróleo mediante la utilización de la técnica de fractura hidráulica no interferiría los objetivos de lucha contra el cambio climático. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/265988/Onshore_UK_oil_and_gas_exploration_England_Dec13_contents.pdf

²³ En Suecia se ha permitido que las autoridades locales puedan demandar una Evaluación de Impacto Ambiental, con el fin de fomentar su implicación para aceptar los proyectos presentados (Punto 328 del Informe Philippe & Partners remitido a la Comisión Europea. Informe citado en la Nota 16).

²⁴ En Polonia, se ha flexibilizado el régimen ambiental vigente, puesto que se posibilita que en aquellos proyectos pequeños no sea obligatorio someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tal como permiten los Anexos II y III de la Directiva 2011/92/UE (Punto 328 del Informe Philippe & Partners remitido a la Comisión Europea. Informe citado en la Nota 16).

²⁵ STC 192/1995, de 26 de junio.

²⁶ STC 64/1982, de 4 de noviembre.

cumplir el promotor de la actividad de extracción de gas de esquisto, puesto que el art. 149.1.23 le atribuyó las competencias para fijar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, y el art. 149.1.25, para fijar las bases del régimen energético. Al respecto, el Tribunal Constitucional aduce que la regulación autonómica puede establecer requisitos y cargas dirigidos a la protección del medio ambiente *“siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los arts. 2 y 38 de la Constitución con carácter general, y en el art. 45 con relación específica a la protección del medio ambiente”*²⁷.

En consecuencia, el Estado ha regulado la extracción de los recursos minerales en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y, en el caso de los recursos fósiles compuestos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. Dicha norma considera como bienes de dominio público los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado, por lo que para su obtención y posterior transformación, se exige que las actividades de exploración, investigación y explotación estén sujetas a una previa autorización administrativa. En los dos primeros supuestos (exploración e investigación), esta autorización faculta a su titular para la realización en la superficie otorgada de trabajos de exploración de carácter geofísico u otros que no impliquen la ejecución de perforaciones profundas, en las condiciones establecidas en la normativa vigente y en el plan de investigación previamente aprobado. Asimismo, el programa de exploración debería recoger las técnicas a emplear y las medidas de protección medioambiental. La ausencia en la resolución que concede el permiso de investigación de estas cuestiones técnicas y medioambientales ha sido considerada por el Tribunal Supremo²⁸ como *“un grave defecto que impide considerar conforme a derecho la autorización que mediante él se contiene”*.

Asimismo, el artículo tercero de la ley establece las competencias de las autoridades reguladoras, reservando al Gobierno la planificación en materia de hidrocarburos –con la participación de las Comunidades Autónomas–, la regulación básica de las actividades sujetas a dicha norma, y el establecimiento de los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de hidrocarburos. Además, corresponde a la Administración General del Estado conceder las autorizaciones de exploración y permisos de investigación y otorgar las concesiones de explotación cuando afecten al ámbito territorial de más de una comunidad autónoma (art. 3.2 a)). De igual manera, el apartado tercero de este artículo atribuía una serie de competencias sobre esta materia a las Comunidades Autónomas, pero estas han sido anuladas tras la aprobación del Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transpusieron directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de

²⁷ STC 64/1982, de 4 de noviembre.

²⁸ STS de 24 de febrero de 2004



comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptaron medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

En relación con las competencias de las Entidades locales, debemos partir del hecho de que, con carácter general, la planificación de las infraestructuras requeridas para la producción u obtención de energía, generación de electricidad, almacenamiento y tratamiento de hidrocarburos así como las redes de transporte tienen una importante incidencia en la ordenación territorial y en los instrumentos de planificación urbanística. Al respecto, el art. 5.3 de la Ley de Hidrocarburos establece que *“las restricciones previstas en los instrumentos de ordenación o de planificación descritos en el apartado anterior que afecten a las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no podrán tener carácter genérico y deberán estar motivadas”*.

En lo que respecta al control ambiental de los proyectos de hidrocarburos, la legislación española ha previsto, a instancia del Derecho comunitario, una doble técnica de control y prevención para los proyectos y actividades más contaminantes que puedan generar un impacto para el medio ambiente y la salud de las personas. Por un lado, es exigible una autorización ambiental integrada a las actividades con carácter previo a su funcionamiento, y, por otro lado, una adecuada evaluación del impacto en aquellos supuestos previstos en la legislación.

El primero de los mecanismos se encuentra regulado en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y, más concretamente, el Anejo 1 de la norma que exige el requisito de la autorización ambiental integrada para instalaciones de producción de energía por combustión de combustibles fósiles con una potencia térmica superior a 50 MW, actividades de refinado y transformación de hidrocarburos, o para instalaciones de almacenamiento geológico de CO₂. No resulta exigible, en cambio, esta autorización para el caso concreto de proyectos de extracción de yacimientos de gas natural, al margen del sistema utilizado.

El segundo de los mecanismos se encontraba recogido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Según el sistema establecido, los proyectos públicos y privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I deberán someterse, en principio, a una evaluación de impacto ambiental, mientras que los que se encuentren en el Anexo II deberán someterse a dicho procedimiento cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, conforme a unos criterios de selección establecidos en el Anexo III: características del proyecto (su tamaño, su acumulación con otros proyectos, la contaminación, la generación de residuos, la utilización de recursos naturales y el riesgo de accidentes), la ubicación de proyectos (uso de suelo, sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas) o los potenciales efectos significativos dada su extensión (área geográfica y tamaño de la población), magnitud y complejidad, probabilidad, su duración, frecuencia y reversibilidad, o que pueda tener un carácter transfronterizo.

En relación con los hidrocarburos, debemos tener en cuenta que, con carácter general, se preveía una evaluación de impacto ambiental obligatoria para *“la extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales, cuando la cantidad extraída sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y de 500.000 metros cúbicos por día en el caso del gas, por concesión (Anexo I, Grupo 2 d.)”*; mientras que deberá establecerlo para cada caso la administración pública competente para *“las perforaciones profundas geotérmicas y petrolíferas (Anexo II, Grupo 3 a.)”*, y para *“las instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural, minerales y pizarras bituminosas (Anexo II, Grupo 3 b.)”*.

Sobre la cuestión del “fracking”, debemos indicar que, en un primer momento, a pesar de la existencia de permisos de exploración e investigación ya otorgados por los órganos ministeriales, no se aprobó una regulación general de la materia. Esta situación provocó la existencia de varios debates en los Plenos del Congreso y del Senado en febrero de 2013 ante la presentación de interpelaciones y mociones sobre esta cuestión:

- Debate en el Pleno del Senado como consecuencia de la Interpelación presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para hacer frente a los potenciales riesgos que se derivan de la utilización de la técnica del “fracking” en España²⁹. Al respecto, el Ministro de Industria, Energía y Turismo concluye su intervención indicando que el Gobierno es partidario *“de que se pueda utilizar este tipo de tecnologías, tal como están haciendo otros países europeos, pero siempre con las salvaguardas internacionales establecidas por la Agencia Internacional de la Energía, las salvaguardas europeas y, en todo caso, las salvaguardas de la legislación nacional”*.

En consecuencia, en el Pleno del Senado de 19 de febrero de 2013, se rechazó una Moción presentada por ese Grupo para establecer una moratoria hasta que se apruebe un dictamen por un Grupo de expertos³⁰.

- Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados como consecuencia de la Moción presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, sobre el desarrollo en España de la técnica de extracción de gases no convencionales denominada fracturación hidráulica o “fracking”³¹, en la que se proponía su prohibición.

²⁹ Diario de Sesiones del Pleno del Senado núm. 51 (05-02-13)

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28FRACKING%29.ALL.+Y+DS_P_10_51.CODI.#1

³⁰ Diario de Sesiones del Pleno del Senado núm. 53 (19-02-13)

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28FRACKING%29.ALL.+Y+DS_P_10_53.CODI.#1

³¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente núm. 89 (13-02-13)

Se rechazó esta moción al considerar el representante del Grupo Popular que *“la exploración y posible extracción de gas no convencional es una oportunidad que España no puede dejar de analizar teniendo en cuenta el beneficio potencial que puede representar para el país la fase inicial en que se encuentran las prospecciones de potenciales reservas y una legislación actual que resulta suficiente”*.

Sin embargo, en octubre de 2013, se modificó, en un primer momento, la normativa estatal con el fin de regular el impacto ambiental de la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, puesto que, a diferencia de otros países, no existía ninguna previsión al respecto. Así, en primer lugar, la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares (BOE 30-10-13), ha modificado la referida Ley de Hidrocarburos (art. 9.5), permitiendo la utilización de la técnica de fracturación hidráulica: *“En el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquellos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto”*. De igual forma, la Disposición Final Tercera de la Ley 17/2013 ha introducido un nuevo apartado en el Anexo I del precitado Real Decreto Legislativo 1/2008, exigiendo a tal fin una evaluación de impacto ambiental obligatoria para *“los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica (Anexo I, Grupo 2 e.)”*.

Finalmente, debemos indicar que se ha aprobado la nueva norma de evaluación de impacto ambiental –Ley 21/2013, de 9 de diciembre (BOE 11-12-13)- que ha modificado de nuevo el listado de proyectos que requieren una evaluación de impacto ambiental obligatoria en el Anexo I en el siguiente sentido: *“Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica. No se incluyen en este apartado las perforaciones de sondeos de investigación que tengan por objeto la toma de testigo previos a proyectos de perforación que requieran la utilización de técnicas de facturación hidráulica (Anexo I, Grupo 2 d.)”*. De igual manera, se prevé que deberían evaluarse medioambientalmente también *“las instalaciones y estructuras necesarias para la extracción, tratamiento, almacenamiento, aprovechamiento y transporte del mineral, acopios de estériles, balsas, así como las líneas eléctricas, abastecimientos de agua y su depuración y caminos de acceso nuevos”*.

Esta nueva regulación –que supone una nueva modificación de lo ya modificado hace más de un mes- conlleva la obligación de aprobar una evaluación previa para cada una de los yacimientos a explotar, mediante la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, debiendo incluirse también la totalidad de las instalaciones y estructuras anexas, si bien se excluye expresamente de este procedimiento a “*las perforaciones de sondeos de investigación que tengan por objeto la toma de testigo previos*”. En consecuencia, antes de tomar las decisiones públicas que promuevan la autorización de aquellos proyectos, cuando impliquen efectos significativos para el medio ambiente, la administración competente debe evaluar el impacto medioambiental y los riesgos que puede implicar la actividad en el entorno.

IV. LA REGULACIÓN DE LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS LÍMITROFES A CASTILLA Y LEÓN

En los Estados europeos compuestos –como Alemania-, algún Estado federado (Renania del Norte-Westfalia) ha impuesto moratorias para la utilización de la técnica de fractura hidráulica para la investigación, exploración y/o extracción de hidrocarburos. En nuestro país, la reacción de las Comunidades Autónomas ha sido dispar ante los proyectos existentes, por lo que nos centraremos únicamente en aquéllas limítrofes a Castilla y León.

En primer lugar, debemos indicar que algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes prohibiendo la utilización de esta técnica. La primera de ellas fue Cantabria que aprobó la Ley 1/2013, de 15 de abril (BOCantabria 25-04-13)³², por la cual quedaba “*prohibido en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria el uso de la fractura hidráulica o fracking como técnica que, por medio de la inyección de aditivos químicos, es susceptible de ser utilizada para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional (art. 1)*”. Además, el artículo segundo de esta norma establece que las autoridades y funcionarios públicos de la Administración autonómica y de las Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma deben adoptar, “*dentro de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para la paralización de las actividades que se realizaran contraviniendo lo dispuesto en esta ley, así como para la reposición de la situación alterada a su estado originario*”, siendo considerado el empleo de esta técnica una infracción urbanística. Finalmente, la Disposición Transitoria de esta norma establece que estas prohibiciones serán aplicables “*a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor*”.

Más tarde, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó otra norma similar –Ley 7/2013, de 21 de junio (BOLRioja 24-06-13)³³- invocando como títulos competenciales la exclusiva referida a la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 8.1.16 EALRioja) y la facultad de

³² <http://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=246591>

³³ http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletinvisor_Servlet?referencia=1247585-1-PDF-466433

desarrollo normativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, régimen energético y sanidad (art. 9.1, 2 y 5 EALRioja). Así, el artículo primero de esa norma prohíbe *“en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja el uso de la fractura hidráulica como técnica que, por medio de la inyección de aditivos químicos, es susceptible de ser utilizada para la investigación, exploración y extracción de gas de esquisto o no convencional y almacenamiento geológico”*. Además, el art. 2 de esa Ley ordena a la autoridad ambiental autonómica *“la suspensión de las actividades que impliquen el uso de la fractura hidráulica en cuanto tenga conocimiento de las mismas”*. Finalmente, se establece un régimen transitorio similar al cántabro en su Disposición Transitoria: *“La prohibición contenida en el artículo 1 de la presente ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida en el artículo 1, tanto a los ya concedidos como a los que se hayan solicitado antes de su entrada en vigor”*.

La Comunidad Foral de Navarra también ha aprobado una ley idéntica a la aprobada en Cantabria –Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre (BONavarra 28-10-13)³⁴– en la que, en virtud de las competencias en materia de protección del medio ambiente y de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico, *“se prohíbe la exploración y la explotación de los hidrocarburos no convencionales en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, mediante la técnica de fractura hidráulica o fracking”*. Por lo tanto, compete a las autoridades y funcionarios públicos autonómicos velar por el cumplimiento de esta prohibición y *“adoptarán, dentro de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para la paralización de las actividades que se realizaran contraviniendo lo dispuesto en ella, así como para la reposición de la situación alterada a su estado originario (art. 2)”*. Por último, se establece un régimen sancionador y transitorio idéntico al fijado para Cantabria.

En cambio, otras Comunidades autónomas no han aprobado ninguna norma prohibiendo totalmente la utilización de la técnica objeto de nuestra Actuación de Oficio. Así, en primer lugar, cabe citar que tanto Asturias como Galicia, a diferencia de las Comunidades autónomas precitadas, no han aprobado ninguna norma al respecto. Sin embargo, debemos mencionar el hecho de que el Parlamento de Galicia aprobó, por unanimidad, en la Comisión de Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios, una Proposición No de Ley³⁵ por la que se instaba a la Xunta de Galicia a *“acordar una moratoria para la utilización de la técnica de fractura hidráulica (fracking) en Galicia mientras no se garantice la seguridad e inocuidad de esta técnica para el medio ambiente y las personas de acuerdo con la legislación básica que la desarrolle”*. De idéntica manera se procedió en Asturias al aprobar el Pleno de la Junta General del Principado, en su sesión de 7 y 8 de febrero de 2013, una Proposición No de Ley³⁶ con el mismo contenido.

³⁴ http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/208/Anuncio-0/

³⁵ Boletín Oficial del Parlamento de Galicia de 22 de febrero de 2013 (IX Legislatura núm. 56) http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/B90056_2.pdf

³⁶ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias

El mismo proceso se ha desarrollado en Aragón, puesto que el Pleno de las Cortes de 13 de febrero rechazó la toma de consideración de una Proposición de Ley³⁷ para prohibir la utilización de esa técnica, a pesar de que, anteriormente, había aprobado en la sesión plenaria de 22 y 23 de noviembre una Proposición No de Ley³⁸ instando a su prohibición en el siguiente sentido: *“Las Cortes de Aragón, conscientes de la amenaza para la salud, el clima y el medio ambiente de la fractura hidráulica como método para la extracción de gases no convencionales, instan al Gobierno de Aragón a declarar Aragón territorio libre de fracking”*.

En Castilla-La Mancha, en cambio, no se ha aprobado ningún tipo de acuerdo sobre esta cuestión, ya que, en el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha celebrado el 12 de abril de 2013, se rechazó una Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista instando a la prohibición de esta técnica³⁹, por lo que se permite su utilización conforme a la normativa autonómica de evaluación de impacto ambiental.

No obstante, debemos destacar que la Comunidad Autónoma en la que se han desarrollado más estos proyectos es la del País Vasco, quien ha iniciado los trámites para la exploración de gas natural no convencional en el territorio histórico de Álava y sus alrededores a través de la Empresa Pública “Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi, S.A.” (en adelante, SHESA)⁴⁰, y que tiene como objetivo la exploración, investigación y producción de hidrocarburos y la investigación de almacenamientos subterráneos de gas natural. Al respecto, la referida empresa tiene concedidos por varios Reales Decretos los permisos de investigación denominados “ENARA”⁴¹, “USOA”, “MIRUA” Y “USAPAL”⁴², y que se encuentran localizados en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Cantabria y Castilla y León.

Al respecto, debemos citar el hecho de que las Juntas Generales de Álava solicitaron una modificación de la normativa aplicable de espacios naturales del País Vasco, con el fin de aprobar la prohibición del “fracking” y de cualquier explotación minera dentro de terrenos de espacios naturales protegidos situados en esa provincia. Sin embargo, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País

<http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/PDF/9B-226.pdf>

³⁷ Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 13 de febrero de 2013. Núm. 123.

[http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/90CB291A58F9F35BC1257B120048602A/\\$File/BOCA_123.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/90CB291A58F9F35BC1257B120048602A/$File/BOCA_123.pdf?OpenElement)

³⁸ Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 27 de noviembre de 2012. Núm. 102.

[http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/56CC4230803A91B6C1257AC400346E93/\\$File/BOCA_102.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/56CC4230803A91B6C1257AC400346E93/$File/BOCA_102.pdf?OpenElement)

³⁹ Diario de Sesiones nº 42. VIII Legislatura

<http://www.cortesclm.es/paginas/publicaciones/diario/pleno/pleno8/pdf/042.pdf>

⁴⁰ Decreto 279/1983, de 19 de diciembre, por el que se autoriza al Ente Vasco de la Energía a la creación de la “Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi, S.A.”

⁴¹ RD 1399/2006, de 24 de noviembre

⁴² RRDD 56, 57 y 58/2008, de 18 de enero

Vasco ⁴³, cuya Exposición de Motivos afirmaba que, siendo loable la Proposición de Ley presentada por las Juntas Generales, *“su intención de prohibir la utilización de una técnica concreta para la extracción de gas, no acierta en el modo de abordar de manera correcta un problema concreto que parece cernirse sobre los espacios naturales protegidos”*. Por lo tanto, lo que persigue esta reforma, tal como se indica en la referida Exposición, *“no es prohibir determinadamente ni una actividad concreta de manera genérica, ni siquiera la utilización de un método específico de extracción de materiales, en los espacios naturales protegidos. Se trata de evitar que se realicen actividades, usos y técnicas contrarias al espacio que se protege utilizando los mecanismos previstos en la legislación vigente en la actualidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que los planes de ordenación de los recursos naturales son la herramienta específica en la que se concretan los valores de protección, y también las limitaciones generales y específicas de los usos y actividades de los ámbitos protegidos, de modo que sólo se puedan realizar las actividades previstas en el plan, incluidas determinadas técnicas, por ser compatibles con los valores que determinan la protección de estos espacios. Además de establecer las normas específicas de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos, se acude también a la evaluación de impacto ambiental, de modo que todos estos instrumentos deben ser capaces de mantener los espacios en sus niveles óptimos de conservación, sin por ello descomponer las actividades de desarrollo económico propios de los mismos”*.

En consecuencia, se modifica el art. 17.4 de la norma de conservación de espacios naturales en el siguiente sentido, que pasamos a transcribir:

“Dentro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección se prohibirán las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen.

Serán los instrumentos de planificación y/o gestión de cada espacio natural protegido los que determinen dicha incompatibilidad, motivando adecuadamente la incompatibilidad de las actividades con los valores medioambientales y los criterios de protección de dichos espacios y de sus zonas de afección.

En todo caso, en los supuestos en los que estas actividades puedan ser compatibles con los valores ambientales que se protegen, los proyectos para actividades extractivas en espacios naturales protegidos se someterán en su integridad, tanto las labores extractivas propiamente dichas como las instalaciones previstas, a la preceptiva evaluación de impacto ambiental individualizada, la cual incluirá todos los trabajos necesarios para la reposición a la situación anterior y la recuperación de los valores ambientales preexistentes”.

Asimismo, se ha modificado la Disposición Transitoria indicando que *“las actividades extractivas autorizadas que a fecha de la aprobación de la presente ley se hallen en ejecución dentro de*

⁴³ Boletín Oficial del País Vasco de 17 de octubre de 2013

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2013/10/1304418a.shtml>

los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución, en tanto no se apruebe la modificación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales. En cualquier caso, en la modificación del plan se establecerán las medidas para la recuperación de la morfología adecuada de los ecosistemas y el paisaje que el titular del aprovechamiento deberá presentar en el correspondiente plan de restauración como condición especial de la autorización”.

En conclusión, la normativa autonómica vasca permite con cautela las actividades extractivas en los espacios naturales protegidos y en las zonas de afección siempre que los instrumentos de planificación o gestión de dichos espacios lo permitan, siendo necesario además que se someta a una evaluación de impacto ambiental. Asimismo, debemos indicar que, respecto a las leyes cántabra⁴⁴ y riojana⁴⁵, la Administración General del Estado, conforme prevé el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, ha iniciado las negociaciones con el fin de resolver las discrepancias manifestadas e intentar llegar un acuerdo antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

V. LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DE FRACTURACIÓN HIDRÁULICA EN CASTILLA Y LEÓN

Para iniciar el análisis de esta cuestión, es preciso partir de las competencias que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León –aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre- atribuye a la Comunidad Autónoma. Así, el art. 70.1.24 determina como competencia exclusiva, las “*instalaciones de almacenamiento, producción, de distribución y de transporte de cualesquiera energías, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma*”, mientras que el art. 71 atribuye como competencia de desarrollo normativo y ejecución “*la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, prevención ambiental, y vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas (apartado séptimo)*”, “*montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos (apartado octavo)*”, y “*régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía (apartado décimo)*”. Esto supone que Castilla y León puede otorgar todas las autorizaciones pertinentes cuando el proyecto promovido afecte únicamente a su territorio, pudiendo desarrollar normativamente el régimen jurídico aplicable, siempre que respete las bases y prescripciones establecidas en el art. 149.1 de nuestra Constitución.

⁴⁴ Resolución de 21 de octubre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE de 5 de noviembre de 2013).

⁴⁵ Resolución de 12 de septiembre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE de 27 de septiembre de 2013).

Como cuestión previa, es preciso resaltar la incidencia de los proyectos de fracturación hidráulica en nuestra Comunidad Autónoma. En efecto, según consta en los estudios preliminares, se estima que las reservas de gas de esquisto españolas se encuentran fundamentalmente a lo largo de la Cordillera Cantábrica, incluyendo las comunidades autonómicas de Cantabria, País Vasco y el norte de Castilla y León⁴⁶. Este hecho supone que las consecuencias de su puesta en marcha tengan una especial incidencia en nuestra Comunidad Autónoma, y fundamentalmente, en la provincia de Burgos.

Así, además de los proyectos de investigación ya citados –GRAN ENARA y ANGOSTO 1- a favor de la empresa pública vasca SHESA, y que afectan al País Vasco, Cantabria, Navarra y Burgos, se han otorgado más permisos de investigación por las administraciones autonómica y estatal, y que afectan fundamentalmente a la provincia de Burgos. Así, según consta en la Contestación de la Junta de Castilla y León a la Pregunta Escrita (P.E. 0803763) relativa a solicitudes de investigación o exploración para extracción de hidrocarburos⁴⁷, siendo los siguientes los datos referidos al nombre de cada permiso, provincias afectadas y empresas peticionarias:

NOMBRE	PROVINCIAS AFECTADAS	PETICIONARIO
<i>ROJAS</i>	<i>Burgos</i>	<i>TROFAGAS HIDROCARBUROS, S.L</i>
<i>PALENCIA 3</i>	<i>Palencia Valladolid</i>	<i>TROFAGAS HIDROCARBUROS, S.L</i>
<i>PALENCIA 1</i>	<i>Burgos Palencia</i>	<i>TROFAGAS HIDROCARBUROS, S.L</i>
<i>TESLA</i>	<i>Soria</i>	<i>MONTERO ENERGY, S.L..</i>
<i>HUERMECES</i>	<i>Burgos</i>	<i>COMPAÑÍA PETROLÍFERA DEL SEDANO, S.L.</i>
<i>VALDERREDIBLE</i>	<i>Burgos</i>	<i>COMPAÑÍA PETROLÍFERA DEL SEDANO, S.L.</i>
<i>BASCONCILLOS H</i>	<i>Burgos</i>	<i>COMPAÑÍA PETROLÍFERA DEL SEDANO, S.L.</i>
<i>SEDANO</i>	<i>Burgos</i>	<i>TROFAGAS HIDROCARBUROS, S.L.</i>
<i>BOÑAR-CISTIerna</i>	<i>León</i>	<i>CBM RECURSOS ENERGÉTICOS, S.A.</i>

En la respuesta remitida, se indica que existen ya cinco permisos otorgados, si bien la situación administrativa de los mismos es diferente: “*HUÉRMECES*” *ha solicitado ante la Administración del Estado la concesión de la explotación; “VALDERREDIBLE” ha interpuesto recurso contra la denegación de la prórroga; “BASCONCILLOS” finalizó su vigencia en abril de 2013; “SEDANO” se encuentra en su segundo año de vigencia y “BOÑAR-CISTIerna” en su tercer año de vigencia*”. Los cuatro permisos restantes –“ROJAS”, “PALENCIA 3”, “PALENCIA 1” y “TESLA” *“se encuentran en tramitación en los Servicios Territoriales correspondientes”*.

En lo que respecta a los permisos otorgados por la Administración del Estado, estos afectan a varias Comunidades Autónomas, pudiéndose citar, a título de ejemplo, los denominados “URRACA” y

⁴⁶ <http://www.shalegas-europe.eu/en/index.php/espana>

⁴⁷ BOCCyL de 4 de junio de 2013

“LIBRA” que afectan a las provincias de Álava y Burgos, “EBRO B y EBRO C” que afectan a La Rioja y Burgos (BOE 29-09-11) y CRONOS que afecta a las provincias de Soria y Guadalajara (BOE 14-05-13).

Por último, debemos citar que en varios permisos ya se han iniciado los trámites para comenzar las labores de explotación de algunos yacimientos situados en nuestra Comunidad Autónoma:

- En el permiso “HUÉRMECES”, se iniciaron los trámites para la concesión del permiso de explotación, dados los buenos resultados obtenidos en la reentrada de los pozos Hontomín-2 (H-2) y Hontomín-4 (H-4). Por Resolución de 28 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (BOE 08-10-12), se aprobó que no era necesario someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto de explotación, si bien se imponían una serie de condiciones para su funcionamiento.
- Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático (BOE 07-12-10), se aprobó que tampoco era necesario el sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto de concesión para explotación de yacimientos de hidrocarburos denominado “LORA”. Dicho proyecto está vinculado al campo petrolífero de Ayoluengo, en el término municipal de Sargentos de la Lora (Burgos), y que se explota desde la década de los años 60, pretendiendo un incremento muy significativo de *“la producción de petróleo, hasta alcanzar a medio y largo plazo cantidades estimadas de 8000 barriles/día”*.

En lo que se refiere a la regulación jurídica autonómica, debemos partir del hecho de que Castilla y León, a diferencia de otras comunidades autónomas, no ha aprobado ninguna regulación específica sobre la utilización de la técnica del “fracking”, por lo que se remite a lo recogido en la normativa estatal citada. No obstante lo cual, debemos citar los debates que ha habido en las Comisiones de Fomento y Medio Ambiente, y de Economía y Empleo de las Cortes de Castilla y León como consecuencia de la presentación de varias Propositiones No de Ley en las que se instaba tanto a la anulación de los permisos concedidos para la investigación del gas pizarra en las provincias de Burgos⁴⁸ y Soria⁴⁹, y de explotación en la zona de “la Lora” de Burgos⁵⁰, como a la prohibición de utilización de la fractura hidráulica o “fracking” como técnica para la extracción de gas de esquisto o no convencional⁵¹. Todas ellas fueron rechazadas por los precitados órganos parlamentarios al estimar que era más conveniente llevar a cabo una estricta vigilancia y control de las actividades que realicen las empresas con los permisos concedidos, sin que sea necesario adoptar posturas maximalistas consistentes en prohibiciones absolutas.

⁴⁸ PNL/000670 DS(C) -Nº 273, de 15 de abril de 2013

⁴⁹ PNL/000676 DS(C) -Nº 319, de 17 de septiembre de 2013

⁵⁰ PNL/000665 DS(C) -Nº 307, de 17 de junio de 2013

⁵¹ PNL/000621 DS(C) -Nº 250, de 7 de marzo de 2013

De igual forma, cabe citar el debate habido en el Pleno de las Cortes como consecuencia de la Interpelación formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de calidad y sostenibilidad ambiental⁵², en la que, entre otras cuestiones, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Medio Ambiente se mostró contrario a establecer una prohibición genérica de la técnica de la fracturación hidráulica, puesto que lo que pretendía era garantizar que cada uno de los permisos de investigación estarían sujetos *“escrupulosamente a la normativa industrial y a la normativa medioambiental”*.

En virtud de los datos obrantes en la queja y en la información remitida y de lo expuesto en las consideraciones jurídicas, esta Procuraduría procede a realizar las siguientes conclusiones finales y recomendaciones:

Conclusiones

Tal como se afirmaba en la Resolución del Ararteko de 19 de noviembre de 2012, sobre la intervención de las administraciones públicas vascas en el proyecto de exploración y posterior extracción de hidrocarburos en el yacimiento Gran Enara mediante el sistema de fracturación hidráulica, en el contexto internacional y europeo relatado, el sistema de extracción de gas no convencional mediante perforación horizontal y fracturación hidráulica es una técnica que podría implicar importantes impactos y riesgos para el medio ambiente y, en su caso, para la salud de las personas. Este impacto medioambiental resulta superior, en todo caso, a la extracción convencional de hidrocarburos, destacando especialmente los efectos sinérgicos y acumulativos que implica la alta densidad de pozos de extracción que esta técnica requiere. No obstante, es preciso reconocer que el desarrollo de esta técnica ha alterado sustancialmente el panorama energético mundial, puesto que, a título de ejemplo, tanto Canadá como los Estados Unidos pasarán a ser países autosuficientes para cumplir sus demandas de petróleo y gas sin depender de terceros países. Esta situación podría suponer un incentivo para otros países, como los europeos, todavía dependientes de las exportaciones de petróleo y gas procedentes de Rusia y de los países árabes, lo que supone un incremento significativo de los costes de producción.

Diversos informes han puesto en evidencia la ausencia de una normativa de la Unión Europea específica que regule de manera pormenorizada y detallada las exigencias técnicas que requiere este sistema no convencional y que defina unos criterios medioambientales para prevenir los impactos y riesgos para el medio ambiente o para la salud de las personas. En ausencia de esas normas y ante la importante contestación social originada por la opinión pública, es preciso poner en valor las recomendaciones recogidas en las Resoluciones de 21 de noviembre de 2102 aprobadas por el Parlamento

⁵² I/000080 DS(P) –Nº 61, de 5 de marzo de 2013



Europeo sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308), y otra sobre los aspectos industriales, energéticos y otros del gas y petróleo de esquisto (2011/2309). Estas deben ser tenidas en cuenta por las autoridades estatales y regionales competentes a la hora de otorgar las autorizaciones pertinentes, estableciendo las cautelas precisas que sirvan para calmar los lógicos miedos de la población ante estos proyectos.

En el contexto español, es preciso tener en cuenta que la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, ha clarificado la inseguridad jurídica reinante hasta ese momento, en el sentido de exigir en cualquier caso la evaluación de impacto ambiental para los proyectos –incluidas las instalaciones anexas- consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica, con la única excepción de la toma de testigos previa a las perforaciones de sondeos.

Con respecto a las decisiones adoptadas por algunas Comunidades Autónomas, como Cantabria, La Rioja y Navarra, prohibiendo la investigación, exploración y explotación de hidrocarburos que conlleve la utilización de esta técnica, debemos indicar que se trata de una decisión política que correspondería tomar al órgano parlamentario autonómico, por lo que no corresponde a esta Procuraduría enjuiciar esta decisión. No obstante, consideramos conveniente señalar que, ante la disconformidad manifestada por el Gobierno de la Nación, se está intentando resolver esa discrepancia en las Comisiones Bilaterales de Cooperación de Cantabria y La Rioja -desconocemos si se han iniciado idénticos trámites con Navarra-, antes de interponer el preceptivo recurso ante el Tribunal Constitucional, por lo que parece razonable esperar a que finalice dicho procedimiento antes de poder adoptar una decisión en tal sentido, si así se quisiera hacer.

En relación con Castilla y León, debemos partir del hecho de que no existe ninguna regulación jurídica sobre esta cuestión, por lo que debe acudir a la regulación estatal. No obstante, es preciso, a juicio de esta Procuraduría, que, con independencia de que se pudiera adoptar una medida similar a la aprobada en Cantabria, La Rioja y Navarra, se implementen varias medidas y propuestas que han sido adoptadas por otras administraciones y que podrían servir para tranquilizar a la opinión pública contraria a estos proyectos.

En primer lugar, es necesario que todas las labores de investigación, exploración y extracción de hidrocarburos –salvo la excepción recogida en la reciente Ley 21/2013- sean sometidas a evaluación de impacto ambiental, con independencia de que el permiso haya sido otorgado con anterioridad a la entrada en vigor de esa norma. Así, lo ha hecho recientemente la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos, en su Resolución de 19 de noviembre de 2013 (BOCyL 16-12-13), en la que acordó que el proyecto de perforación exploratoria de hidrocarburos –integrado en el Permiso de Investigación de Hidrocarburos denominado “Sedano” nº 4- que quiere llevar a cabo la empresa BNK Sedano

Hidrocarburos S.L.U. en los emplazamientos Sedano 1, Sedano 2, y Sedano 3, sitios en los términos municipales de Valle de Sedano, Merindad de Río Ubierna y Poza de la Sal, debe someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental al estar ubicada en áreas muy cercanas a los espacios protegidos del Parque Natural, LIC y ZEPA “Hoces del Alto Ebro y Rudrón”, y del ámbito de aplicación del Plan de Conservación del Águila Perdicera en Castilla y León, y encuadrarse el proyecto en Anexo II, grupo 3 a) 4 del entonces vigente Real Decreto Legislativo 1/2008: *“Perforaciones profundas con excepción de las perforaciones para investigar la estabilidad de los suelos, en particular perforaciones petrolíferas”*.

En dicho procedimiento, deberá asegurarse, de conformidad con el principio de transparencia, la participación pública de los ciudadanos, asociaciones y entidades locales afectadas con el fin de atemperar la inquietud social que la propia Delegación Territorial reconoce en la decisión adoptada, y deberán ser los técnicos competentes de la Administración autonómica los encargados de determinar si es posible la ejecución de los pozos de perforación solicitados por la empresa promotora y, en caso afirmativo, cuáles deben ser las condiciones impuestas para su funcionamiento.

En aquellos procedimientos de evaluación de impacto ambiental que corresponde tramitar a la Administración del Estado –al ser el ámbito del proyecto supraautonómico- los órganos de la Administración autonómica no deben adoptar un papel pasivo, puesto que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente juega un papel primordial en la defensa de los valores de los espacios naturales protegidos, y sus recomendaciones deben ser tenidas en cuenta en la evaluación de impacto ambiental que apruebe el órgano estatal. Es necesario, por tanto, que se impongan los condicionantes necesarios para preservar los valores que motivaron su declaración y oponerse a la ejecución de aquellos que sean incompatibles con su conservación, tal como establezca el Plan de Ordenación y/o de Gestión de Recursos Naturales aprobado.

No obstante, esta Procuraduría considera que, con el fin de aclarar posibles problemas que pudieran surgir, podría valorarse por la Junta de Castilla y León modificar la normativa autonómica de espacios naturales protegidos en un sentido similar a la ya aprobada en el País Vasco, prohibiendo las actividades extractivas o de investigación de hidrocarburos en los espacios naturales protegidos y en las zonas de afección siempre que los instrumentos de planificación o gestión de dichos espacios así lo determinen, siendo necesario en todo caso que se someta a una evaluación de impacto ambiental.

De igual forma, es necesario que la Junta de Castilla y León siga, en el ámbito de sus competencias, las recomendaciones formuladas en las precitadas Resoluciones del Parlamento Europeo y que podrían servir para acallar posibles miedos que plantean los ciudadanos en sus alegaciones. Muchas de ellas deberían estar recogidas en la evaluación de impacto ambiental del proyecto presentado, pero algunas de ellas deben ser tenidas en cuenta previamente con el fin de planificar los lugares más adecuados para que, en su caso, pueda llevarse a cabo las actividades extractivas solicitadas.

Por ello, sería necesario fijar una coordinación muy estrecha con los organismos de cuenca competentes –las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, Ebro y Duero- con el fin de que se pueda conocer la situación de los acuíferos que pueden verse afectados con la utilización de la técnica de fracturación hidráulica, denegando las autorizaciones precisas en aquellos parajes que podría suponer un grave perjuicio para las aguas superficiales y subterráneas existentes. De igual forma, deben coordinarse las inspecciones entre ambas administraciones para conocer la incidencia de los aditivos químicos que se usan en la investigación, exploración y extracción de gas y petróleo de esquisto, evitando posibles riesgos para el agua potable que consumen los habitantes de la zona.

Asimismo, es preciso que la Administración autonómica conozca los posibles riesgos de sismicidad, por lo que, previamente al otorgamiento y autorización de los permisos que le correspondan, debería solicitarse al Instituto Geológico y Minero de España, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, la supervisión sísmica de las zonas que puedan estar afectadas por proyectos de extracción de gas no convencional, con el fin de valorar la posibilidad y el posible impacto de cualquier terremoto inducido.

En relación con la intervención de las entidades locales, esta Procuraduría considera que las mociones aprobadas –como decisiones genéricas- no tienen relevancia jurídica al no disponer los Ayuntamientos de competencias en materia de investigación minera conforme a la Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, es preciso destacar que cualquier actividad de exploración y extracción que se lleve a cabo debería obtener las licencias pertinentes de conformidad con lo establecido en la normativa autonómica aplicable -Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental y, principalmente, la Ley 5/2009, de 8 de abril, de Urbanismo-, por lo que no sería posible su otorgamiento –y, en consecuencia, el ejercicio de esa actividad- en el supuesto de que el proyecto propuesto contraviniera la normativa urbanística aplicable a ese municipio. Además, aquellos Ayuntamientos que se opongan a la extracción de hidrocarburos en determinados parajes podrían iniciar el procedimiento con el fin de que se recoja esa prohibición en el instrumento urbanístico que se encuentre en vigor, si así no viniere recogido, siempre que se cumpla la exigencia de motivación establecida en el art. 5.3 de la Ley de Hidrocarburos.

No obstante, tal como recomendaba el Parlamento Europeo, se hace necesario recordar a la Administración autonómica la obligación de cumplir las obligaciones establecidas en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y más concretamente, debe fomentarse la transparencia en sus relaciones con los ciudadanos, asociaciones y entidades locales (municipios y juntas vecinales) de aquellos territorios en donde se pretendan desarrollar proyectos de investigación, exploración y extracción no convencional mediante la utilización de la técnica de fractura hidráulica. Es necesario que la administración competente ejerza sus competencias respetando dos de los tres pilares en los que se asienta

el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la precitada Ley 27/2006:

- *“El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.*

- *El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario”.*

En definitiva, con la presente Resolución esta Procuraduría no pretende posicionarse acerca de la prohibición del “fracking” al ser esta una decisión política que correspondería tomarla, en todo caso, a los órganos parlamentarios precisos, sino instar a la Administración autonómica para que en las materias que sean de su competencia garantice la protección del medio ambiente en el sentido fijado en el art. 45 de la Constitución Española. De igual forma, la Junta de Castilla y León no puede olvidar el mandato establecido en el art. 4 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía, que configura al patrimonio natural como uno de los valores esenciales para la identidad de la Comunidad Autónoma, debiendo ser objeto de especial protección y apoyo.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución** dirigida a las Consejerías de Economía y Empleo, y de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León:

1. ***Que, tal como ha hecho recientemente la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos, en su Resolución de 19 de noviembre de 2013 (BOCyL 16-12-13), se acuerde por los órganos competentes de Castilla y León para aquellos proyectos que sean de su competencia que todas las labores de investigación, exploración y extracción de hidrocarburos –salvo la excepción de la toma de testigos previa a las perforaciones de sondeos recogida en la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental - sean sometidas a evaluación de impacto ambiental, con independencia de que el permiso haya sido otorgado con anterioridad a la entrada en vigor de esa norma.***
2. ***Que, en aquellos procedimientos de evaluación de impacto ambiental cuya tramitación corresponde a la Administración del Estado, compete a la Consejería de Fomento y***

Medio Ambiente adoptar un papel primordial en la defensa de los valores de los espacios naturales protegidos de nuestra Comunidad Autónoma, imponiendo los condicionantes necesarios para preservar los valores que motivaron su declaración y oponiéndose a la ejecución de aquellos que sean incompatibles con su conservación, tal como establezca el Plan de Ordenación y/o de Gestión de Recursos Naturales aprobado.

- 3. Que se valore por la Administración autonómica aprobar una modificación de la normativa de espacios naturales vigente en nuestra Comunidad Autónoma similar a la recogida en la Ley 2/2013, de 10 de octubre, aprobada por el Parlamento Vasco, en el sentido de prohibir las actividades extractivas o de investigación de hidrocarburos en los espacios naturales protegidos y en las zonas de afección siempre que los instrumentos de planificación o gestión de dichos espacios así lo determinen, siendo necesario en todo caso que se someta a una evaluación de impacto ambiental.*
- 4. Que, con carácter general, se adopten en el ámbito de sus competencias las recomendaciones formuladas en las Resoluciones de 21 de noviembre de 2102 aprobadas por el Parlamento Europeo sobre las repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto (2011/2308), y otra sobre los aspectos industriales, energéticos y otros del gas y petróleo de esquisto (2011/2309), con el fin de planificar los lugares más adecuados para que, en su caso, puedan llevarse a cabo los permisos de investigación y las labores de exploración y extracción solicitados.*
- 5. Que se solicite a los organismos de cuenca competentes –fundamentalmente las Confederaciones Hidrográficas del Duero, Cantábrico y Ebro- la información precisa sobre la situación de los acuíferos que pueden verse afectados con la utilización de la técnica de fracturación hidráulica, con el fin de que los órganos competentes de la Administración autonómica puedan, en su caso, denegar las autorizaciones solicitadas en aquellos parajes en los que la utilización de la técnica de fracturación hidráulica pueda suponer un grave perjuicio para las aguas superficiales y subterráneas existentes.*
- 6. Que se coordinen las inspecciones entre los órganos autonómicos y los precitados organismos de cuenca para conocer la incidencia de los aditivos químicos que se usan en la investigación, exploración y extracción de gas y petróleo de esquisto, prohibiendo la utilización de los que puedan suponer un posible riesgo tanto para la salud pública de los habitantes del entorno, como para el entorno agroganadero y medioambiental.*
- 7. Que se requiera el auxilio del Instituto Geológico y Minero de España, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, con la finalidad de conocer los posibles*



riesgos de sismicidad en las zonas que puedan estar afectadas por proyectos de extracción de gas no convencional, previniendo de esta forma el posible impacto de cualquier terremoto inducido.

8. *Que, en todo caso, se fomente la participación de los ciudadanos, asociaciones y entidades locales (ayuntamientos y juntas vecinales o administrativas) de aquellos territorios en donde se pretendan desarrollar proyectos de investigación, exploración y extracción no convencional mediante la utilización de la técnica de fractura hidráulica, con el fin de lograr la transparencia demandada en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, sobre acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.*

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde