

**EL *FRACKING* EN ESPAÑA. RÉGIMEN JURÍDICO Y EVOLUCIÓN DE LA  
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

Autora:

Isabel Santamaría Vázquez-Administradora Civil del Estado.

Consejera Técnica de la Subdirección General de Régimen Jurídico Autonómico  
(Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local. Ministerio de Política  
Territorial y Función Pública).

**RESUMEN:** El presente artículo tiene por objeto llevar a cabo un análisis sobre la situación actual de la técnica de la fractura hidráulica, conocida como *fracking*. Para ello, se realizará un estudio de la legislación en la materia así como de los pronunciamientos constitucionales emitidos en los últimos años y que han dilucidado si las Comunidades Autónomas tienen competencia o no para prohibir la realización de esta técnica y en qué circunstancias.

**ABSTRACT:** The aim of this article is to analyze the current situation of the hydraulic fracturing technique, also known as *fracking*. For this, the applicable legislation is studied, as well as the case law issued in recent years to determine whether the regional communities are competent or not to prohibit the development of this technique and under which circumstances.

**PALABRAS CLAVE:** Título competencial, Constitución española, Estado, Comunidades Autónomas, competencia estatal, competencia autonómica, *fracking*, medio ambiente, energía, legislación básica, recurso de inconstitucionalidad, Tribunal Constitucional, jurisprudencia constitucional.

**KEYWORDS:** competency title, Spanish Constitution, Spanish State, regional communities, State competences, regional competencies, *fracking*, environment, energy, basic legislation, unconstitutional appeal, Constitutional Court, case law.

- 1. Planteamiento.**
- 2. Ordenamiento constitucional y títulos competenciales afectados.**
- 3. Régimen jurídico actual. Normativa autonómica.**
- 4. Situación actual de los títulos administrativos sobre *fracking* en España.**
- 5. Doctrina constitucional en materia de *fracking*.**
- 6. La sentencia del Tribunal Constitucional núm. 65/2018, de 7 de junio de 2018.**
- 7. Los dictámenes del Consejo de Estado.**
- 8. Conclusiones.**

## 1. Planteamiento.

Este artículo busca analizar desde un punto de vista jurídico y jurisprudencial la utilización de la técnica de la fractura hidráulica en España, más conocida como *fracking* y que ha sido objeto de un amplio debate jurídico, técnico y social en España en los últimos años.

El *fracking* puede definirse como “una técnica para extraer de yacimientos no convencionales gas natural u otros hidrocarburos que se localizan en determinadas formaciones rocosas sedimentarias de carácter impermeable”<sup>1</sup>.

Para ello es necesario fracturar la roca inyectando una mezcla de agua y arena (que supone el 98% de la composición) y compuestos químicos (2%) a una elevada presión para extraer el gas y, una vez liberado, retorna a la superficie donde se separa del fluido mezcla.

La diferencia con las técnicas de extracción "convencionales" es que el uso del *fracking*, combinado con la perforación horizontal exige un empleo más intensivo y perforar un mayor número de pozos<sup>2</sup>. Estos combustibles fósiles no convencionales son las arenas bituminosas y las arenas gasíferas, las lutitas bituminosas (también denominados esquistos bituminosos o pizarras bituminosas), las lutitas gasíferas o los hidratos de metano.

---

<sup>1</sup> Definición recogida en el informe “*Opinión y recomendaciones del Consejo de protección de la naturaleza de Aragón sobre el tema: “el fracking: consideraciones ambientales sobre la extracción de hidrocarburos no convencionales”*”, realizado por el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón en 2015.

<sup>2</sup> Informe de la Dirección General de Política Energética y Minas del entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (actual Ministerio para la Transición Ecológica), de 30 de abril de 2013, en relación con la impugnación de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Desde el año 2005 esta novedosa<sup>3</sup> técnica revolucionó los mercados internacionales de la energía, especialmente en Estados Unidos con la aprobación en ese mismo año de la Energy Policy Act, la ley que impulsó la extracción de hidrocarburos a través de la fracturación hidráulica e hizo que Estados Unidos caminara hacia la independencia energética<sup>4</sup>.

De acuerdo con los últimos estudios llevados a cabo por el Departamento de Energía de Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés), este país es en la actualidad el principal explotador de petróleo no convencional<sup>5</sup>, aunque Rusia posee mayores reservas, concentrando alrededor del 22% del stock mundial, aproximadamente 75.000 millones de barriles.

Aunque el ascenso del *fracking* ha transformado la geoestrategia internacional de la energía, lleva aparejado una serie de costes, especialmente medioambientales, que han ocasionado importantes protestas sociales y han llevado, en algunos casos, a la prohibición de esta técnica, en línea con una serie de medidas tendentes a la consecución de la transición energética.

Por su parte, España se ha caracterizado por ser una “isla energética”<sup>6</sup>, muy dependiente energéticamente de suministradores externos y con unas reservas de petróleo y gas

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que en los años 40 del siglo XX se realizaron experimentos que no llegaron a desarrollarse plenamente. El informe de la Dirección General de Política Energética y Minas del entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (actual Ministerio para la Transición Ecológica), de 28 de junio de 2013 así lo recogía, en relación con la impugnación de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

<sup>4</sup> Se estima que EEUU alcanzará dicha independencia energética en 2035. Además, en ese mismo año, un 32% de la producción de gas mundial procederá del *fracking* según datos de la Agencia Internacional de la Energía, World Energy Outlook 2012. Resumen Ejecutivo, International Energy Agency, Paris, Noviembre 2012, disponible en <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Spanish.pdf>.

<sup>5</sup> <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=26352>.

<sup>6</sup> España tiene una tasa de dependencia energética del 70,5% frente al 53,2% de la media del resto de la UE según Eurostat, lo cual implica que importa una mayor cantidad de energía de la que exporta (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances>).

meramente testimoniales<sup>7</sup>. No obstante, y coincidiendo con el auge del *fracking* se produjo un interés en España en la exploración e investigación de hidrocarburos tanto en territorio nacional como en el medio marino, lo que llevó a la concesión de permisos de investigación de hidrocarburos.

En paralelo, las medidas de lucha contra el cambio climático y el rechazo social por los posibles riesgos medioambientales asociados al *fracking* llevó a varias Comunidades Autónomas a legislar sobre este asunto para limitar su práctica.

La impugnación por el Estado de estas normas y los sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional al verse afectados diferentes títulos competenciales, dio lugar a una jurisprudencia *ex novo* sobre esta técnica.

Esta doctrina ha contribuido a crear un acervo jurídico propio sobre dicha figura, cuyo auge en España ha disminuido considerablemente, en parte por estas limitaciones normativas pero a su vez también por la limitada presencia de estos recursos energéticos, la contestación social, el amplio debate y el desplome del precio del crudo. En los próximos meses paradójicamente podríamos ser testigos de un giro en la política de *fracking* a nivel estatal, dado que las medidas que, desde 2018, prepara el actual Ministerio para la Transición Ecológica se dirigen precisamente a reducir la dependencia de los hidrocarburos.

Por todas estas circunstancias, el estudio y análisis de la situación actual en España sobre esta figura arroja luz sobre un asunto controvertido, de relativa actualidad durante varios años y que ha dado lugar a una jurisprudencia que aclara el papel de las Administraciones Públicas en materias transversales como son la energía y el medio ambiente y su protección y que afectan a otras disciplinas como el urbanismo, la ordenación del territorio, el régimen de aguas o el propio modelo económico.

## **2. Ordenamiento constitucional y títulos competenciales afectados.**

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en 2016 la producción interior de crudo fue de 305.411 toneladas y la de gas natural sumó 268,900 GWh, lo que supuso un nivel de autoabastecimiento del 0,49 % y del 0,09 %, respectivamente, sobre el consumo nacional total (<https://www.mincotur.gob.es/energia/petroleo/Exploracion/Paginas/Estadisticas.aspx>).

Como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 106/2014, el título competencial prevalente en esta materia es el relativo a la energía, dado que la fractura hidráulica es una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional. En dicha materia el Estado ostenta la competencia exclusiva para dictar las «bases de régimen minero y energético» tal y como recoge el artículo 149.1.25ª de la Constitución (en adelante, CE).

Asimismo, el Estado también encuentra amparo en el artículo 149.1.13ª CE, que le otorga competencias en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por otro lado, la Constitución española de 1978 es uno de los textos, junto con el portugués, pioneros en positivizar la protección del medio ambiente en su artículo 45 que reza así:

*“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.*

Más adelante, en su artículo 149.1.23ª dispone que es competencia exclusiva del Estado la “*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*”.

Por su parte, el artículo 148.1.9ª CE establece que corresponde a las Comunidades Autónomas “*la gestión en materia de protección del medio ambiente*”.

A pesar de la aparente claridad del reparto competencial, no puede olvidarse la transversalidad y el carácter multidisciplinar de la materia de medio ambiente, afectando tanto a materias que son competencia del Estado, como las bases del régimen minero y energético ya mencionadas, y a la ordenación del territorio y el urbanismo, que son materias de competencia autonómica (*ex artículo 148.1.3ª*).

Precisamente, de la confluencia de títulos competenciales tanto estatales como autonómicos ha surgido la conflictividad en torno a esta materia.

Prueba de ello es que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en su capital STC 102/1995 afirmó que *“el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª C.E.) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él.*

Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros.

Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la

*inexorable necesidad de colaboración* (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)”.

Partiendo de esta situación en la que convergen materias y títulos competenciales distintos, procede analizar en el siguiente epígrafe el régimen jurídico actual, con especial incidencia en la normativa autonómica.

### **3. Régimen jurídico actual. Normativa autonómica.**

A partir de lo dispuesto en los artículos 149.1.13<sup>a</sup>, 149.1.23<sup>a</sup> y 149.1.25<sup>a</sup> CE, el Estado reguló la técnica del *fracking* en dos textos legales, ambos con carácter básico:

Por un lado, en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Así, se reserva al Estado el otorgamiento de las autorizaciones de investigación y de los permisos de explotación cuando el ámbito territorial afectado exceda de una Comunidad Autónoma, y de las concesiones de explotación en todo caso (arts. 3, 14, 15 y 25), permitiendo la utilización en esas tareas de la técnica de la fractura hidráulica en el artículo 9.5, introducida en el año 2013<sup>8</sup> y que dispone que “*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*

---

<sup>8</sup> Mediante 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. La Exposición de motivos justificó la inclusión de esta técnica “*Con el objetivo de clarificar aspectos jurídicos relacionados con técnicas de exploración y producción de hidrocarburos y de garantizar la unidad de criterio en todo el territorio español*”.

*recuperación secundaria y aquéllos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto”.*

Por otro lado, el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, señala los proyectos que están sometidos a la evaluación ambiental ordinaria regulada en el título II, capítulo II, sección 1.<sup>a</sup> entre los que se encuentran:

*“Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO<sub>2</sub>, 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.*

*En todos los apartados de este grupo se incluyen 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”.*

En cuanto a este desarrollo normativo, a nivel estatal cabe señalar además la Orden ETU/1160/2017, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Orden ETU/78/2017, de 31 de enero, por la que se regulan determinados aspectos relacionados con el Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados y con los perímetros de referencia para la determinación de los pagos a propietarios de terrenos suprayacentes a concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos.

Sin embargo, a finales de 2018 se produjo un importante giro en la normativa estatal. Concretamente, en relación con el futuro Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y con la Estrategia de Descarbonización a 2050, desde el Ministerio para la Transición Ecológica se ha apuntado en distintas ocasiones<sup>9</sup> la necesidad de endurecer la

---

<sup>9</sup> <https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-descarbonizacion-espana-sera-retos-teresa-ribera-frente-nuevo-ministerio-medio-ambiente-20180606172215.html>.

legislación estatal y prohibir el *fracking* con carácter general en futuras normas que, previsiblemente, serán aprobadas a lo largo de 2019.

Estas iniciativas persiguen garantizar los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en materia de energía y clima en el marco del Acuerdo de París contra el calentamiento global.

En este sentido, destaca también la elaboración del anteproyecto de la futura Ley<sup>10</sup> de cambio climático y transición energética que implicaría, en el caso de aprobarse, un importante cambio en la normativa estatal en la materia<sup>11</sup>.

Junto a esta regulación básica estatal que ha experimentado un giro al final de 2018, las Comunidades Autónomas con competencia tanto en el desarrollo de la legislación básica en materia de medio ambiente como en el establecimiento de normas adicionales de protección *ex* artículo 149.1.23<sup>a</sup> han ido aprobando una serie de leyes desde el año 2013 que han limitado o restringido el uso de la técnica de la fractura hidráulica.

La STC 106/2014, de 24 de junio, se hacía eco del intenso debate generado en torno a la utilización de la misma, señalando tanto sus ventajas como inconvenientes:

*“La técnica de fractura hidráulica ha suscitado un importante debate técnico y social por el riesgo medioambiental que se entiende asociado a la misma (incremento de contaminantes clásicos en el aire y empleo de importantes cantidades de agua, con riesgo de contaminación de acuíferos por el empleo de aditivos químicos). Frente al riesgo medioambiental, se aduce que el empleo de la técnica de la fractura hidráulica presenta la ventaja de la paulatina sustitución del carbón y el petróleo por gas; esto podría contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en función de su ciclo de vida, además de poder utilizarse para la producción de energía base y para producir una reserva de energía fiable para distintas fuentes de energía como la eólica*

---

<sup>10</sup> El periodo de consulta pública se extendió desde el 18 de julio hasta el 10 de octubre de 2017: <http://www.lccte.gob.es/Paginas/index.aspx#inicio>.

<sup>11</sup> Junto a la futura Ley estatal de Cambio Climático y Transición Energética ya mencionada, varias Comunidades Autónomas han empezado a legislar en ese sentido. Además de Cataluña, que aprobó la suya en 2017, destaca la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

*o la solar. A la vez se haría posible el autoabastecimiento o, al menos, la reducción de la dependencia energética, especialmente acusada en España”.*

La normativa autonómica con rango de ley que ha sido aprobada desde el año 2013 es la siguiente:

– Ley 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (en adelante, Ley 1/2013).

– Ley 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de la fracturación hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (en adelante, Ley 7/2013).

– Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (en adelante, Ley 30/2013).

–Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña, cuyo artículo 167 modifica la Ley de Urbanismo, aprobada por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, prohibiendo la técnica de fracturación hidráulica en determinadas circunstancias (en adelante, Ley 2/2014).

– Ley 6/2015, de 30 de junio, de la Comunidad Autónoma del País Vasco de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o «fracking» (en adelante, Ley 6/2015).

– Ley 1/2017, de 9 de marzo, de Castilla-La Mancha por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica (en adelante, Ley 1/2017).

– Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña (en adelante, Ley 16/2017).

-Ley 11/2018, de 15 de noviembre, por la que se establecen Medidas Adicionales de Protección de la Salud Pública y del Medio Ambiente para la Exploración, Investigación o Explotación de Hidrocarburos utilizando la Técnica de la Fractura Hidráulica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Ley 11/2018).

Todas ellas, especialmente las tres primeras leyes autonómicas, que no limitan sino que van más allá y recogen una prohibición explícita y general, restringen la utilización de la fractura hidráulica. Nótese que incluso estas tres primeras normas correspondientes al año 2013 reciben, prácticamente, la misma denominación.

Así, la Ley 1/2013 cántabra disponía en su artículo 1 que *“queda 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”*.

Consideraba además el empleo de esta técnica una “infracción urbanística” en su artículo 3.

A propósito del caso cántabro, existe en la actualidad un proyecto de Ley de control ambiental en el que se introducen requisitos específicos para la exploración y producción de hidrocarburos utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen<sup>12</sup>. En este caso, ya no se opta por una prohibición general sino por adoptar medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente.

Por su parte, la Ley 7/2013 riojana recogía en su artículo 1.1 que *“queda prohibido en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja el uso de la fracturación 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*

---

<sup>12</sup> Ver disposición adicional segunda del mencionado proyecto de ley en <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/Texto%20PL29.pdf>.

El 15 de noviembre de 2018 finalizó el plazo de propuestas de comparencias.

*esquisto o no convencional y almacenamiento geológico*". Esta norma consideraba el incumplimiento de la prohibición como una infracción de carácter medioambiental.

La Ley Foral 30/2013 navarra consideraba también el incumplimiento de la prohibición una infracción pero en este caso, urbanística, de acuerdo con su artículo 3.

Llama la atención en estas tres primeras normas (que son, por otro lado, leyes sustancialmente idénticas entre sí), el régimen transitorio a los permisos ya concedidos, que se ven afectados con carácter retroactivo por la prohibición<sup>13</sup>.

Por su parte, el artículo 167.1 de la Ley 2/2014 catalana dispuso una prohibición si se daban ciertas condiciones:

*1. Se añade un apartado, el 10, al artículo 47 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, con el siguiente texto:*

*«10. En la explotación de recursos naturales en suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la utilización de la tecnología de la fracturación hidráulica cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Generalidad.»*

En cuanto a la norma vasca, la Ley 6/2015 estableció la necesidad de la evaluación medioambiental estratégica y no una prohibición general, como pone de manifiesto el artículo 4:

---

<sup>13</sup> -Disposición transitoria única de la ley cántabra: "*Lo dispuesto en 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 o en tramitación, como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor*".

- Disposición transitoria única de la ley riojana: "*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*".

- Disposición transitoria única de la ley navarra: "*Lo dispuesto en la presente Ley Foral será de aplicación 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*".

*“En general, cualquier plan, programa o estrategia sectorial que contemple la fractura hidráulica para la explotación de hidrocarburos, especialmente la estrategia energética vasca, deberá contar con una evaluación medioambiental estratégica”.*

Al igual que la norma catalana, sí optó por una prohibición explícita para el suelo no urbanizable cuando generara efectos negativos en su artículo 3, por el que se modifica el artículo 28 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, creando un nuevo punto 7 con el siguiente texto:

*«En terrenos clasificados como suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la tecnología de la fractura hidráulica, cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma vasca, en función de lo que establezcan los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y/o ambiental.»*

Ambas normas introducen por tanto el concepto de “efectos negativos” vinculando la prohibición de la técnica con la existencia de estos elementos nocivos.

Al igual que en los casos cántabro, riojano y navarro, la ley vasca también estableció un régimen transitorio de carácter retroactivo en su disposición transitoria primera:

*“La previsión establecida en el artículo 3 de la presente ley se aplicará a los permisos ya concedidos o en tramitación para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos en el territorio de la Comunidad Autónoma vasca, así como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor”.*

El supuesto más diferente de redacción lo presenta la Ley 1/2017 castellanomanchega, como así lo manifestó el TC en su STC 65/2018, de 7 de junio, que se comentará más adelante.

A diferencia de otras normas, esta no opta por prohibir, sino por reforzar la limitación de esta técnica a través de una serie de requisitos. Así el artículo 3.1 dispone que:

*“1. La consejería competente en materia de medio ambiente elaborará en coordinación con las consejerías que ostenten competencias de salud pública, energía y ordenación*

*del territorio, un plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica en Castilla-La Mancha (en adelante, plan estratégico) para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud pública y el medio ambiente derivados de esta técnica en su territorio, que deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno mediante decreto a la mayor brevedad, en todo caso en el plazo máximo de dieciocho meses”.*

Este plan estratégico introduce en el apartado 5 del mismo artículo 3 la novedosa técnica de la zonificación:

*“El plan estratégico deberá contener las siguientes determinaciones:*

*a) La adecuada evaluación de riesgos a escala regional que permita valorar las posibilidades de fugas o migraciones de fluidos de perforación, fluidos de fractura hidráulica, material en estado natural, hidrocarburos y gases desde los pozos o las formaciones geológicas objetivo a las aguas superficiales o subterráneas, así como la sismicidad inducida que pudiera generarse y los posibles efectos de inestabilidad geológica.*

*b) Una zonificación del territorio que diferencie las zonas donde quede restringida la técnica de la fractura hidráulica, con el fin de dar protección a la salud humana y la biodiversidad, por los riesgos para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por la naturaleza de la potencial sismicidad inducida, para evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos, para evitar impactos sobre el patrimonio cultural, así como por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos.*

*c) Esta zonificación incluirá el establecimiento de las distancias mínimas de protección que deberán guardarse entre las zonas aptas para la aplicación de la fractura hidráulica y sus zonas de exclusión, así como limitaciones en relación con la distancia mínima en profundidad entre la zona del subsuelo que va a fracturarse y cualquier masa de agua subterránea. Asimismo, con el objeto de prevenir un aumento de sedimentos en las aguas superficiales que se produce cuando existe una alta densidad de pozos se deberán establecer distancias mínimas de los pozos a los cuerpos de agua superficial”.*

Por su parte, la reciente Ley murciana 11/2018 presenta una destacable analogía con la ley de Castilla-La Mancha, no siendo casualidad que fuera aprobada cinco meses después del aval del TC a la ley castellanomanchega (la sentencia es de 7 de junio de 2018 y la ley murciana tiene fecha de 15 de noviembre de 2018).

En este sentido, también incorpora en su artículo 3 el llamado Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica. Dicho Plan utiliza la técnica de la zonificación, a semejanza de la Ley 1/2017 y de acuerdo con el artículo 3.3 “*será objeto de evaluación ambiental estratégica*”. Según el artículo 3.5.b), el Plan estratégico será objeto de *una zonificación del territorio que diferencie las zonas donde quede restringida la técnica de la fractura hidráulica, con el fin de dar protección a la salud humana y la biodiversidad por los riesgos para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por la naturaleza de la potencial sismicidad inducida, para evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos, para evitar impactos sobre el patrimonio cultural, así como por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos.*

Como se observa, en ninguna de las otras seis normas analizadas se opta por esta vía en la que se utiliza un instrumento jurídico concreto, esto es, un plan estratégico.

Así, la Ley 16/2017 catalana opta por la técnica tradicional de prohibición en su artículo 19.4:

*“El Gobierno no concederá permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (fracking), incluida la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida”.*

Junto a estas normas legales, otras Comunidades Autónomas han adoptado medidas tendentes a la limitación de la fractura hidráulica. Por ejemplo, la Proposición de Ley tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 10 de diciembre de 2014, por la que se regula la utilización de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que finalmente decayó por la disolución del Parlamento andaluz y la convocatoria de elecciones.

El Parlamento de Galicia aprobó, el 21 de febrero de 2013, una Proposición No de Ley por la que se insta a la Xunta de Galicia a acordar una moratoria para la utilización del *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<sup>14</sup>.

Por su parte, las Cortes de Aragón aprobaron, en mayo de 2013, la moción núm. 43/13<sup>15</sup>, dimanante de la Interpelación núm. 103/12, relativa a política general de extracción energética en la Comunidad Autónoma de Aragón, con especial atención en el *fracking*. La Moción tenía dos objetivos:

*1.º Dirigirse al Gobierno del Estado para que, en el marco de sus competencias, prohíba la utilización de la técnica de la fractura hidráulica o fracking en la investigación y explotación de hidrocarburos o gases no convencionales en el conjunto del Estado hasta que no haya garantías para la seguridad de la salud humana y el medio ambiente avaladas por la Unión Europea.*

*2.º Requerir al Gobierno del Estado, de conformidad con la iniciativa aprobada en estas Cortes de declarar Aragón Libre de Fracking, que paralice el permiso de investigación concedido con la denominación “Aquiles” a la empresa Frontera Energy Corporation, S.L. y que, en los permisos de investigación que puedan autorizarse en la Comunidad Autónoma de Aragón, se excluya como técnica minera la denominada fractura hidráulica, limitando la investigación para la evaluación del recurso a las técnicas utilizadas en la investigación de gas convencional hasta que la Unión Europea determine las condiciones técnicas que garanticen la protección, la salud y el medio ambiente».*

En la actualidad, ha iniciado su andadura parlamentaria la Proposición de Ley de cambio climático y transición energética en Aragón (B.O.C.A. núm. 293 de 16 de noviembre de 2018). En su artículo 62 se prohíbe de forma absoluta en todo el territorio de Aragón dicha práctica. Es decir, se desmarca de la línea iniciada por Castilla-La Mancha y Murcia y retorna a la prohibición incondicionada de las primeras leyes, que

---

<sup>14</sup> BOPG nº 56, de 22 de febrero de 2013, IX Legislatura.

<sup>15</sup> Moción 43/13, BOCA nº 153, VIII Legislatura.

ahora devendría constitucional, dado que la propia normativa estatal presenta visos de ser modificada en esta dirección, de acuerdo con las medidas a adoptar próximamente por el Ministerio para la Transición Ecológica.

A nivel estatal, el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley “*sobre la moratoria y la prohibición de técnicas de prospección de hidrocarburos mediante el sistema de fractura hidráulica*” («*fracking*») el 29 de marzo de 2016<sup>16</sup>.

Cabe realizar una breve referencia a la regulación europea en esta materia. Aunque no existe una norma específica que regule la técnica del *fracking*, sí son de aplicación una pluralidad de Directivas respecto a la seguridad y salud de los trabajadores, aguas subterráneas, emisiones contaminantes o evaluación de impacto ambiental, entre otras.

Asimismo, destaca la Recomendación de la Comisión (2014/70/UE), de 22 de enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen<sup>17</sup>.

Cabe indicar la importancia que la Recomendación otorga a la planificación estratégica y a la evaluación de impacto ambiental. En este sentido, los Estados miembros deben realizar una evaluación ambiental estratégica para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud humana y el medio ambiente antes de que concedan una autorización.

#### **4. Situación actual de los títulos administrativos sobre *fracking* en España.**

La técnica de la fractura hidráulica se ampara en alguno de los siguientes títulos administrativos: autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación y almacenamiento subterráneo de hidrocarburos<sup>18</sup>, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1, 3 y 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

---

<sup>16</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados número 30, de 29 de marzo de 2016, XI Legislatura.

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Unión Europea de 8 de febrero de 2014.

<sup>18</sup> <http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/la%20regulacin%20del%20gas%20no%20convencional%20fracking%20en%20espaa-vf.pdf>.

La autorización de exploración faculta a su titular para la realización de trabajos de exploración en áreas libres, entendiendo por tales aquellas áreas geográficas sobre las que no exista un permiso de investigación o una concesión de explotación en vigor.

Por su parte, el permiso de investigación faculta a su titular para investigar, en exclusiva, en la superficie otorgada la existencia de hidrocarburos y de almacenamientos subterráneos para los mismos, en las condiciones establecidas en la normativa vigente y en el plan de investigación previamente aprobado.

En cuanto a la concesión de explotación, ésta faculta a su titular para realizar el aprovechamiento de los recursos descubiertos, bien por extracción de los hidrocarburos, bien por la utilización de las estructuras como almacenamiento subterráneo de cualquier tipo de aquéllos, así como proseguir los trabajos de investigación en el área otorgada.

La Administración responsable de otorgar dichos títulos es aquella que ostente la competencia de acuerdo con los artículos 14.1 y 15.1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos. Así, corresponderá a la Administración General del Estado (a través del Ministerio que ostente las competencias en materia de energía, siendo actualmente el competente el Ministerio para la Transición Ecológica<sup>19</sup>) cuando las técnicas de fracturación hidráulica se utilicen en los trabajos propios de una autorización de exploración o permiso de investigación que afecte al ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, en zonas del subsuelo marino así como cuando su ámbito incluya a la vez zonas terrestres y del subsuelo marino.

Por el contrario, el resto de autorizaciones de exploración y permisos de investigación corresponden a la Comunidad Autónoma en la que se encuentren los terrenos afectados.

En cuanto a la concesión de explotación de yacimientos de hidrocarburos o de almacenamientos subterráneos, la autorización corresponde al Gobierno, previo informe de la Comunidad Autónoma afectada, mediante Real Decreto, de acuerdo con el artículo 25.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

---

<sup>19</sup> Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica.

Tanto el cariz de la normativa autonómica como las últimas sentencias del TC han coincidido en el tiempo con un declive de la técnica de la fractura hidráulica en España, al haberse extinguido o haberse renunciado a la gran mayoría de los permisos de investigación concedidos en los últimos años, la mayoría situados en la cuenca vasco-cantábrica.

Con carácter reciente, destaca la orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, Orden ETU/357/2018, de 22 de marzo<sup>20</sup>, por la que se declara la suspensión de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Bezana» y «Bigüenzo» localizados en la provincia de Burgos.

Con anterioridad, en septiembre de 2017, la Dirección General de Política Energética y Minas autorizó<sup>21</sup> a la empresa Montero Energy S.L. a desistir de los permisos que obtuvo para los proyectos «Galileo» y «Edison», una vez que la empresa manifestó en julio de dicho año su voluntad de renuncia y solicitó la devolución íntegra del depósito realizado en concepto de garantía.

La Dirección General de Política Energética y Minas aceptó el desistimiento de la solicitud del permiso, así como la devolución de la garantía constituida.

Dichos permisos se solicitaron en 2011 («Galileo») y 2012 («Edison») en distintas zonas de Castilla y León, Cantabria, La Rioja y Vizcaya.

También en 2017 se publicó la Orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital ETU/701/2017, de 14 de julio<sup>22</sup>, por la que se extinguen los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias-4», «Canarias-5», «Canarias-6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9» otorgados por el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre.

---

<sup>20</sup> Publicada en el BOE número 84, de 6 de abril de 2018.

<sup>21</sup> Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se autoriza el desistimiento de la solicitud del permiso de investigación de hidrocarburos denominado Edison y Resolución de 4 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se autoriza el desistimiento de la solicitud del permiso de investigación de hidrocarburos denominado Galileo. BOE número 227, de 20 de septiembre de 2017.

<sup>22</sup> Publicada en el BOE número 178, de 27 de julio de 2017.

Igualmente en 2017 se aprobó la Orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital ETU/486/2017, de 30 de mayo<sup>23</sup>, por la que se declara la suspensión de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Enara», «Usoa», «Mirua» y «Usapal», otorgados a la «Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi, S.A.» («SHESA»).

A día de hoy, puede afirmarse que la técnica de la fractura hidráulica no ha llegado a ser desarrollada en España y que su presencia es, actualmente, meramente testimonial.

## **5. Doctrina constitucional en materia de *fracking*.**

A medida que las siete primeras leyes autonómicas mencionadas en el epígrafe tercero fueron aprobadas, el Estado las impugnó ante el TC dando lugar a una completa jurisprudencia constitucional en la materia que es objeto de análisis a continuación.

En la actualidad, existen seis sentencias dictadas en relación con las leyes aprobadas por Cantabria, La Rioja, Navarra, Cataluña, País Vasco y Castilla-La Mancha.

Respecto a Cataluña, es menester aclarar que la STC 73/2016 se refiere a la Ley 2/2014. En cuanto a su Ley 16/2017, esta norma se encuentra en la fecha de redacción de este artículo pendiente de sentencia<sup>24</sup>.

Como se observará, el TC va conformando con cada una de ellas su doctrina, desde la inconstitucionalidad y nulidad de la ley cántabra en la primera sentencia de 2014 hasta la constitucionalidad de la norma castellanomanchega interpretada de acuerdo con el FJ 11 de la última sentencia dictada hasta la fecha sobre la materia en 2018.

En los recursos que dieron lugar a estas sentencias, el Estado alegó principalmente que se producía una contradicción con la normativa básica estatal, *ex arts.* 149.1.13<sup>a</sup> y 149.1.25<sup>a</sup> CE, produciéndose por tanto una inconstitucionalidad mediata.

Las controversias, de tipo competencial, se encuadraron en el ámbito material de la energía. Sin embargo, los recursos mineros y gasísticos, el régimen jurídico de los

---

<sup>23</sup> Publicada en el BOE número 129, de 31 de mayo de 2017.

<sup>24</sup> Concretamente, el artículo 19.4, que prohíbe la técnica de la fractura hidráulica, se encuentra suspendido por Auto 36/2018, de 21 de marzo de 2018, del Tribunal Constitucional.

hidrocarburos líquidos y sólidos y su explotación tienen incidencia sobre otras materias, en especial la protección del medio ambiente. El título competencial prevalente es, por tanto, el relativo a la energía, en tanto que la fractura hidráulica es una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional. En dicha materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las «bases de régimen minero y energético» (art. 149.1.25ª CE).

La mitad de las sentencias existentes datan del año 2014, concretamente las referentes a las siguientes leyes: Ley de Cantabria 1/2013, Ley de La Rioja 7/2013 y Ley Foral de Navarra 30/2013.

Estas tres normas fueron declaradas inconstitucionales en su totalidad y, por tanto, nulas en las SSTC 106/2014, de 24 de junio (Cantabria), 134/2014, de 16 de agosto (La Rioja) y 208/2014, de 15 de diciembre (Navarra).

La principal razón que esgrimió el TC fue que la prohibición del uso de la técnica del *fracking* para la extracción de hidrocarburos que establecían estas tres normas era absoluta e incondicionada.

En este sentido, ni siquiera la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer «normas adicionales de protección» del medio ambiente, prevista en el artículo 149.1.23ª CE, ampara la «prohibición absoluta e incondicionada» de la técnica de la fractura hidráulica.

Así por ejemplo, en la STC 106/2014, FJ 8, el Tribunal sentenció que ***“la prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético. La prohibición de la técnica del fracking que establece el art. 1 de la Ley autonómica impugnada vulnera la competencia estatal ex art. 149.1.13 y 25 CE, al excluir la eficacia en el territorio de Cantabria de la legislación básica que se dicta al amparo de los referidos títulos competenciales”***.

Las razones que esgrimió el Alto Tribunal en este grupo de sentencias fueron, tal y como recoge el FJ 2 de la STC 208/2014, que se refería a su vez a los fundamentos jurídicos ya esgrimidos en las anteriores SSTC 106/2014 y 134/2014, las siguientes:

*“e) La “prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma ... contradice de manera radical e insalvable lo dispuesto en el apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, precepto formal y materialmente básico ex art. 149.1.13 y 25 CE ...*

*f) “Tampoco puede fundamentarse la prohibición del fracking... en las competencias asumidas estatutariamente por esta Comunidad Autónoma en materia de sanidad. La competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.13 y 25 CE, para regular la técnica de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, no puede resultar excluida por la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de protección de la salud que corresponde a la Comunidad Autónoma” [STC 106/2014, FJ 8 a); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 f)].*

*h) “Las previsiones de los arts. 2 y 3... tienen... un carácter instrumental de la prohibición del empleo de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción del gas no convencional, establecida en el art. 1. Estos preceptos, que carecen de operatividad una vez expulsado del ordenamiento jurídico el art. 1 de la Ley 1/2013, deben ser también declarados inconstitucionales y nulos ... es doctrina constitucional consolidada que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas como exclusivas por sus respectivos Estatutos lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1 CE” [STC 106/2014, FJ 8 c); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 8 h)]”.*

Así las cosas, cierto cambio en la doctrina del TC se advirtió ya en la siguiente sentencia, la STC 73/2016, de 14 de abril, que resolvió el recurso del Estado interpuesto contra la Ley 2/2014, de Cataluña, por la que se añadía el apartado 10 del artículo 47 del

texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, añadido por el art. 167.1 de la Ley 2/2014.

Aunque dicho apartado 10 fue declarado inconstitucional, el Alto Tribunal abrió la puerta a que las Comunidades Autónomas, con fundamento en títulos competenciales autonómicos, pudieran limitar la técnica de la extracción hidráulica en sus territorios.

Pese a que en el caso catalán no se establecía una prohibición general sino condicionada del *fracking*, sí incorporaba una redacción del apartado que tampoco superó el juicio de constitucionalidad. El artículo 47.10 quedaba redactado de la siguiente manera:

*“En la explotación de recursos naturales en suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la utilización de la tecnología de la fracturación hidráulica cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Generalidad”.*

Si bien el TC afirmó que el precepto tenía una finalidad tuitiva del medio ambiente, consideró en el FJ 9 que *“la ambigua reformulación de las bases se presta a equívocos. Al disponer que “no está permitida la utilización de la tecnología de la fracturación hidráulica”, “en relación con” los “ámbitos competenciales de la Generalitat”, da pie a una interpretación manifiestamente contraria a la legislación básica estatal; el fracking queda prohibido con carácter absoluto en el territorio de Cataluña siempre que su utilización concierna cualquier “ámbito competencial” de la Generalitat”.*

En segundo lugar, el TC señaló que *“el tenor de la disposición puede dar lugar también a que se entienda que el competente para pronunciarse sobre la utilización del fracking es el órgano urbanístico correspondiente; lo que, tal como razona el recurso, contradice la Ley del sector de hidrocarburos, que atribuye la función al Estado o a la Comunidad Autónoma según el ámbito territorial afectado, previa declaración favorable de impacto ambiental. Asimismo, la redacción del precepto puede dar a entender, en contra de lo concretamente establecido en las bases [estatales], que la autoridad competente dispone de un amplio margen decisorio y que, en todo caso, su resolución ha de ser denegatoria cuando aprecie cualquier suerte de posible efecto negativo sobre aquella amplia e inconcreta serie de circunstancias. La*

*Abogada de la Generalitat admite en este sentido que el precepto adolece de indeterminación y no precisa mínimamente el grado o intensidad de aquellos efectos negativos”.*

Por último, consideraban los magistrados que **“alguno de los criterios enunciados y su indeterminación, si no son directamente incompatibles con la legislación básica estatal, desde luego reducen, dificultan o impiden su eficacia”.**

Después de este pronunciamiento, en una dirección pareja a la ya abierta por la sentencia sobre la ley catalana, se emitió la STC 8/2018, de 25 de enero, sobre la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 6/2015.

El Estado, en línea con los recursos anteriores, consideraba que los artículos 3 y 5 de esa ley, que modifican las leyes de urbanismo y aguas del País Vasco, respectivamente, limitando o prohibiendo el uso de la técnica del *fracking* o fractura hidráulica en sus respectivos ámbitos de aplicación, dejaban sin eficacia las normas dictadas por el Estado en el ejercicio legítimo de sus competencias en materia de economía (art. 149.1.13ª CE) y bases del régimen minero (art. 149.1.25ª CE).

En este caso, el recurso interpuesto por el Estado **ya no fue estimado en su integridad, como había sucedido con las tres leyes autonómicas en el año 2014 sino parcialmente**, y el TC declaró inconstitucionales únicamente los artículos 2 (inciso «Los hidratos de metano enterrados en el mar»), 3 y la disposición transitoria primera de la ley, dado que la redacción era prácticamente idéntica a la del artículo 47.10 de la Ley de urbanismo de Cataluña.

Por el contrario, el Alto Tribunal consideró constitucionales los preceptos 5 (que prohibía el *fracking* para la explotación de hidrocarburos en acuíferos clasificados con riesgo de vulnerabilidad media, alta o muy alta) y 6 (inciso «así como la reposición de la situación alterada a su estado originario») y la disposición transitoria segunda de la norma vasca, que habían sido también objeto de recurso.

El fundamento para la declaración de inconstitucionalidad fue similar al caso catalán, dado que la normativa vasca también hacía una remisión en blanco a la Administración

para que regulara su posible uso y la prohibición quedaba condicionada a la existencia de efectos negativos. Así el artículo 3 disponía que:

*“En terrenos clasificados como suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la tecnología de la fractura hidráulica, cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma vasca, en función de lo que establezcan los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y/o ambiental”.*

El TC llevó a cabo una comparativa entre esta norma y la catalana en el FJ 4.a) de la STC 8/2018:

*“(…) En primer lugar, porque evidentemente también en el caso catalán el mandato de la ley debería luego aplicarse en un acto, resolución o decisión administrativa; y en segundo lugar, porque la razón determinante para declarar la nulidad del precepto catalán no fue la indeterminación de los instrumentos donde se pudiese plasmar la prohibición, sino la falta de «determinación precisa de requisitos razonables y proporcionados al fin de protección medioambiental», o en otros términos, la «indeterminación» de los «criterios enunciados» en la norma (STC 73/2016, FJ 9). Y en esto uno y otro precepto son idénticos.*

*Esta conclusión debe hacerse igualmente extensiva, ya desde este mismo momento, a la disposición transitoria primera de la Ley 6/2015, también recurrida, pues tal y como sostiene el Abogado del Estado esta disposición simplemente establece el régimen transitorio de la modificación efectuada en la Ley del suelo por el citado artículo 3, al que remite expresamente. Por consiguiente, siendo inconstitucional y nula la modificación, su nulidad debe arrastrar consigo la de su régimen transitorio”.*

Como nota general a esta jurisprudencia analizada, cabe señalar el gran debate y la existencia de posiciones encontradas entre los magistrados, dado que en todas ellas se formularon votos particulares<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> En la STC 106/2014 se formuló un voto particular concurrente de tres magistrados.

En la STC 134/2014 hubo un nuevo voto particular de cuatro magistrados.

Distinguidos así dos grupos de pronunciamientos jurisprudenciales, el primero del año 2014 que declaraba la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta e incondicionada del *fracking*, y un segundo grupo integrado por las SSTC de 2016 y 2018, que no permitían la remisión en blanco o incondicionada a los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, se analiza a continuación el tercer bloque de doctrina jurisprudencial, integrada por la STC 65/2018, de 7 de junio.

Esta sentencia resolvió el recurso interpuesto por el Estado contra la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017.

En este caso, la norma no incurría en los dos aspectos declarados inconstitucionales por el TC en las cinco sentencias anteriormente mencionadas dado que ni establecía una prohibición absoluta del *fracking* (como sí hacían Cantabria, La Rioja y Navarra) ni llevaba a cabo una remisión incondicionada a la Administración para que regulara su posible uso (casos catalán y vasco).

Por el contrario, esta ley autonómica introduce una novedosa herramienta, la zonificación del territorio.

Por su importancia, al suponer un hito jurisprudencial al abrir la puerta a que las Comunidades Autónomas puedan legislar en la materia basándose en títulos competenciales propios, se analizará en el siguiente epígrafe.

## **6. La sentencia del Tribunal Constitucional núm. 65/2018, de 7 de junio de 2018.**

El Estado interpuso en diciembre de 2017 recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3 y las disposiciones transitorias primera y segunda y disposición final primera de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

---

En la STC 73/2016 se emitieron dos votos particulares, el primero formulado por dos magistrados, y el segundo, por uno.

La STC 8/2018 tuvo un voto particular formulado por tres magistrados.

Como se verá más adelante la STC 65/2018 no presentó ningún voto particular.

El título competencial en el que se ampara la ley castellanomanchega es el establecimiento de medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de la técnica de fractura hidráulica, en el marco de las competencias establecidas en los artículos 31.1. 2.ª, 8.ª, 12.ª, 26.ª y 28.ª y 32.3, 7 y 8 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, tal y como se recoge en el artículo 1 de la Ley impugnada.

Como se ha señalado al final del anterior epígrafe, a diferencia de las anteriores leyes impugnadas, esta ley autonómica no establece una prohibición total y genérica de la técnica del *fracking*, como sí habían hecho las normas cántabra, riojana y navarra.

Tampoco lleva a cabo una remisión a la Administración autonómica para que regule su hipotético uso, como hicieron las leyes catalana y vasca. Es decir, salva las dos principales razones de inconstitucionalidad en las que sí habían incurrido las otras cinco normas anteriores.

Por el contrario, opta en su artículo 3<sup>26</sup> por una novedosa herramienta, la introducción de un Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica. Concretamente, en el artículo 3.5.b) el Plan lleva a cabo una *zonificación* que consiste en determinar aquellas zonas en las que no se podrá realizar dicha técnica debido a una serie de razones:

- por los riesgos para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas,
- por la naturaleza de la potencial sismicidad inducida,
- para evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos,
- para evitar impactos sobre el patrimonio cultural,
- por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos.

Junto al artículo 3 fueron impugnadas las disposiciones transitorias primera (otorgamiento de nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación o

---

<sup>26</sup> Transcrito en su totalidad en el epígrafe 3 del presente artículo.

concesiones de explotación) y segunda (sobre autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación ya concedidas o en tramitación) así como la disposición final primera, que modificaba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

En el mismo sentido impugnatorio que los anteriores recursos, el Estado alegó que los artículos impugnados incurrían en inconstitucionalidad «mediata» por vulneración de los títulos competenciales estatales de los números 13, 23 y 25 del artículo 149.1 CE. Además, el escrito de interposición incluyó un apartado final en el que también se alegaba la «inconstitucionalidad directa» de los preceptos impugnados «en la medida en que se vulneran los artículos 128 y 130 de la Constitución».

Respecto al artículo 3, el TC afirma en su FJ 4 que:

- (i) *“ni contiene una prohibición legal expresa de esta técnica de carácter absoluto e incondicionado*
- (ii) *ni efectúa tampoco una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso (reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco declaradas inconstitucionales en las SSTC 73/2016 y 8/2018).*
- (iii) *Tampoco contiene una medida singular en relación con determinados acuíferos como en el caso de la reforma de la Ley de aguas del País Vasco declarada constitucional en la STC 8/2018, FJ 4 b)”*.

La Comunidad de Castilla-La Mancha se amparó principalmente en las competencias autonómicas de desarrollo de las bases estatales en materia de protección de la salud y del medio ambiente. En este sentido, el TC hace una matización al estimar que los títulos que amparan el Plan son la ordenación del territorio, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma ex artículo 148.1.3ª CE, y medio ambiente, donde ostenta una competencia de desarrollo de las bases estatales y de ejecución.

Respecto a la ordenación del territorio, el TC ampara la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, al ejercer esta competencia, incidan en el ejercicio de las competencias sectoriales del Estado, como es en este caso la competencia para otorgar

determinados permisos, autorizaciones y concesiones de acuerdo con los artículos 14, 15 y 25 de la Ley del sector de hidrocarburos.

En cuanto a la competencia sobre medio ambiente, el TC considera que encuentra amparo en la propia normativa estatal. Concretamente, el artículo 17.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, junto a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, incluye la expresión *con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica*, lo cual abre la puerta a que las Comunidades Autónomas puedan utilizar esos otros instrumentos, en este caso, el Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica, cuya constitucionalidad queda así confirmada.

En este sentido, el TC se pronuncia sobre el Plan considerándolo una mera previsión, pero en ningún caso aborda eventuales o hipotéticas interpretaciones que sobre el Plan pudieran realizarse.

Respecto a la disposición transitoria primera, que establece que no se concederán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos mientras no se apruebe el Plan estratégico sectorial, el TC considera que no existe una prohibición total y absoluta como sucedía con las normas enjuiciadas en 2014, sino que dicha prohibición está sujeta a una condición y que es razonable y proporcionada.

Igual razonamiento se aplica a la disposición transitoria segunda que se refiere a que la ley se aplicará a autorizaciones, permisos o concesiones ya concedidas o en tramitación. El Alto Tribunal considera que esta disposición implica la normal aplicación de la ley a los hechos ocurridos bajo su vigencia.

En cuanto a la disposición adicional primera, que introduce un nuevo apartado c) en el artículo 54.1.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, ésta implica que en los suelos rústicos de reserva podrán realizarse previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba proyectos que requieran la utilización del *fracking*.

Podría parecer que se realiza una remisión genérica o en blanco a los instrumentos de ordenación territorial, a semejanza de los casos catalán y vasco pero sin embargo el TC avala esta disposición en su FJ 11 siempre y cuando se interprete en los términos por él establecidos:

*“una interpretación sistemática de esta modificación legislativa, «en relación con el contexto» de la Ley 1/2017 en que se integra (...), permite otorgar a esta disposición final primera otra interpretación, y entender que la habilitación contenida (...) no se efectúa en esos términos tan amplios y abiertos, llamando a cualquier planificador de manera indistinta, sino que debe colmarse y ejercerse siempre en o a través del «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» regulado en el artículo 3 de la Ley 1/2017, que ya hemos declarado conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Por lo tanto, siendo ese artículo 3 conforme con la Constitución, esta misma conclusión debe hacerse extensiva a la disposición final primera de la Ley 1/2017 si se entiende, de acuerdo con la interpretación sistemática indicada, que será en el referido «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica», o, en su caso, en otros instrumentos de ordenación del territorio pero siempre con amparo y cobertura en las previsiones del primero, donde podrán establecerse y precisarse las limitaciones y eventuales prohibiciones a proyectos que requieran la utilización de la fractura hidráulica”.*

Por último, procede señalar la inexistencia de votos particulares en esta sentencia, a diferencia de las demás, que generaron un amplio debate en el seno del propio Tribunal.

El aval del TC a esta ley supone también, a juicio de esta autora, el respaldo a la Ley murciana 11/2018, que sigue la senda iniciada por la Ley 1/2017 y, en consecuencia, no ha sido impugnada por el Estado.

## **7. Los dictámenes del Consejo de Estado.**

Analizada la doctrina constitucional, cabe hacer referencia a la opinión sostenida por el Consejo de Estado sobre esta materia. De acuerdo con el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y

*resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".*

El Consejo de Estado **avaló la interposición del recurso de inconstitucionalidad en las siete<sup>27</sup> ocasiones en las que fue consultado por el Gobierno** sobre este asunto.

En este sentido, la postura del Consejo de Estado ha coincidido con el TC en algunas ocasiones, especialmente, en las primeras sentencias del año 2014 y, en otras, ha disentido, siendo el caso más destacado, el de la Ley 1/2017 de Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta las tres líneas jurisprudenciales analizadas (en primer lugar, las sentencias de 2014 que declararon inconstitucionales las leyes cántabra, riojana y navarra, en segundo lugar, las sentencias vasca y catalana y en tercer lugar, la sentencia sobre la Ley de Castilla-La Mancha) se analiza a continuación la opinión que sostuvo el Consejo de Estado en cada uno de estos tres grupos de normas.

Así por ejemplo, en el dictamen 1353/2013 referido a la ley cántabra 1/2013, el supremo órgano consultivo del Gobierno consideró que *“además de que los títulos competenciales que acredita el Estado presentan una mayor especificidad que los que invoca la Comunidad Autónoma de Cantabria, sobre los que en este caso prevalecen, la prohibición absoluta de llevar a cabo una técnica de investigación o explotación en materia de hidrocarburos no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes expuesta se deduce que, con la finalidad de protección del medio ambiente, se pueden imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación del Estado, pero aquéllos no pueden alterar el ordenamiento básico minero. Lo que la*

---

<sup>27</sup> Dictamen 1353/2013, de 23 de enero de 2014, referido a la Ley cántabra.

Dictamen 114/2014, de 20 de marzo, referido a la ley riojana.

Dictamen 558/2014, de 17 de julio, referido a la ley navarra.

Dictamen 732/2014, de 23 de julio, referido a la ley catalana 2/2014.

Dictamen 83/2016, de 17 de marzo, referido a la ley vasca.

Dictamen 904/2017, de 2 de noviembre, referido a la ley catalana 16/2017, pendiente aún de sentencia.

Dictamen 1036/2017, de 14 de diciembre, referido a la ley castellanomanchega.

*Ley 1/2013 dispone comporta no solo una invasión competencial respecto del ámbito propio del Estado y una alteración del ordenamiento básico minero, sino también y en la medida en la que pretende una prohibición absoluta de ciertas actividades en el territorio autonómico, un vaciamiento de las competencias estatales antes referidas.”*

En este caso, el dictamen del Consejo de Estado sí fue coincidente con la posterior sentencia del TC.

Respecto a la norma vasca, analizada en el Dictamen 83/2016, el Consejo de Estado apoyó la inconstitucionalidad de los preceptos 5, 6 y la disposición transitoria segunda, preceptos que el Alto Tribunal sí consideró constitucionales, por lo que la opinión de los dos órganos fue, parcialmente, coincidente.

Así, respecto a la disposición transitoria, el Consejo de Estado afirmaba que *“en efecto, la negativa de la disposición transitoria segunda in fine al otorgamiento de permisos para realizar perforaciones o sondeos exploratorios con objeto de explotar hidrocarburos no convencionales en tanto no se concluya la tramitación completa de la evaluación medioambiental estratégica a la que se refiere el párrafo anterior, comporta una limitación o un condicionamiento al empleo de la fracturación hidráulica en la medida en la que los requisitos para la obtención de la evaluación ambiental estratégica favorable sean distintos que los previstos en la legislación básica estatal. Tal circunstancia podría limitar la eficacia del artículo 9.5 de la LH, lo que permite concluir la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación de la disposición adicional transitoria segunda segundo párrafo”*.

Por último y dado que la ley castellanomanchega sí superó el canon de constitucionalidad, cabe reseñar la opinión que sobre dicha norma emitió el Consejo de Estado en su dictamen 1036/2017, concretamente, en lo referido al Plan estratégico del artículo 3 de la ley autonómica y a la técnica de la zonificación que introduce, la cual considera el Consejo de Estado que vulnera la legislación básica:

*“El artículo 3 de la Ley 1/2017 vulnera lo establecido en la Ley de Hidrocarburos con carácter básico, pues menoscaba el ejercicio de competencias que corresponden en exclusiva al Estado, tales como el otorgamiento de concesiones de explotación en general o el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación*

*en relación con determinados supuestos, condicionando su ejercicio a lo que disponga el plan estratégico. También vulnera la legislación básica al permitir la posibilidad de zonificar el territorio con el fin de restringir la técnica de la fractura hidráulica (apartado 5.b) del artículo 3) e incluso de excluirla (apartado 5.c) del artículo 3), cuando el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de los Hidrocarburos, modificada por la disposición final segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, la admite expresamente con carácter básico al haber sido dictada al amparo del artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, según refiere el apartado 1 de la disposición final primera de la referida ley.*

*La norma autonómica prevé el sometimiento a evaluación ambiental estratégica del plan que contempla el artículo 3, previsión que admite encaje en la competencia autonómica para el establecimiento de medidas adicionales de protección en materia medioambiental. Ahora bien, cabría la posibilidad de que, como consecuencia del sometimiento del plan autonómico a evaluación ambiental estratégica, esta tuviera como resultado una prohibición de desarrollar actividades de exploración, investigación o explotación mediante fractura hidráulica. Por tal motivo, y en la medida en la que el resultado de la evaluación ambiental del plan pueda tener un efecto impeditivo del ejercicio de sus competencias por el Estado, puede concluirse que también por esta causa se aprecian fundamentos jurídicos para impugnar el artículo 3 de la Ley 1/2017".*

Obsérvese en este caso que el Consejo de Estado discrepó de la opinión sostenida por el TC, que sí consideró que el Plan estratégico se adecuaba al texto constitucional en los términos ya comentados en el epígrafe sexto de este artículo.

## **8. Conclusiones.**

Como se desprende del estudio realizado, la utilización de la técnica de la fractura hidráulica conlleva un análisis jurídico amplio al afectar tanto a títulos competenciales estatales como autonómicos. Así, se ha visto a lo largo del texto la confluencia e interrelación de distintas materias como la energía, el medio ambiente, la ordenación territorial, urbanismo, energía o aguas.

En este sentido, varias Comunidades Autónomas aprobaron leyes con el objetivo de limitar el uso de la fractura hidráulica que fueron impugnadas por el Estado ante el TC. En oposición a los títulos competenciales estatales sobre las bases energéticas y de planificación de la actividad económica, las Comunidades Autónomas se apoyaron principalmente en sus competenciales medioambientales para establecer normas adicionales de protección medioambiental. Los conflictos se articularon por tanto en la contraposición de la competencia estatal en materia de energía frente a la competencia autonómica en el desarrollo de normas medioambientales.

El Consejo de Estado avaló las impugnaciones que realizó el Estado ante el TC aunque como se ha visto, el TC no ha coincidido con el órgano consultivo del Gobierno en todos los casos analizados.

Debido a las distintas redacciones e intenciones que recogían las seis normas autonómicas objeto de sentencia, se ha generado una jurisprudencia en la que se distinguen tres líneas claras:

- Una primera doctrina en la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de aquellas normas autonómicas en las que se lleva a cabo una prohibición total y general de la técnica de la fractura hidráulica, como ha sucedido en los casos de Cantabria, La Rioja y Navarra.
- Una segunda doctrina sobre normas autonómicas en las que si bien no se lleva a cabo esa prohibición general, si se hace una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso, como en los supuestos de Cataluña y País Vasco.
- Una tercera línea doctrinal en la que se permite que las Comunidades Autónomas, basándose en sus títulos competenciales que las habilitan para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente puedan limitar la práctica del *fracking* a través de instrumentos concretos en los que no se lleve a cabo una prohibición general y absoluta. Claro ejemplo de ello es el Plan estratégico previsto en la ley de Castilla-La Mancha en el que se prevé incluir zonas concretas restringidas al *fracking*.

Esta jurisprudencia constitucional tan clara y precisa debe contribuir en el futuro a reducir la conflictividad competencial dado que establece unas condiciones muy concretas para futuras regulaciones tanto estatales como, especialmente, autonómicas. Así se ha producido con la Ley 11/2018 de Murcia que, siguiendo el esquema de la Ley de Castilla-La Mancha, no ha sido objeto de impugnación al adecuarse a los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional.

Queda pendiente el futuro de la proposición de Ley de Aragón ya mencionada en anteriores epígrafes, que se aleja de este modelo prohibiendo totalmente la fractura hidráulica y que, aunque podría dar lugar a una posible conflictividad competencial, esta posibilidad pierde peso ante el actual panorama normativo más proclive a prohibir, desde el propio Estado, la utilización de esta técnica.

No obstante lo anterior, el debate sobre la fractura hidráulica parece superado –en el corto plazo, al menos- en la escena jurídica española. Por el momento, no se han aprobado más normas para impulsar su utilización ni se han continuado los proyectos de investigación y exploración iniciados, por lo que parece que dicha técnica no tendrá un amplio recorrido en nuestro país.

Es más, las medidas adoptadas en los últimos años en los distintos niveles de gobierno tanto europeo como estatal, autonómico y local van en sentido contrario, dado que son tendentes a una transición energética<sup>28</sup> y a una mayor descarbonización del modelo productivo, reduciendo la dependencia de los hidrocarburos y desincentivando instrumentos como el *fracking*. En este sentido, la normativa estatal, con las futuras medidas que van a aprobarse previsiblemente en breve, va a seguir la línea iniciada por las Comunidades Autónomas pasando de impulsar a restringir la técnica de la fractura hidráulica dentro de este paquete normativo de medidas de lucha contra el cambio climático y transición hacia un nuevo modelo energético.

---

<sup>28</sup> Véase la nota 11 sobre las normas adoptadas por varias Comunidades Autónomas para la lucha contra el cambio climático.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA. *Balance energético 2017 y perspectivas 2018*. Madrid, 2018.

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN. *Opinión y recomendaciones del Consejo de protección de la naturaleza de Aragón sobre el tema: “el fracking: consideraciones ambientales sobre la extracción de hidrocarburos no convencionales*. Zaragoza, 2015.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Fracking y gas no convencional, régimen jurídico*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL. *La Energía en España 2016*. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Desarrollo normativo, informes y publicaciones. Centro de publicaciones. Madrid, 2016.

ROSA MORENO, Juan y VALENCIA MARTÍN, Germán. *Derecho y fracking*. Aranzadi, 2017.

SUÁREZ DÍAZ, Isabel y MARTÍNEZ ORIO, Roberto. *Fracking: Un libro para entender los riesgos y las ventajas de la fracturación hidráulica*. (Planeta Tierra). Instituto Geológico y Minero de España, 2014.

### **Enlaces web consultados:**

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Spanish.pdf>

(Agencia Internacional de la Energía, World Energy Outlook 2012. Resumen Ejecutivo, International Energy Agency, Paris, Noviembre 2012).

<http://www.congreso.es/porta1/page/porta1/Congreso/Congreso/Publicaciones>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances>

<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=26352>

<https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-descarbonizacion-espana-sera-retos-teresa-ribera-frente-nuevo-ministerio-medio-ambiente-20180606172215.html>

<http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/la%20regulacin%20del%20gas%20no%20convencional%20fracking%20en%20espaa-vf.pdf>

<https://www.invertia.com/es/-/ley-de-cambio-climatico-ira-este-mes-al-congreso-y-el-plan-nacional-a-la-ce?inheritRedirect=true>

<http://www.lccte.gob.es/Paginas/index.aspx#inicio>

<https://www.mincotur.gob.es/energia/petroleo/Exploracion/Paginas/Estadisticas.aspx>

<https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/Texto%20PL29.pdf>