



**INFORME JURIDICO AL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE
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 FRACTURACIÓN HIDRÁULICA.**

Con fecha 7 de septiembre de 2015, el Viceconsejero de Medio Ambiente solicita a la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural la emisión de informe jurídico al Anteproyecto de Ley 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 fracturación hidráulica o fracking. A tal efecto remite expediente que consta de memoria justificativa que contiene los objetivos, conveniencia de la norma y la incidencia de la misma desde el punto de vista jurídico, presupuestario, de la competencia, del impacto de género y de la simplificación administrativa y el borrador del anteproyecto de ley.

I. FRACKING. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIA

La técnica de la fractura hidráulica o fracking consiste en inyectar a alta presión fluido de fractura (mezcla compuesta normalmente por grandes cantidades de agua, arena y aditivos químicos) para romper la roca, abrir y agrandar las fracturas con objeto de que los hidrocarburos que se hallaban atrapados fluyan en el interior del pozo permitiendo su extracción.

Dicha técnica plantea problemas específicos, en especial, los relativos a la salud pública y el medio ambiente.

A nivel internacional, la Agencia Internacional de la Energía ha elaborado una serie de recomendaciones sobre el desarrollo seguro del gas no convencional. Esas «reglas de oro» exigen el establecimiento de regímenes reguladores sólidos y adecuados, una selección cuidadosa de los emplazamientos, una planificación apropiada de los proyectos, una caracterización de los riesgos subterráneos, normas rigurosas para un diseño correcto, transparencia sobre las operaciones y el seguimiento de los impactos asociados, una gestión prudente del agua y los residuos y la reducción de las emisiones de contaminantes atmosféricos y de gases de efecto invernadero.

Tanto la legislación general como la legislación ambiental de la Unión se aplican a las operaciones de exploración y producción de hidrocarburos en las que se utiliza la fracturación hidráulica. En particular, la Directiva 89/391/CEE del Consejo , que establece disposiciones sobre la salud y seguridad de los trabajadores, introduce medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo; la Directiva 92/91/CEE del Consejo , que establece disposiciones sobre la extracción de minerales por sondeos, impone unos requisitos mínimos en relación con la protección de la seguridad y

la salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos; la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, exige que las autorizaciones se concedan de una manera no discriminatoria; la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, que establece el marco para la política de aguas, obliga a obtener una autorización previa a la captación de aguas y prohíbe el vertido directo de contaminantes a las aguas subterráneas; la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones sobre la evaluación ambiental estratégica, impone la evaluación de los planes y programas en los ámbitos de la energía, la industria, la gestión de residuos, la gestión de los recursos hídricos, el transporte o los usos del suelo; la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones en materia de responsabilidad medioambiental, se aplica a actividades profesionales tales como la gestión de residuos o la extracción de agua; la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones sobre los residuos de las industrias extractivas, regula la gestión de los residuos superficiales y subterráneos resultantes de la exploración y producción de hidrocarburos mediante la fracturación hidráulica; la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones aplicables a las aguas subterráneas, obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para prevenir o limitar el vertido de contaminantes a las aguas subterráneas; el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias químicas (REACH), y el Reglamento (UE) nº 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas y las sustancias químicas, pueden aplicarse a la fracturación; Por su parte, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un marco en el ámbito de los residuos, fija las condiciones aplicables a la reutilización de fluidos que emergen a la superficie como consecuencia de la fracturación hidráulica y durante la producción; el Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, y la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020, se aplican a las emisiones fugitivas de metano; la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones sobre las emisiones industriales, se aplica a las instalaciones en las que se llevan a cabo actividades de las enumeradas en su anexo I; la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece disposiciones sobre la evaluación de impacto ambiental, obliga a realizar tales evaluaciones en el caso de proyectos que impliquen 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 a 500 000 m³ por día en el caso del gas, y a someter a selección a los proyectos de perforaciones profundas y de instalaciones en el exterior para la extracción de petróleo y gas; la Directiva

instalaciones en el exterior para la extracción de petróleo y gas; la Directiva 96/82/CE, relativa al control de los riesgos de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y, a partir del 1 de junio de 2015, la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo obligan a los explotadores de establecimientos en los que están presentes sustancias peligrosas por encima de ciertos umbrales fijados en el anexo I de esas Directivas a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente. Esto se aplica, entre otras, a las operaciones de tratamiento térmico y químico y al almacenamiento vinculado a esas operaciones en el marco de la explotación de minerales en minas y canteras, así como al almacenamiento subterráneo terrestre de gas.

Por otro lado, la Unión Europea en Recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014, relativa a los principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos utilizando la fractura hidráulica establece unos principios mínimos que ayuden a los Estados miembros en la exploración y producción de gas natural en formaciones de esquisto utilizando la fractura hidráulica y garanticen la preservación del clima y el medio ambiente. A tal efecto faculta a establecer una previa planificación estratégica, acompañada de su correspondiente evaluación ambiental, que dé lugar a una determinación de las zonas que deban ser evitadas y las que puedan ser explotadas una vez descartados los riesgos asociados al emplazamiento, a la superficie circundante y al propio subsuelo y para la salud de las personas.

Sin embargo, el Estado mediante 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 peninsulares, modifica el apartado 5 del artículo 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y establece que en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos "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 fractura 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". Estableciendo únicamente como norma de protección medioambiental que los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieren el empleo de la técnica de la fractura hidráulica queden sujetas en todo caso una previa declaración de impacto ambiental favorable para autorizarlos.

Es por ello que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el ejercicio de sus competencias exclusivas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; y de la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la

política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha así como la del desarrollo legislativo y la ejecución en sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud así como la de protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección y el régimen minero y energético, atribuidas, respectivamente, por el artículo 31.2^a, 12^a y 26^a y por el 32.3 ,7 y 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por La Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece mediante esta ley la necesidad de elaborar una planificación estratégica sectorial de Castilla-La Mancha 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, en cuyo proceso se brindará la oportunidad real de participación pública desde el principio de la estrategia y de su evaluación ambiental; asimismo establece los requisitos y obligaciones a los que se sujetarán las autorizaciones de operaciones de fractura hidráulica, estableciendo igualmente la sujeción a responsabilidad medioambiental por todas las actividades realizadas en el emplazamiento de la instalación, incluidas las que en la actualidad no entran en el ámbito de aplicación de la 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.

II. PROCEDIMIENTO

El artículo 35.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece que *el Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y traman como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno*. A tal efecto, las vigentes Instrucciones de Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2012 establecen que debe elaborarse una memoria que contenga los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar.

Las referidas Instrucciones de Consejo de Gobierno especifican que debe constar *Informe de la Inspección General de Servicios* sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de este carácter e *Informe de la persona titular de la Secretaría General*. No obstante, como se indica en la memoria justificativa de la norma no se regula un nuevo procedimiento ya que la autorización administrativa a las empresas interesadas en proyectos de exploración, investigación o explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica está contemplada en la Ley 34/1998 de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y la de evaluación de impacto ambiental conforme dispone la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, por tanto, existen ya de forma previa a la aprobación de la presente norma. Por otra parte, en el

ordenamiento autonómico figura la regulación de las actividades del suelo que se contiene en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

Al tratarse de un anteproyecto de ley de especial relevancia debe cumplimentarse el *trámite de toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno* toda vez se hayan emitido los informes anteriores, según disponen las referidas Instrucciones del Consejo de Gobierno.

Tras la toma de conocimiento, y en función de los trámites y actuaciones que haya decidido realizar el Consejo de Gobierno, se abriría el *plazo de información pública de la ley* a través de tablón electrónico en cumplimiento de lo dispuesto en la Orden 11 de septiembre de 2013, por la que se regula el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha así como el de participación pública que estaría abierto durante todo el proceso y hasta que se adopte decisión final al respecto de conformidad con lo dispuesto por 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.

Finalizado los trámites anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se solicitará *informe preceptivo* al *Gabinete Jurídico* y, tras él, de acuerdo con la previsión del artículo 35.2 Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo se elevará al *Consejo de Gobierno* *acuerdo para asumir la iniciativa legislativa y acordar la remisión del anteproyecto de ley al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*, para que este órgano emita su informe preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la referida Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acordará la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios, conforme establece el artículo 35.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo.

III. ARTICULADO

Exposición de motivos. De acuerdo con las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros por Acuerdo de 22 de julio de 2005, la parte expositiva cumple la función de describir su contenido, indicando

su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Artículo 1. Este artículo describe que el objeto de la Ley es establecer 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 atribuidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que se recogen en el artículo 31.2^a, 12^a y 26^a y por el 32.3 ,7 y 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por La Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto.

Artículo 2. En este artículo se define la técnica de la fractura hidráulica, también conocida como fracking, de manera que se aporta seguridad jurídica a la Ley respecto del ámbito de aplicación de la ley.

Artículo 3. En este artículo se plasma lo señalado por la Comisión en la Recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014, relativa a los principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos utilizando la fractura hidráulica con los objetivos de garantizar la preservación de la salud pública, el clima y el medio ambiente y el uso eficiente de los recursos, cuando señala en su apartado 3.1 que "*antes de conceder una autorización para una exploración y/o producción de hidrocarburos que puedan dar lugar a la aplicación de la fracturación hidráulica de alto volumen, los Estados miembros deben preparar una evaluación ambiental estratégica para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Esa evaluación debe realizarse sobre la base de los requisitos de la Directiva 2001/42/CE.*"

Artículo 4. Igualmente, este artículo refleja lo señalado en el apartado 3.4 de la Recomendación de 22 de enero de 2014 determina que: "*Los Estados miembros deben establecer normas claras sobre posibles restricciones de actividad, por ejemplo en zonas protegidas o expuestas a inundaciones o a sismos, así como sobre las distancias mínimas entre las operaciones autorizadas y las zonas residenciales y las zonas de protección de las aguas. Asimismo, deben establecer limitaciones en relación con la profundidad mínima entre la superficie que va a fracturarse y las aguas subterráneas.*"

Artículo 5. Mediante este artículo se da cumplimiento al artículo 12 de la Recomendación de 22 de enero de 2014, en el sentido de que "*Los Estados miembros deben aplicar las disposiciones sobre responsabilidad medioambiental a todas las actividades realizadas en el emplazamiento de una instalación, incluidas las que en la actualidad no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35/CE*".

Así, establece que el operador estará sujeto a la responsabilidad medioambiental por todas las actividades realizadas en el emplazamiento de la instalación, incluidas las que en la actualidad no entran en el ámbito de



aplicación de la 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 y prevé que el operador debe establecer una garantía financiera que cubra las condiciones de la autorización y las responsabilidades potenciales por daños al medio ambiente, antes de dar comienzo a las operaciones, en los términos establecidos en la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.

Disposición transitoria primera. Establece el régimen transitorio en el que no se concederían autorizaciones en tanto no se apruebe el plan estratégico sectorial, lo cual es conforme al principio de prevención ambiental que se recoge en la Recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014..

Disposición transitoria segunda. Prevé que se aplique lo establecido en el artículo 3 de la Ley a los permisos ya concedidos o en tramitación, así como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor.

Disposición derogatoria. Establece que quedan derogadas las disposiciones normativas de igual o inferior rango que se opóngan a la presente Ley o sean incompatibles con su contenido.

Disposición final primera: Por la que se produce la modificación del 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, añadiendo una nueva letra c) al apartado 3º del punto 1 del artículo 54. Disposición que ha sido introducido siguiendo las indicaciones de la consejería de fomento con competencias en materia de ordenación del territorio y energía.

Disposición final segunda. Habilita al Consejo de Gobierno para que mediante el Decreto por el que se apruebe el plan estratégico sectorial de Castilla-La Mancha pueda completar los requisitos y obligaciones establecidos en esta Ley.

Disposición final tercera. Se prevé la entrada en vigor de esta norma al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha dado la transcendencia y repercusión de la misma sobre la salud pública y el medio ambiente, como ya se ha señalado en la exposición de motivos.

Toledo 22 de septiembre 2015

LA JEFA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo.: Carmen Río Inés

Vº Bº LA SECRETARIA GENERAL



