

## MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL 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.

### 1. Introducción.

Las fuentes de energía primaria más utilizadas en la actualidad, como son el carbón, el petróleo y el gas natural, no son de carácter renovable. Su condición de recurso finito, y la necesidad de intensificar la diversificación del abastecimiento de energía en Europa y desarrollar recursos energéticos autóctonos para garantizar la seguridad del abastecimiento y reducir la dependencia energética externa de la Unión Europea, ha propiciado el surgimiento de la exploración de yacimientos considerados no convencionales. Los avances tecnológicos han propiciado el acceso a combustibles fósiles no convencionales cuya extracción antes resultaba demasiado compleja o costosa desde el punto de vista técnico.

En este contexto debemos inscribir, por ejemplo, la extracción de gas y petróleo a través de técnicas como la fractura hidráulica o "fracking".

En el estado actual del desarrollo tecnológico, la exploración y producción de hidrocarburos en estos yacimientos no convencionales, como las vetas de esquisto bituminoso, requiere la aplicación combinada de la fractura hidráulica de alto volumen y la perforación direccional (especialmente horizontal) a una escala y con una intensidad respecto a las cuales la experiencia en Europa es muy limitada, tal y como refleja la Comisión de la Unión Europea en su Comunicación COM (2014)23 de 22 de enero de 2014 al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen, así como en su Recomendación 2014/70/UE de esa misma fecha relativa a los principios mínimos que los Estados miembros deberían respetar al regular y autorizar estos métodos extractivos.

Esta técnica, debido a esta escala e intensidad, la limitada experiencia y el contexto de implantación europeo, plantea problemas específicos. En especial, los relativos a la salud y el medio ambiente, en temas relacionados con contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, demandas de agua, calidad de suelo, impacto sobre el clima y la calidad del aire a nivel local, ocupación del territorio o riesgo potencial de sismicidad inducida.

El desarrollo normativo vigente no aborda de una manera exhaustiva algunos aspectos ambientales asociados a la exploración y producción de combustibles fósiles aplicando esa técnica. Esto es especialmente cierto en el caso de la planificación y la evaluación ambiental estratégica, la evaluación de los riesgos subterráneos, la integridad del pozo, unos requisitos coherentes e integrados para el seguimiento de referencia y operativo, la captura de las emisiones de metano y la divulgación de la composición del fluido de fractura utilizado en cada pozo.



A nivel internacional, la Agencia Internacional de la Energía ha elaborado una serie de recomendaciones sobre el desarrollo seguro del gas no convencional.

Derivado de éste contexto coyuntural la Comisión concluye en la citada Comunicación de 22 de enero de 2014 que resulta necesaria una recomendación que establezca unos principios mínimos que ayuden a los Estados miembros en la exploración y producción de gas natural en formaciones de esquisto utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen y garanticen la preservación del clima y el medio ambiente.

Como consecuencia de dicha conclusión, se emite la mencionada Recomendación de la Comisión Europea el 22 de enero de 2014 relativa a los principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen. Uno de sus objetivos es garantizar la preservación de la salud pública, el clima y el medio ambiente y el uso eficiente de los recursos, mediante, entre otras herramientas, la adecuada planificación estratégica, acompañada de su correspondiente evaluación ambiental, que dé lugar a una regulación clara sobre 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. Mediante esta Ley se incorpora al ordenamiento jurídico de aplicación en Castilla-La Mancha los requisitos que la legislación actual no contempla aún, pero que aparecen entre los recomendados por la Comisión.

En materia de evaluación estratégica de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en Castilla-La Mancha es de aplicación la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, legislación básica estatal, que vino a derogar la regulación anterior, establecida en la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Sendas regulaciones marcan la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental estratégica los planes y programas, así como sus modificaciones, que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental referidos a la minería, entre otros. Así mismo, la Ley 9/2006 estableció en su régimen transitorio que la evaluación ambiental estratégica era de obligado cumplimiento, entre otros, para todos los planes y programas que se incluyeran en su ámbito de aplicación y fueran aprobados con posterioridad al 21 de julio de 2006.

Esta Ley se establece dentro del ámbito de competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en materia de ordenación del territorio, protección del medio ambiente, sanidad y prevención de la salud, industria, y régimen minero y energético.

## **2. Objetivos de la propuesta.**

Esta Ley tiene por objeto, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, establecer medidas adicionales de protección de la salud y el medio ambiente para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica, con el fin de lograr los siguientes objetivos:

1. Prevenir y evitar los efectos adversos del empleo de estas técnicas de fractura hidráulica sobre la salud humana.



2. Prevenir y evitar los efectos adversos del empleo de estas técnicas sobre el clima y el medio ambiente, teniendo en cuenta en particular los significativos riesgos de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas derivados de fugas o migraciones de fluidos de perforación, fluidos de fracturación hidráulica, material en estado natural, hidrocarburos y gases desde el pozo o la formación objetivo, así como la posible incidencia sobre la ocurrencia de fenómenos sísmicos.
3. Integrar las actuaciones de exploración y extracción con fractura hidráulica con el resto de usos del suelo, de forma que se cumplan los requisitos de una adecuada ordenación del territorio, imprescindibles para lograr un desarrollo sostenible de Castilla-La Mancha.
4. Fomentar el uso eficiente de los recursos y analizar la posible diversificación en las fuentes de obtención de energía, respetando la sostenibilidad de las actuaciones.
5. Efectuar una adecuada valoración global de la idoneidad de la técnica y del territorio para su aplicación, integrando en la correcta planificación las preocupaciones económicas, técnicas, ambientales y de salud pública que es necesario considerar.
6. Favorecer la difusión y la participación pública de la planificación y toma de decisiones realizada.

### 3. Conveniencia de la disposición.

La aparición de permisos de investigación puntuales promovidos en el ámbito de la Ley 34/1998 de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que pretenden usar estas técnicas de fractura hidráulica en el territorio de Castilla-La Mancha, como son los denominados Esteros, Almorada y Nava, situados en los términos municipales de Alhambra (en la provincia de Ciudad Real) y Viveros, Villarrobledo, Munera, Ossa de Montiel, El Bonillo, Lezuza y El Ballesteros (en la provincia de Albacete), así como el permiso de investigación Cronos, que afecta a varios términos municipales de las provincias de Guadalajara y Soria, ha puesto de manifiesto una falta de análisis global de la idoneidad de estas técnicas de exploración y extracción de hidrocarburos, del impacto derivado sobre la salud humana y el medio ambiente, y una falta de información relevante para el público, con la consecuente alarma social.

En paralelo, la Comisión de la Unión Europea ha visto oportuno aportar a los Estados Miembros una herramienta en forma de Recomendación (Recomendación 2014/70/UE de la Comisión 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), donde se analizan una serie de criterios necesarios para integrar de forma apropiada estas técnicas de exploración y extracción con los objetivos comunitarios de preservación de la salud humana y el medio ambiente, así como con la adecuada participación pública en la toma de decisiones.

De esta manera, el citado documento considera que antes de conceder una autorización para una exploración o producción de hidrocarburos que puedan dar lugar a la aplicación de la fractura hidráulica de alto volumen, los Estados miembros deben preparar una eva-

luación ambiental estratégica para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Además, el texto resalta que esa evaluación debe realizarse sobre la base de los requisitos de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, directiva traspuesta actualmente al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, mediante el procedimiento administrativo y técnico de la evaluación ambiental estratégica.

Esta evaluación ambiental estratégica no eximirá en ningún caso de que los proyectos concretos que empleen estas técnicas, en el marco de la planificación estratégica realizada y evaluada ambientalmente, sean sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental que establece la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta otra directiva está actualmente traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la misma Ley 21/2013, mediante el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental.

Igualmente, la Comisión considera 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, reclama que se establezcan limitaciones en relación con la profundidad mínima entre la superficie que va a fracturarse y las aguas subterráneas.

La Comisión también considera que los Estados Miembros deben brindar a la población afectada la oportunidad real de participar desde el principio en el desarrollo de la planificación estratégica citada, así como durante los procedimientos de evaluación ambiental, tanto en la fase de evaluación estratégica como en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos concretos.

Pese a estos requerimientos de la Comisión, actualmente en España no aparece regulación básica estatal que dé cumplimiento a dichos criterios mínimos de planificación estratégica y participación pública, estando incorporada únicamente la obligatoriedad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos concretos que usen la fractura hidráulica.

#### **4. Impacto de la disposición y valoración económica.**

La disposición que se propone presenta un impacto directo sobre los proyectos actualmente en marcha o que se pretendan plantear en el futuro, que empleen la fractura hidráulica o "fracking". Esta técnica consiste en la inyección de fluido a alta presión en el subsuelo, con el fin de fracturar hidráulicamente un estrato rocoso y así crear una permeabilidad artificial, que libere y permita el acceso a la superficie a hidrocarburos que se hallaban atrapados y diseminados en vetas de rocas profundas.

Así pues, una vez aprobada la norma, antes de conceder una autorización para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que puedan precisar la aplicación de la



Castilla-La Mancha

Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural

fractura hidráulica, se deberá desarrollar un plan estratégico sectorial de Castilla-La Mancha para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud humana y el medio ambiente derivados de esta técnica en su territorio.

Este plan establecerá normas claras sobre posibles restricciones de actividad en zonas protegidas, áreas con sensibilidad paisajística, zonas expuestas a riesgos como inundaciones, sismos, o riesgos de tipo morfogénico.

En el plan se establecerán las distancias mínimas que deban mantenerse respecto a zonas residenciales y las zonas de protección de las aguas superficiales y subterráneas. Asimismo, se deberán establecer en ella limitaciones en relación con la distancia mínima en profundidad entre la zona del subsuelo que va a fracturarse y cualquier masa de agua subterránea.

De este modo, los nuevos proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos mediante esta técnica de fractura hidráulica requerirán que se efectúe previamente una planificación autonómica, con lo cual verán supeditada su aprobación a que previamente se efectúe este instrumento normativo previo.

Asimismo, la norma prevé que el plan estratégico será objeto de evaluación ambiental estratégica en los términos marcados por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y su legislación de desarrollo, con lo cual esta tramitación deberá seguir las fases establecidas en la normativa básica estatal.

De acuerdo con la disposición transitoria primera, las previsiones del proyecto de ley propuesto se aplicará a los permisos ya concedidos o en tramitación para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en el territorio de Castilla-La Mancha, así como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor. En consecuencia, para lograr los fines de la norma, deberá efectuarse una planificación estratégica que también constituya el marco para la continuación de los permisos de investigación de los cuales se han iniciado actuaciones administrativas, como son los anteriormente citados de Esteros, Almorada y Nava (provincias de Ciudad Real y Albacete), así como el permiso de investigación Cronos, que afecta a la provincia de Guadalajara.

Desde el punto de vista jurídico, la norma propuesta introduce una modificación en el artículo 54 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, añadiéndole nueva letra c) al ya existente número 3 del artículo 54.

Con ello se requiere que antes de autorizar una actuación de este tipo "se descarten los posibles efectos negativos sobre las características y valores del suelo, y en particular sobre los geológicos, ambientales, paisajísticos y socioeconómicos de éste", pero además los siguientes:

a) Se introduce que sea necesario el contar previamente con el Plan estratégico a que se refiere el artículo 3 de la Ley (hoy en borrador) por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investiga-

ción o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica o fracking, y que éste no impida la actuación. Se coordina así esta nueva norma con la normativa urbanística que se innova a través de aquella.

b) El situar la innovación en el número 3 del art. 54 TrLOTAU hace que sean aplicables y exigibles las premisas contenidas en éste. A saber:

- Que la actuación deba recabar, tanto previa licencia municipal, como la calificación urbanística que siempre en SRNUEP, y también en el SRR –salvo en los municipios de mayor población-, otorga la Comunidad Autónoma a través de sus Comisiones Regional o Provinciales de Urbanismo.
- Que el planeamiento de cada municipio puede prohibir el uso en cuestión, impidiendo su autorización; lo que sin duda harán varios municipios, como puede ser, en Albacete, el de El Bonillo.

Desde el punto de vista de las **competencias autonómicas**, la disposición se dicta en el marco de las que se contemplan en los artículos 31.2ª, 12ª y 26ª y 32.3, 7 y 8 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha:

*Artículo 31.1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas:*

*2ª. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

*12.ª 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.*

*26.ª Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que están sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.*

*Artículo 32. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes:*

*3. Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.*

*7. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección.*



Castilla-La Mancha

Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural

### 8. Régimen minero y energético.

No hay implicaciones presupuestarias derivadas de la norma propuesta, ni en los gastos ni en los ingresos.

En cuanto a la **afección sobre la competencia y la competitividad de las empresas interesadas** en proyectos de exploración, investigación o explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica, la norma aporta claridad en los condicionantes que deben seguir sus actuaciones, en consonancia con las indicaciones de la Comisión de la Unión Europea para el conjunto de Estados de la Unión, que se plasman en la Recomendación 2014/70/UE anteriormente citada. Los condicionantes que este proyecto de Ley impone vienen marcados por la necesidad de exigir unas garantías mínimas para evitar riesgos relevantes sobre la salud humana y el medio ambiente.

**No existen implicaciones del texto propuesto sobre el impacto de género.**

**No se crea un nuevo procedimiento administrativo a las empresas interesadas** en proyectos de exploración, investigación o explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica, ya que sus necesidades de autorización administrativa lo son en virtud de lo dispuesto 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. En tal sentido, 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.

Y, la Planificación autonómica de la utilización de la fractura hidráulica y su evaluación ambiental se realizará por la Consejería competente en materia de medio ambiente en coordinación con las Consejerías que ostenten competencias de salud pública, energía y ordenación del territorio, por lo que no supondrá carga burocrática para ciudadanos.

Toledo, 7 de septiembre de 2015

EL VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE

Edo: Sergio David Egido



