

LAS CLAVES JURÍDICAS DEL DEBATE SOBRE EL *FRACKING*

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja¹

rene-javier.santamaria@unirioja.es

Recibido: 3 de julio de 2014 / **Aceptado:** 14 de julio de 2014

RESUMEN: Todavía no se sabe a ciencia cierta si en España existen hidrocarburos no convencionales que puedan ser objeto de aprovechamiento rentable mediante la técnica del *fracking*. Se supone que podría haberlos dado que en los últimos años se ha registrado una avalancha de solicitudes de permisos de investigación. Aunque hay quien piensa que podrían ser movimientos puramente especulativos, estas gestiones suscitaron reacciones de inquietud en las poblaciones más directamente afectadas. No parece que éstas se hayan sentido agraciadas por la rueda de la Fortuna y, especialmente en zonas del norte peninsular, surgieron movimientos sociales que reclaman transparencia y lideran expresiones de rechazo. La polémica llegó así hasta las instituciones regionales con resultados dispares como se verá. El eco del debate se extendió luego por otras Comunidades Autónomas y las autoridades centrales del Estado se han sentido obligadas a fijar posición. De este modo, en apenas doce meses han aparecido varias leyes que limitan en diferentes grados la práctica del *fracking*. Este trabajo se propone dar a conocer los principales hitos de esta evolución normativa y, a la vista del contenido de cada una de las disposiciones aprobadas, exponer críticamente las principales cuestiones jurídicas que suscitan. En un Estado territorialmente descentralizado como es el español, el debate jurídico parece inevitablemente abocado al terreno propio de la disputa competencial. De hecho, el Tribunal Constitucional ya ha anulado la primera ley autonómica por este motivo. Sin embargo, parece que un problema tan complejo debería abordarse por el Derecho desde perspectivas más amplias.

¹ Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2012-38346-C02-02, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

RESUM: Encara no se sap amb certesa si a Espanya existeixen hidrocarburs no convencionals que puguin ser objecte d'aprofitament rendible mitjançant la tècnica del *fracking*. Se suposa que podria haver-ne, atès que en els darrers anys s'ha produït un allau de sol·licituds de permisos d'investigació. Tot i que hi ha qui pensa que podrien ser moviments purament especulatius, aquestes gestions han suscitat reaccions d'inquietud en les poblacions més directament afectades. No sembla que aquestes s'hagin sentit particularment afortunades i, especialment a les zones del Nord peninsular, han sorgit moviments socials que reclamen transparència i lideren expressions de rebuig. La polèmica va arribar així fins a les institucions regionals amb resultats diversos. L'eco del debat s'ha estès després a altres comunitats autònomes i les autoritats centrals de l'Estat s'han sentit obligades a fixar una posició. D'aquesta manera, en tot just dotze mesos han aparegut diverses lleis que limiten en diferents graus la pràctica del *fracking*. Aquest treball es proposa donar a conèixer les fites principals d'aquesta evolució normativa i, tenint en compte el contingut de cadascuna de les disposicions aprovades, exposar críticament les principals qüestions jurídiques que susciten. En un estat territorialment descentralitzat com és Espanya, el debat jurídic sembla inevitablement orientat al terreny propi de la disputa competencial. De fet, el Tribunal Constitucional ja anul·lat la primera llei autonòmica per aquest motiu. Tanmateix, sembla que un problema tan complex hauria d'abordar-se des de perspectives més àmplies.

ABSTRACT: It is still uncertain whether there are unconventional hydrocarbons in Spain that could be exploited by resorting to hydraulic fracturing (*fracking*). In the last years there has been an avalanche of applications for the carrying out of drilling searching for those hydrocarbons. Those operations have caused anxiety among different groups of Spanish society, in particular in Northern Spain where several movements have rejected this technique. This debate has also reached the regional parliaments with diverse results as explained in this contribution. The debate has forced the Spanish authorities, i.e., Autonomous Communities and the central government, to intervene. In twelve months, several laws have been adopted imposing constraints for the carrying out of hydraulic fracturing. This contribution aims to study the basic aspects of these legal developments and critically analyse the content of the different laws. Spain is a decentralized State and this matter leads to a debate regarding the

distribution of powers between the State and the Autonomous Communities. However, this complex issue should be examined from a broad perspective.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo sostenible — Régimen minero y energético — Hidrocarburos no convencionales — Fracturación hidráulica — Ordenación del territorio — Principio de precaución.

PARAULES CLAU: Desenvolupament sostenible — Règim miner i energètic — Hidrocarburs no convencionals — Fractura hidràulica — Ordenació del territori — Principi de precaució.

KEY WORDS: Sustainable development — Mining and energy — Non-conventional hydrocarbons — Hydraulic fracturing — Country planning — Precautionary principle.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las leyes autonómicas sobre el *fracking*. 1. La prohibición del *fracking* en Cantabria. 2. La prohibición del *fracking* en La Rioja. 3. La prohibición del *fracking* en Navarra. 4. El levantamiento de la prohibición parcial preexistente en el país vasco. 5. La relativa prohibición del *fracking* en Cataluña. III. La reacción estatal. 1. Novedades en la legislación básica. 2. Los recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas. IV. La crítica de las prohibiciones autonómicas. 1. Los límites constitucionales que se imponen al legislador. 2. La interdicción de la arbitrariedad: razonabilidad y racionalidad de la prohibición. 3. Solidaridad. 4. Proporcionalidad. 5. Seguridad jurídica: el respeto de posibles derechos preexistentes. V. La STC de 24 de junio de 2014. 1. El conflicto competencial. 2. El carácter básico de la normativa estatal no asegura su plena constitucionalidad. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

A efectos jurídicos, la fracturación hidráulica o *fracking* es “un proceso mediante el cual se inyecta a alta presión un fluido de fracturación —mezcla compuesta normalmente por agua, arena y aditivos químicos (en general entre el 0,5% y el 2% de todo el fluido de fracturación)— para romper la roca, abrir y agrandar las fracturas con objeto de que los hidrocarburos fluyan al interior del pozo”². La expansión de esta técnica que permite aprovechar los denominados “hidrocarburos no convencionales” ha merecido dos respuestas extremas. Una, que da primacía a consideraciones económicas, consiste en

² COM(2014)23 final, p. 6.

facilitar al máximo la práctica del *fracking* incluso relajando exigencias de protección ambiental (como venía ocurriendo en Estados Unidos al menos desde el año 2005³). La otra, en cambio, invierte las prioridades y opta cautelarmente por su absoluta prohibición. Esto último es lo que ha sucedido en Francia con la *Ley n° 2011-835, de 13 de julio de 2011, por la que se prohíbe la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos mediante fractura hidráulica y se derogan los permisos exclusivos de las prospecciones que comporten proyectos en los que se utilice esta técnica*⁴. Esta Ley fue impugnada ante el Conseil Constitutionnel quien, en Decisión n° 2013-346 QPC de 11 de octubre de 2013, declaró que la prohibición del *fracking* es plenamente conforme con la Constitución francesa⁵.

Entre ambos extremos, la Unión Europea mantiene una posición intermedia. Por supuesto, esta posición se enmarca en el contexto general de su política energética que, a su vez, viene condicionada por tres principales factores: la seguridad del abastecimiento en una situación de dependencia exterior (agravada por episodios como la actual crisis en Ucrania), la liberalización del mercado interior de la energía (buscando precios razonables que no lastren la competitividad en los mercados internacionales) y la decidida asunción de compromisos en la lucha contra el cambio climático (que integra desde hace años en esta política exigencias de protección ambiental). Conviene también recordar que hasta el Tratado de Lisboa la acción comunitaria en la materia carecía de una expresa base jurídica. En la actualidad, la energía se incluye entre las materias de competencia compartida con los Estados miembros (artículo 4 TFUE). Los objetivos de la política energética de la Unión se señalan en el artículo 194.1 TFUE. Consisten en garantizar la seguridad de abastecimiento, fomentar la eficiencia energética así como el desarrollo de energías renovables y fomentar la interconexión de las redes. Y todo ello, “en el marco del funcionamiento del mercado interior”, “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” y con “espíritu de solidaridad”. El artículo 194.2 TFUE

³ Lo recuerda, aunque también advierte que esta actitud está cambiando últimamente en algunos estados como, por ejemplo, Nueva York, COHEN, I., “Revolución energética”, *Fundación Ciudadanía y Valores Funciva*, 210 (10 de junio de 2014).

⁴ Da cumplida cuenta del contenido de esta ley, con amplia referencia al debate jurídico por ella suscitado en el país galo, el magnífico estudio de MOREU CARBONELL, E., “Marco jurídico de la extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (Fracking)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, núm. 2 (2012), pp. 16-25.

⁵ RAMBOUR, M., “Le Conseil constitutionnel valide l’interdiction de la fracturation hydraulique: Conseil constitutionnel, 11 octobre 2013”, *Droit de l’Environnement*, 219 (2014), pp. 29-32.

remite al procedimiento legislativo ordinario la adopción de las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos. Por su parte, el artículo 194.3 remite a “un procedimiento legislativo especial” (que requiere unanimidad del Consejo) la adopción de esas medidas “cuando sean esencialmente de carácter fiscal”. Ahora bien, el citado artículo 194.2 TFUE asegura que tales medidas “no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético”⁶.

Así, condensando otros muchos documentos políticos precedentes, el contexto general viene ahora delimitado, sobre el papel, por el Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 (“Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”), aprobado por Decisión 1386/2013, de 20 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo. El Programa se propone, entre otros objetivos, “convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva”. De este modo, el debate sobre el *fracking* se sitúa en un momento que se ha dado en llamar de “transición energética”⁷. Lo recuerda oportunamente la Comisión al finalizar su más reciente Comunicación al respecto⁸. “A corto y medio plazo”, dice, “el gas natural”, incluido el de esquisto, “puede desempeñar un papel en la transformación del sector energético, siempre que sustituya a combustibles fósiles que emitan más carbono”⁹. Pero “el objetivo a largo plazo de descarbonizar nuestro sistema energético requerirá la mejora constante de la eficiencia energética, el ahorro de energía y una mayor generalización de las tecnologías hipocarbónicas, en particular las energías renovables”.

⁶ Al diseñar la política ambiental, el artículo 192.2.c) TFUE requiere también unanimidad para “las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”.

⁷ Por todos, puede verse la reciente aportación de PÉREZ DE LAS HERAS, B., “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47, (2014), pp. 13-47.

⁸ COM(2014)23 final, p. 12.

⁹ Cuando se compara con el carbón, se resalta que la combustión del gas emite menos dióxido de carbono. Pero este planteamiento elude considerar las fugas de metano que, según los expertos, resultan ser mucho más contaminantes.

Estos presupuestos pueden explicar el talante aparentemente conciliador de las dos disposiciones europeas hoy ya directamente aplicables al *fracking*. La primera es, aunque sin mención expresa, la *Directiva 2013/30/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro*¹⁰. Y la segunda, si bien con naturaleza de *soft law*, 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*¹¹. En ambos casos queda claro que la decisión primaria corresponde a los Estados miembros. En concreto, son ellos quienes “deben decidir” si quieren permitir el *fracking*. No obstante, si lo hacen, quedan sometidos a las exigencias que impone la Directiva para operaciones en alta mar (con plazo de transposición abierto hasta el 19 de julio de 2015). Y, en los demás casos, se les “invita” a “aplicar los principios mínimos establecidos en la presente Recomendación” antes del 28 de julio de 2014 y a “informar a la Comisión cada año, y por primera vez en diciembre de 2014 como muy tarde, de las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación”.

En sociedades democráticas avanzadas, este tipo de decisiones bien pudieran someterse a consulta popular o referéndum¹². Sin llegar tan lejos, se entiende que la aceptación o rechazo de nuevos riesgos tecnológicos está reservada al Poder legislativo¹³. Así, por ejemplo, en Alemania recientemente se ha optado por el cierre escalonado del parque nuclear¹⁴. Precisamente, la experiencia en aquel sector enseña que, con ser importante,

¹⁰ SCHNEIDER, F., “Le droit de l’Union Européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 2 (2014), pp. 277-295.

¹¹ SMEDT, K. y RIGAMONTI, A., “Towards a common framework for shale gas extraction in the EU”, *Environmental Liability*, vol. 21, n. 4, 2013, pp. 145-153.

¹² Sobre el papel de la participación en la toma de decisiones relativas a la asunción de riesgos puede verse MARTÍNEZ GARCÍA, J.I., “Pensar el riesgo. En diálogo con Luhmann”, en E. Pérez Alonso y otros (eds.), *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 334-335.

¹³ ESTEVE PARDO, J., “Convivir con el riesgo. La determinación del riesgo permitido”, en E. Pérez Alonso y otros (eds.), *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 275-302.

¹⁴ WINTER, G., “L’ascension et la chute de l’utilisation de l’énergie nucléaire en Allemagne: les processus, les explications et le rôle du droit”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 39/2 (2014), pp. 231-261.

la evaluación de riesgos no es suficiente por sí sola para dar por superado el necesario test de sostenibilidad al que deben someterse decisiones de este tipo¹⁵.

En España, respecto al *fracking*, la avalancha de solicitudes de permisos de investigación ha suscitado numerosas expresiones de rechazo social, político e institucional. Dentro de estas últimas, aunque han adoptado muy diferentes formas, aquí sólo se van a considerar las prohibiciones autonómicas que se han llegado a plasmar en normas con rango de ley (II). Frente a ellas, la reacción estatal ha consistido en la modificación de dos preceptos básicos y en la impugnación de algunas de aquellas leyes ante el Tribunal Constitucional (III). El debate jurídico suscitado parece centrarse por el momento en la crítica de las leyes autonómicas *antifracking*. Pero todo parece indicar que en la situación de transitoriedad abierta por las disposiciones (comunitarias) europeas lo importante no es tanto el texto de las leyes impugnadas sino el repaso de los límites constitucionales de fondo que las decisiones del legislador sobre el *fracking* han de respetar; sea éste autonómico (IV) o estatal (V).

II. LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE EL *FRACKING*

1. La prohibición del *fracking* en Cantabria

Cronológicamente, la primera norma específica que aparece es la *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*¹⁶. Tan largo nombre contrasta con su breve contenido. Va precedida de un preámbulo que se abre afirmando que el *fracking* “plantea en la actualidad interrogantes tanto desde el punto de vista de la salud como desde la perspectiva de la protección medioambiental”. A continuación asegura que “los riesgos que puede generar la utilización de esta técnica han sido puestos de manifiesto” en documentos del Parlamento Europeo¹⁷ y de la Comisión Europea¹⁸. Interpreta que

¹⁵ Desde este enfoque, SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “La reaparición del debate nuclear y el Derecho”, en San Martín Segura y Susín Betrán, *Derecho y política en la sociedad del riesgo*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2009, pp. 103-120.

¹⁶ Ofrece un comentario de urgencia GÓMEZ PUENTE, M., “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 4, núm. 1 (2013).

¹⁷ Se refiere, en concreto, al informe “Repercusiones de la extracción de gas y petróleo de esquisto en el medio ambiente y la salud humana” de 15 de junio de 2011. Con posterioridad, el Parlamento Europeo elaboraría otros dos documentos al respecto: el “Proyecto de informe sobre aspectos industriales, energéticos y otros del gas y el aceite de esquisto” (marzo de 2012) y el “Proyecto de informe sobre las

ahí se “contempla el principio de precaución, aplicable a este caso” y que se “relaciona con los objetivos” de la Directiva Marco del Agua. Añade también que “existe una preocupación social” por tales riesgos “máxime en ámbitos territoriales con las características geológicas de Cantabria”. Y, por ello, “se adopta la presente medida en orden a suspender la actividad” del *fracking* “mientras siga habiendo las dudas e incógnitas que existen en la actualidad”. Completa el preámbulo una descuidada enumeración de las “competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía” que habilitan a esta Comunidad para actuar en las materias de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; industria y régimen minero y energético”.

El articulado consta tan solo de tres preceptos, una disposición transitoria y otra final. El artículo 1 establece 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”. El artículo 2 impone a las “autoridades y funcionarios” tanto autonómicos como locales el deber de velar “por el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley”. También el de adoptar “dentro de sus respectivas competencias, las medidas oportunas para la paralización de las actividades” prohibidas “así como para la reposición de la situación alterada a su estado originario”. El artículo 3 tipifica el empleo del *fracking* como “infracción urbanística” que, “por implicar un uso del suelo prohibido”, se castigará con arreglo a la legislación autonómica del suelo¹⁹. La Disposición Transitoria única dice que esta Ley “será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida”. Y, precisa, “tanto a los ya concedidos o en tramitación, como a las

repercusiones medioambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto” (septiembre de 2012). Extracta su contenido MOREU CARBONELL, *cit.* pp. 10-13.

¹⁸ Con mención del informe “Contribución a la identificación de posibles riesgos ambientales y para la salud humana derivados de las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica en Europa”, de 10 de agosto de 2012.

¹⁹ Remisión que obliga a acudir a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria y, en concreto, a la tipificación de infracciones muy graves, graves y leves (artículos 216, 217 y 218, respectivamente) y a las sanciones previstas en el artículo 222, que contempla multas de hasta cinco millones “de pesetas” para las infracciones muy graves.

solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor”. Entrada en vigor que, según la Disposición Final única, se produjo el día 26 de abril de 2013.

Esta Ley fue aprobada con la unanimidad de los tres grupos que integran el Parlamento de Cantabria [Partido Popular (PP), Partido Socialista-PSOE y Partido Regionalista de Cantabria]. El Gobierno autonómico está presidido por el mismo partido político que el Gobierno de la Nación (PP). Pero nada de esto ha impedido que la ley cántabra haya sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por las razones que luego se verán. Como consecuencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, quedó automáticamente suspendida su vigencia y aplicación²⁰. Y en el plazo récord de cinco meses ha resultado anulada por la STC de 24 de junio de 2014 (*infra* IV y V).

2. La prohibición del *fracking* en La Rioja

Sobre este mismo molde se dictó poco después la *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 fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional*. A diferencia de la anterior, la Exposición de Motivos se abre con consideraciones de carácter general sobre la protección jurídica del ambiente en el TFUE. Ahí explica la distinción entre los principios de prevención y cautela²¹. A continuación afirma que “ha surgido un importante debate social y científico sobre los posibles efectos nocivos que para el medio ambiente o la salud derivan de la utilización” del *fracking*. Añade, como justificación novedosa y cierta, que existen “varios países europeos que han establecido moratorias o prohibiciones de uso del *fracking*”. Para ilustrar sobre los “riesgos” a él asociados, remite a los mismos documentos europeos que la Ley cántabra. Y, “en este contexto”, concluye, “la presente ley tiene por objeto prohibir la utilización de la técnica de la fracturación hidráulica, en tanto no exista evidencia científica que determine con exactitud la existencia o no de consecuencias ambientales”. La exposición de motivos se cierra invocando los títulos competenciales

²⁰ Por Providencia del Tribunal Constitucional de 11 de febrero de 2014, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 15 de febrero de 2014.

²¹ Con expresa referencia a la Comunicación de la Comisión sobre la utilización del principio de cautela, de 2 de febrero de 2000, a la Resolución adoptada al Respecto por el Consejo Europeo de Niza del 7 al 9 de diciembre de 2000 y a la STJUE de 7 de septiembre de 2004. Sobre la progresiva restricción del alcance práctico de este principio, EMBID TELLO, A., *Precaución y Derecho. El caso de los campos electromagnéticos*, Iustel, Madrid, 2010.

en que el legislador riojano se ampara y que resultan ser cuatro: protección del medio ambiente, régimen energético, sanidad y ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La Ley consta de cuatro artículos, una disposición transitoria y otra final. El artículo 1 no sólo prohíbe “el uso” del *fracking* (incluso para “almacenamiento geológico”) sino también “la concesión de permisos u otros títulos habilitantes que permitan” su práctica. El artículo 2 impone que “la autoridad ambiental” autonómica “deberá ordenar la suspensión de las actividades que impliquen el uso de la fractura hidráulica en cuanto tenga conocimiento de las mismas”. Pero la principal singularidad radica en que el artículo 3 regula de forma completa un “régimen sancionador” específico²². En lugar de remitirse a la normativa urbanística, tipifica como “infracciones muy graves” tanto el “empleo” del *fracking* como “la concesión de permisos o títulos habilitantes que permitan su utilización”. Tales infracciones “podrán ser sancionadas con una multa de entre 250.001 y 2.500.000 euros”. La competencia para imponer las referidas sanciones se atribuye “al consejero con competencias en materia de medio ambiente”²³. El artículo 4 concreta el régimen de las multas coercitivas que podrán imponerse “cuando el obligado no repare el daño causado o no suspenda la actividad realizada una vez realizado el requerimiento realizado a tal efecto”. En fin, la Disposición transitoria, aún con una redacción no idéntica, da a la prohibición el mismo alcance temporal que su equivalente cántabra. Incluye así los permisos “ya concedidos” aunque, al parecer, en esta región no había ninguno antes del 25 de junio de 2013 (fecha de entrada en vigor de la Ley conforme a su Disposición Final).

Esta Ley también fue aprobada con la unanimidad de los tres grupos que integran el Parlamento de La Rioja [Partido Popular (PP, que cuenta con mayoría absoluta), Partido Socialista-PSOE y Partido Riojano]. Pero tampoco se ha librado de la correspondiente impugnación ante el Tribunal Constitucional. Como consecuencia de la interposición

²² Lo enfatizó el Consejero autonómico en la defensa del proyecto de ley como puede comprobarse en el Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja, VIII Legislatura, nº 42, Sesión plenaria celebrada el día 19 de junio de 2013, pp. 1940-1941.

²³ El resto de este precepto ofrece criterios de graduación de la sanción, recuerda la compatibilidad de ésta con las obligaciones de restauración e indemnización de daños y perjuicios, con remisión a la genérica potestad de ejecución subsidiaria, señala que tanto las infracciones como las sanciones prescriben a los tres años y habilita para la adopción de medidas cautelares con la iniciación del procedimiento “para evitar la continuación del daño causado”.

del recurso de inconstitucionalidad, quedó automáticamente suspendida su vigencia y aplicación²⁴.

3. La prohibición del *fracking* en Navarra

La tercera norma autonómica a considerar es la *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*.

La verdad es que sigue el patrón de la norma cántabra con escasas variantes hasta el punto de que se ha llegado a calificar como “copia deficiente o mala de aquella”²⁵. La singularidad de su preámbulo tan sólo radica en que omite cualquier referencia al principio de cautela y en que remarca los valores de esta Comunidad que podrían verse perjudicados por el *fracking*. “La agricultura y la industria agroalimentaria”, dice, “es junto con su naturaleza y su valor paisajístico una de sus señas de identidad”. En la misma línea, añade, “la pureza de sus aguas y la preservación de la naturaleza por su baja ocupación del territorio han hecho que seamos un referente a nivel nacional en turismo rural, ecoturismo, *birding*, etc.”

En cuanto a su articulado, cabe observar que la prohibición del *fracking* va acompañada de una definición de “hidrocarburos no convencionales” incluyendo en el concepto tanto los “líquidos o gaseosos que estuviesen atrapados en la roca madre cuya permeabilidad sea inferior a 1 millidarcy” como los “gaseosos que estuviesen atrapados en vetas de carbón o de hulla y que no saldrían ni se desprenderían de ella sin la inyección de grandes cantidades de agua a presión con aditivos químicos”. El artículo 2 se diferencia del precedente cántabro en que las obligaciones que impone a autoridades y funcionarios no alcanzan a las Administraciones locales. En el resto no se aporta nada nuevo: el empleo del *fracking* se tipifica también como infracción urbanística (artículo

²⁴ El BOE de 12 de abril de 2014 publica la Providencia de 8 de abril de 2014, del Pleno del Tribunal Constitucional, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra dicha Ley. Hace constar que, al haberse invocado el artículo 161.2 CE, se produce la suspensión de su vigencia y aplicación desde el 24 de marzo de 2014 para las partes del proceso y desde la publicación del correspondiente edicto en el BOE para los terceros.

²⁵ ALENZA GARCÍA, J.F., “Derecho y políticas ambientales en Navarra”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IV, Núm. 2 (2013).

3²⁶) y la prohibición se proyecta igualmente sobre los derechos mineros “ya concedidos” (Disposición transitoria) en la fecha de su entrada en vigor (29 de octubre de 2013)²⁷.

Con esta Ley se rompe por primera vez la unanimidad política. La iniciativa no había sido impulsada por el Gobierno foral, presidido en minoría por el partido regionalista Unión del Pueblo Navarro (UPN). Es fruto de una proposición presentada desde la oposición por el grupo parlamentario socialista que, finalmente, resultó aprobada por 27 votos a favor (PSN-PSOE, Bildu, Aralar-Na Bai, Izquierda-Ezkerra y no adscritos) y 23 en contra (UPN y PP). En el momento de cerrar la redacción de este trabajo, la Ley navarra se mantenía en vigor, aunque la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad parecía cuestión de tiempo²⁸.

4. El levantamiento de la prohibición parcial preexistente en el País Vasco

En el País Vasco se partía de una situación en la que podía entenderse que existía una prohibición genérica aunque parcial. Genérica porque afectaba a todo tipo de actividades extractivas. Y parcial porque solo regía en espacios naturales protegidos. Se plasmaba en el artículo 17.4 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco. En realidad, este precepto no figuraba en la redacción originaria. Fue introducido por la Ley 1/2010, de 11 de marzo, que le había dado el siguiente tenor: “Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea”. El Gobierno del *lehendakari* socialista Patxi López hizo una fuerte apuesta política por el *fracking*. A través del Ente Vasco de la Energía (EVE), que desde 1982 aporta el 100% de su capital, relanzó la actividad de la Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi (SHESA). Estos movimientos fueron contestados especialmente en Álava,

²⁶ Con remisión a la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo y, más concretamente, a sus artículos 211, 212 y 213 -que tipifican las infracciones leves, graves y muy graves, respectivamente- y al artículo 215 que prevé multas de hasta 300.000 euros.

²⁷ Esto podría afectar, tal vez, al Real Decreto 56/2008, de 18 de enero, por el que se otorga el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Usoa», situado en las comunidades autónomas de Castilla y León, Navarra y el País Vasco.

²⁸ En el BOE de 27 de enero de 2014 aparece la Resolución de 10 de enero de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la Ley Foral 30/2013.

donde la polémica sobre el *fracking* se está viviendo con gran intensidad. La reivindicación social llegó a sus Juntas Generales y éstas elevaron una propuesta al Parlamento vasco. En concreto, proponían mantener la redacción del artículo 17.4 y añadir en él el siguiente texto: “De igual manera, queda prohibida la exploración y explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fracturación hidráulica o *fracking*”.

Sin embargo, esta propuesta resultó rechazada por la *Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco*. Lo hizo, según su exposición de motivos, por considerar que, aún “siendo loable en su intención”, la proposición “no acierta en el modo de abordar de manera correcta el problema”. Y ello porque “[N]o se trata de prohibir determinantemente (*sic*) ni una actividad concreta de manera genérica, ni siquiera la utilización de un método específico de extracción de materiales, en los espacios naturales protegidos. Se trata de evitar que se realicen actividades, usos y técnicas contrarias al espacio que se protege utilizando los mecanismos previstos en la legislación vigente en la actualidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que los planes de ordenación de los recursos naturales son la herramienta específica en la que se concretan los valores de protección, y también las limitaciones generales y específicas de los usos y actividades de los ámbitos protegidos, de modo que sólo se puedan realizar las actividades previstas en el plan, incluidas determinadas técnicas, por ser compatibles con los valores que determinan la protección de estos espacios”²⁹.

En línea con estos razonamientos, el articulado de la ley modificada omite cualquier mención al *fracking*. No obstante, debe entenderse implícitamente afectado por la nueva redacción del artículo 17.4 de la Ley 16/1994. En su virtud, “[D]entro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección se prohibirán las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen. Serán los instrumentos de planificación y/o gestión de cada espacio natural protegido

²⁹ “Además de establecer las normas específicas de ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos”, continúa, “se acude también a la evaluación de impacto ambiental, de modo que todos estos instrumentos deben ser capaces de mantener los espacios en sus niveles óptimos de conservación, sin por ello descomponer las actividades de desarrollo económico propios de los mismos. Por otro lado, depositar la responsabilidad de velar por el estado de conservación en las normas propias de cada espacio es trasladar al Gobierno, las diputaciones forales y los ayuntamientos de cada espacio la responsabilidad directa de velar por el mismo, entendiéndose que la vinculación de las personas que viven en un espacio protegido en su conservación es la mayor garantía de que ésta avance por una senda de razonabilidad comprensible por el resto de la sociedad”.

los que determinen dicha incompatibilidad, motivando adecuadamente la incompatibilidad de las actividades con los valores medioambientales y los criterios de protección de dichos espacios y de sus zonas de afección. En todo caso, en los supuestos en los que estas actividades puedan ser compatibles con los valores ambientales que se protegen, los proyectos para actividades extractivas en espacios naturales protegidos se someterán en su integridad, tanto las labores extractivas propiamente dichas como las instalaciones previstas, a la preceptiva evaluación de impacto ambiental individualizada, la cual incluirá todos los trabajos necesarios para la reposición a la situación anterior y la recuperación de los valores ambientales preexistentes”. Esta misma redacción figura ahora en el artículo 19.4 del Texto Refundido de la Ley de conservación de la naturaleza del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril³⁰.

La redacción triunfó con 53 votos a favor (PNV, PSOE, PP y UPD) y 21 en contra (Bildu). En su explicación de voto, la portavoz socialista dijo que “el *fracking* es un tema pendiente que se hará en esta Cámara si la iniciativa legislativa popular se constituye en ponencia”³¹. Ciertamente, tras haber sido denegada la admisión a trámite de una anterior, la Plataforma *Fracking Ez Araba* recoge a mediados de 2014 las 30.000 firmas que necesita para volver a presentar ante el Parlamento vasco una nueva iniciativa legislativa popular para la prohibición del *fracking* en todo el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Entre tanto, la redacción legal vigente que, en la práctica, levanta la prohibición que afectaba a los espacios naturales protegidos, no ha suscitado discrepancias por parte del Gobierno de la Nación.

5. La relativa prohibición del *fracking* en Cataluña

Por último, en Cataluña se ensaya una nueva variante que se separa de todos los precedentes hasta aquí descritos. En efecto, la *Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público*, modifica numerosas normas. Entre ellas, por lo que aquí importa, el Texto Refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. En concreto, el artículo 167.1 de la Ley 2/2014 incluye un nuevo apartado en el precepto que regula el “régimen de

³⁰ En su primera aplicación, puede verse el Decreto 91/2014, de 3 de junio, de modificación del PORN del Parque Natural de Urkiola.

³¹ Parlamento Vasco. Diario de Sesiones. X legislatura, nº 45, sesión correspondiente al 10 de octubre de 2013, pp. 22-30.

uso del suelo no urbanizable”. De este modo, el artículo 47.10 de la Ley de urbanismo dice ahora lo siguiente: “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”.

Esta fórmula de compromiso salió adelante con 69 votos a favor (CiU y ERC) y 62 en contra (PSC y resto de la oposición³²). Políticamente, el grupo mayoritario ha justificado su posición a partir de estudios previos del Gobierno de la Generalitat que muestran que “no tenemos en Cataluña yacimientos con unas condiciones que hagan rentable su explotación y aceptamos por lo tanto que los riesgos y el posible coste social asociado superan cualquier beneficio que se pudiera generar”³³.

Jurídicamente, y en apariencia, la medida tiene un ámbito territorial más limitado que las prohibiciones cántabra, riojana y navarra. Pero se ha de notar que el concepto de suelo no urbanizable sólo excluye terrenos urbanos o urbanizables que, en principio, parecen incompatibles con el “aprovechamiento de hidrocarburos”. En cualquier caso, es más amplio que la propuesta vasca pues se proyecta sobre todo el suelo no urbanizable y no exclusivamente sobre el de protección especial que acoge los espacios naturales protegidos. En cuanto a su naturaleza, y en una interpretación literal, la medida no deja de ser una prohibición —relativa, si se quiere— puesto que “no está permitido” el *fracking* en ciertos supuestos. El problema puede radicar en determinar quién y cómo ha de apreciar la concurrencia de los “efectos negativos” sobre los que giran tales supuestos. Lo que sí parece claro es que con tan abierta fórmula el legislador catalán rehuye el protagonismo. En este sentido, requiere que tanto la Administración autonómica como los ayuntamientos establezcan prohibiciones más o menos localizadas en ejercicio de sus potestades de planificación global (ordenación del territorio y urbanismo) o sectorial. Y también les confiere un amplio espectro de razones para motivar la denegación de los permisos, autorizaciones y licencias de su competencia que, en régimen de concurrencia con los títulos previstos por la Ley 34/1998, de 7 de

³² Hay que tener en cuenta que unos meses antes ICV había presentado una propuesta de prohibición que resultó rechazada con los votos de CiU y PP.

³³ Intervención del portavoz de CiU recogida en Cortes Generales, DSCD, Pleno y Diputación Permanente, año 2014, núm. 201, 27 de mayo de 2014, pp. 15-30.

octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), pueda necesitar la efectiva realización de la actividad. Repárese en que, aun cuando fuera estatal, la evaluación de impacto ambiental ni integra ni suprime la necesidad de otras muchas autorizaciones concurrentes. Por ejemplo, las de producción y gestión de residuos, emisiones al aire, licencia de actividad clasificada o equivalente, control preventivo de los usos del suelo, etc³⁴.

Si esto es así, cabe plantearse hasta qué punto era necesaria una ley con semejante contenido. Más aún; con o sin ley propia de prohibición, parece que todas las Comunidades Autónomas se encuentran en esa misma situación; una situación que podría definirse como posibilidad de prohibición diferida ordinaria a concretar, por ejemplo, y con la debida motivación, en instrumentos de ordenación del territorio y/o en planes urbanísticos. Una solución que, por cierto, encuentra apoyo en jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁵. Sin embargo, la regulación catalana también ha suscitado discrepancias competenciales³⁶.

III. LA REACCIÓN ESTATAL

1. Novedades en la legislación básica

La reacción del legislador estatal frente a las primeras prohibiciones autonómicas llega con 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*. Por su título se ve que no es una norma específica sobre el *fracking*. Pero en su preámbulo reconoce expresamente que el “intenso debate social” estuvo muy presente en la elaboración del proyecto de ley³⁷. Sus disposiciones finales segunda y tercera, que son las que aquí interesan, atrajeron desde el primer momento la atención de la oposición que en la

³⁴ En general, sobre estas cuestiones, QUINTANA LÓPEZ, T., *Concesión de minas y protección del medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, *passim*.

³⁵ La STS de 14 de febrero de 2012 confirma la validez de un Plan General de Ordenación Urbana que prohibía la realización de actividades extractivas —incluso preexistentes— en todo el suelo no urbanizable del municipio.

³⁶ En el BOE de 12 de mayo de 2014 aparece la Resolución de 21 de abril de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 2/2014.

³⁷ Proyecto de Ley A-44-1. Puede seguirse su tramitación a partir del BOCG-CD, X Legislatura, núm. 44-1, de 5 de abril de 2013.

defensa de sus numerosas enmiendas dio protagonismo al *fracking* a lo largo de toda su tramitación parlamentaria. Enmiendas, cuatro de ellas a la totalidad, que resultaron rechazadas por el grupo popular, aprobándose finalmente la ley con 174 votos a favor, 126 en contra y 12 abstenciones.

El texto resultante dice que “este debate se está produciendo en diferentes países y, España, no es una excepción³⁸. Estos recursos despiertan un notable interés por su contribución al autoabastecimiento energético de los países que los explotan y por el desarrollo económico que implican. Sin embargo, su explotación preocupa a la sociedad por su posible impacto ambiental”. Y así, “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”, se incorporan las dos siguientes novedades:

— De un lado, se “introduce una disposición” (Final Segunda) con la que “se hace explícita la inclusión en el ámbito objetivo” de la LSH “de determinadas técnicas habituales en la industria extractiva reconociéndose su carácter básico, en concreto, las técnicas de fracturación hidráulica”. Así, el artículo 9.5 LSH dice desde entonces lo siguiente: “En el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo³⁹ podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquellos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto”. Conviene retener que, según la Disposición final cuarta de la Ley 17/2013 “[L]o dispuesto en esta Ley tiene carácter básico al dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.13 y 25 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad

³⁸ De hecho, para entonces el Grupo Parlamentario “La izquierda plural” había presentado una “Proposición de Ley de prohibición de prospecciones y explotaciones de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica (*fracking*)”. Puede verse su contenido -muy similar, salvo en la exposición de motivos, a la Ley cántabra- en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 104-1, de 16 de enero de 2013. La toma en consideración de esta Proposición sería rechazada más de un año después por 175 votos en contra (PP), 24 abstenciones (CiU, UPD y PNV) y 128 a favor (PSOE y resto de la oposición). Pueden verse las posiciones de cada grupo en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Año 2014, núm. 201, correspondiente a la sesión plenaria celebrada el 27 de mayo de 2014, pp. 15-30.

³⁹ Se refiere a los permisos de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos.

económica y las bases del régimen minero y energético, respectivamente”. Así, aunque la voluntad del legislador sea imponer “la unidad de criterio”, el carácter básico de la norma sólo le permite, en principio, establecer un mínimo común denominador normativo que puede ser objeto de desarrollo autonómico⁴⁰.

— De otro, “para la autorización de este tipo de proyectos se exigirá una previa declaración de impacto ambiental favorable”. A tal fin la Disposición Final Tercera de la Ley 17/2013 añadió un nuevo párrafo e) al Grupo 2 de Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero (TRLEIA). En un primer momento, dicho párrafo recibió la siguiente redacción: “[L]os proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica”. Pero esta fórmula tendría corta vigencia porque el TRLEIA sería íntegramente derogado, bien que de forma retardada, para ser sustituido por la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental* (LEA). Desde entonces, la referencia al asunto se encuentra en el Anexo I, Grupo 2, apartado d) LEA. Y lo que se somete a la ahora denominada EIA ordinaria son “[L]os proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica”. Con la precisión de que “[N]o 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”. No está de más recordar que el TRLEIA se modificó por la Ley 17/2013 sin mencionar el título competencial que habilita al Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23 CE). En cualquier caso, este defecto puede entenderse corregido por la vigente LEA. En su virtud, la previsión relativa al *fracking* tiene carácter básico y, por consiguiente, puede ser objeto de desarrollo normativo autonómico siempre que sea para otorgar una mayor protección ambiental⁴¹.

⁴⁰ Un resumen de la jurisprudencia constitucional recaída sobre estos títulos y también sobre el 149.1.22 CE ofrece TORNOS MAS, J., “La distribución de competencias en el sector energético”, en S. Muñoz Machado y otros (dirs.), *Derecho de la regulación económica, III. Sector energético*, Iustel, Madrid, 2009, Tomo I, pp. 53-77.

⁴¹ Se volverá sobre todo ello *supra* V.1.

2. Los recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas

Paralelamente, y como ya se ha adelantado, el Presidente Rajoy ha interpuesto hasta el momento dos recursos de inconstitucionalidad. Los dictámenes del Consejo de Estado recabados al efecto⁴² concluían afirmando que “existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad” contra las leyes cántabra y riojana. En su criterio, “incurren en inconstitucionalidad por extralimitación competencial al disponer la prohibición de actividades *cuya regulación es competencia exclusiva del Estado* ex artículo 149.1.25 en relación con el artículo 149.1.13” (énfasis añadido). Como se ve, este planteamiento abocaba a un conflicto de carácter primariamente competencial. Como el Tribunal Constitucional español suele tardar muchos años en dictar sentencia, el análisis de esta cuestión no parecía ni urgente ni verdaderamente importante.

Lo urgente era saber qué iba a pasar con el levantamiento o no de la suspensión. Por efecto del artículo 161.2 CE, la interposición de este tipo de recursos conlleva automáticamente la suspensión de las leyes autonómicas impugnadas. Pero, en virtud de ese mismo precepto, el Tribunal Constitucional tiene que pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de tal suspensión en un plazo no superior a cinco meses. Este incidente procesal suscitaba cierta expectación. Normalmente, autovinculado por el principio rector contenido en el artículo 45 CE, el Tribunal aplica “de forma constante un criterio que podríamos calificar *pro ambiente*, que consiste en considerar como interés general preferente a estos efectos el ambiental y, por lo tanto, apostar por la vigencia transitoria, durante la tramitación del proceso, de la disposición protectora o, en su caso, más protectora del medio ambiente”. Así pues, “de ordinario se alza la suspensión a menos que el motivo de la impugnación sea, precisamente, que la disposición impugnada reduce el nivel de protección ofrecido por la legislación básica estatal, en cuyo caso se mantiene la suspensión”⁴³.

⁴² Dictamen del Consejo de Estado 1353/2013, de 23 de enero de 2014 (previo al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley cántabra) y Dictamen del Consejo de Estado 114/2014, de 20 de marzo de 2014 (previo al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley riojana).

⁴³ VALENCIA MARTÍN, G., “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2006, p. 228.

Con estos precedentes, parecía difícil argumentar el mantenimiento de la suspensión durante un proceso que habitualmente suele durar entre ocho y diez años⁴⁴. Pero el Tribunal Constitucional ha eludido un primer pronunciamiento expreso sobre esta cuestión incidental. Con sorprendente celeridad, en vez del Auto que se esperaba, ha dictado Sentencia de 24 de junio de 2014 que, entrando al fondo del asunto, anula de un plumazo la Ley de Cantabria 1/2013 por razones exclusivamente competenciales⁴⁵. De forma tan expeditiva se indica el camino que, previsiblemente, seguirá la Ley riojana y, probablemente, también la ley navarra. No, en cambio, necesariamente, la Ley catalana ni, por supuesto, la Ley vasca.

Evidentemente, es pronto todavía para hacer el análisis pausado que requiere la STC de 24 de junio de 2014 y que podría inspirarse en los criterios que se van a ofrecer en el apartado siguiente. En todo caso, en la situación de transitoriedad abierta por los emplazamientos derivados de las disposiciones (comunitarias) europeas cabe entender que lo verdaderamente importante no es tanto la subsistencia del texto de estas primeras leyes autonómicas. En realidad, y aún aceptando los muchos defectos técnicos de casi todas ellas, tienen la virtud de haber puesto sobre el tapete una cuestión que afecta a la configuración de los límites constitucionales del Poder legislativo, sea éste estatal o autonómico.

IV. LA CRÍTICA DE LAS PROHIBICIONES AUTONÓMICAS

1. Los límites constitucionales que se imponen al legislador

En la cuestión prioritaria de constitucionalidad planteada en Francia contra la Ley nº 2011-835 se había alegado que la prohibición del *fracking* vulneraba el derecho de igualdad, la libertad de empresa, los derechos adquiridos, el principio de precaución y el principio de equilibrio medio ambiente-desarrollo. La Decisión del Conseil

⁴⁴ Por ejemplo, en un litigio también puramente competencial y por no apreciar perjuicios que puedan prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley impugnada, el ATC 3/2003, de 14 de enero, acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Diez años después, la STC 4/2013, de 17 de enero, ha estimado parcialmente el recurso declarando la nulidad de uno de los tres preceptos impugnados.

⁴⁵ En el momento de cerrar la redacción de este artículo, la Sentencia no ha sido publicada en el BOE y, por tanto, carece de número oficial. Se ha accedido al texto de la Sentencia, que va acompañada de un voto particular concurrente de los magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos y Asua Batarrita, a través de la página web del Tribunal Constitucional.

Constitutionnel n° 2013–346 ha rechazado todos estos reproches. Aun reconociendo sin ambages que ésta es “una prohibición general y absoluta”, observa que con ella “el legislador ha perseguido un fin de interés general de protección del medio ambiente” y concluye que “no posee, en el estado actual del conocimiento y de la técnica, un carácter desproporcionado en relación con el objetivo perseguido”.

En España, a falta de precedentes más cercanos, ha recobrado actualidad una ya vieja jurisprudencia constitucional sobre la tensión entre el desarrollo minero y la protección del medio ambiente (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre y 170/1989, de 19 de octubre). En la primera de estas sentencias se consideró contraria a la Constitución una ley catalana que impedía las actividades extractivas en espacios naturales. En la segunda, en cambio, se confirmó la validez de una ley madrileña que establecía una prohibición similar pero restringida tanto en términos territoriales (sólo en reservas naturales) como materiales (sólo impedía aprovechar recursos mineros de escaso valor económico).

La doctrina que funda estos pronunciamientos resulta de la conexión entre tres preceptos constitucionales. El primero es el que dispone que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (artículo 45.2 CE). El segundo, el que establece que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128.1 CE). Y el tercero y último, el que indica que “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” (artículo 130.1 CE). Así pues, las prohibiciones entonces consideradas no afectaban a ninguno de los derechos fundamentales.

Con esos mimbres, el máximo interprete de la Constitución afirmó por vez primera “la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”. En tal sentido, admitió restricciones autonómicas a las actividades extractivas “siempre que estas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad”. Más de treinta años después, estos cuatro requisitos constitucionales impuestos al legislador autonómico subsisten. El primero de ellos, que remite al análisis

competencial, se analizará más adelante pero cabe ya adelantar que no fue entonces determinante en absoluto. Los otros tres requisitos son la razonabilidad, la proporcionalidad y la solidaridad. Pero los criterios para la apreciación de su cumplimiento en un asunto como el del *fracking* han podido cambiar con el transcurso del tiempo.

2. La interdicción de la arbitrariedad: razonabilidad y racionalidad de la prohibición

Como se ha visto, la STC 64/1982 admitió restricciones autonómicas de actividades extractivas siempre que “sean razonables”. Sin embargo, este requisito no fue objeto de análisis específico. Para darle algún contenido propio hay que partir, obviamente, del artículo 9.3 CE que garantiza, entre otros, el principio de interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos. El Tribunal Constitucional viene aplicando este límite con exquisita prudencia cuando se refiere al control constitucional de leyes: “de forma que no imponga al Poder legislativo constricciones indebidas y respete sus opciones políticas”. Advierte con reiteración que no se puede aplicar aquí la construcción de la arbitrariedad de la Administración sino con muchas correcciones y matizaciones. A falta de una teoría general, y aún no afectando a derechos fundamentales, el TC considera arbitrarias las leyes caprichosas, irrazonables o infundadas; bien porque carecen de toda justificación, bien porque ésta es irracional o no está dotada de una mínima consistencia. La progresiva depuración del concepto se debe a la aportación doctrinal⁴⁶. Se reivindica así el análisis tanto del procedimiento de elaboración de la norma como de la necesaria motivación de ésta. En tales condiciones, es obvio que las prohibiciones autonómicas vienen precedidas de su correspondiente motivación (*supra* II). Por tanto, sus detractores tendrían que demostrar que los argumentos ofrecidos no son de suficiente “calidad”; es decir, coherentes con los hechos (incluidas las características físicas y socio-económicas de sus respectivos territorios) y coherentes con los fines (siempre dentro de la CE) a su alcance.

⁴⁶ Por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1998.

3. Solidaridad

En realidad, éste fue el argumento que determinó la inconstitucionalidad de la Ley catalana en la STC 64/1982 “por exceder la finalidad de la ley y *por substraer a la riqueza nacional posibles recursos* mineros” (énfasis añadido). Se empleó allí el concepto de solidaridad en un sentido exclusivamente espacial (solidaridad entre Comunidades Autónomas⁴⁷). Pero este concepto hoy puede entenderse superado.

De un lado, en las antípodas del viejo proteccionismo entonces imperante en el sector, la propia solidaridad territorial adquiere otra dimensión en el nuevo escenario de la globalización de la economía mundial en general y del mercado de los hidrocarburos en particular. Además, la mención que a la “indispensable solidaridad colectiva” hace el artículo 45.2 CE debe interpretarse en el nuevo contexto del desarrollo sostenible; un concepto que no se acuñaría hasta 1986 y que, como se ha dicho recientemente, “supone una reconstrucción global del modelo de desarrollo y, en este sentido, tiene un impacto determinante en el contenido de la Constitución económica”⁴⁸. Por lo pronto, y por lo que ahora importa, en esa interpretación se debe incorporar también la dimensión temporal requerida por la exigencia de solidaridad intergeneracional⁴⁹.

Ante la complejidad de estos retos, los detractores de las prohibiciones autonómicas tenían que realizar un esfuerzo argumental que no tuvieron necesidad de hacer hace 30 años. Para demostrar que son inconstitucionales por insolidarias no sólo tendrían que aclarar para quién son insolidarias sino también explicar por qué son insolidarias. Para

⁴⁷ Con expresa referencia a los artículos 2 y 138 CE (STC 64/1982, FJ6°).

⁴⁸ JARIA i MANZANO, J., “El principio de precaución como garantía de la justicia ambiental”, en E. Pérez Alonso..., *cit.*, p. 382-383: “En este sentido”, agrega, “la constitucionalización del desarrollo sostenible redefine el contenido de ésta, propugnando la integración del desarrollo económico, el equilibrio social y la preservación del medio ambiente. Se trata pues, de garantizar una estabilidad intergeneracional del sistema económico o, dicho de otro modo, de mantener las condiciones de reproductibilidad del sistema para hacer posible la vida humana en el futuro. El concepto de desarrollo sostenible pretende garantizar la igualdad de oportunidad en el vector temporal. Así, del mismo modo que el estado social clásico implica limitaciones sincrónicas para algunos en beneficios de todos, el desarrollo sostenible implica limitaciones diacrónicas, en el sentido de que la generación presente se autocontiene en beneficio de las generaciones futuras. Es en ese contexto donde cobra sentido la explotación racional de los recursos naturales a que se refiere el artículo 45.2 CE. Con ello, el desarrollo sostenible se presenta como una reelaboración de la idea de estado social ampliando la solidaridad hacia las generaciones futuras”.

⁴⁹ Que, a su vez, lleva implícita “la idea de autolimitación en el presente para la preservación de las bases físicas de nuestro bienestar futuro”, en expresión de MERCADO PACHECO, P., “Desarrollo sostenible y gobernanza: retóricas del derecho global y de la justicia ambiental”, en E. Pérez Alonso..., *cit.*, pp. 101-103. En su opinión, “éste debe ser el papel prioritario y básico de la idea de desarrollo sostenible”.

esto último sería necesario, en fin, depurar el propio concepto constitucional de “riqueza nacional” asociado a los recursos mineros. En el nuevo horizonte de la “economía verde”⁵⁰, en el que la Comunidad internacional ya ha denunciado la insuficiencia del PIB como único indicador económico⁵¹, es a ellos a quienes corresponde argumentar cómo se determina el valor (no sólo monetario) de los costes y beneficios (económicos, sociales y ambientales) asociados a la prohibición del *fracking*⁵².

En cualquier caso, la prohibición del *fracking* no pretende sustraer ningún recurso a la “riqueza” del país de forma irreversible. Lo que se prohíbe es el empleo de una determinada técnica para su aprovechamiento. Si realmente existen, los recursos seguirán estando ahí hasta que puedan aprovecharse, de ser necesario, en condiciones más favorables. De este modo, podría decirse que se incentiva la investigación científica y la innovación tecnológica⁵³. Pero, sobre todo, se integra en la reflexión el factor temporal que viene impuesto por el paradigma de la sostenibilidad para un desarrollo duradero o *durable*⁵⁴.

4. Proporcionalidad

En la STC 64/1982 lo que se somete al juicio de proporcionalidad no es la prohibición en sí sino el resto de los preceptos legales impugnados (que habilitaban a la Administración para denegar las autorizaciones sectoriales requeridas). El Tribunal

⁵⁰ Noción ésta omnipresente, aunque, no definida, en la Resolución “El futuro que queremos”, adoptada por la Asamblea General de la ONU en Río de Janeiro el 27 de julio de 2012 (Río+20).

⁵¹ La utilidad del PBI es cuestionada por la Declaración Río+20. En el sector específico de la extracción de minerales, tras una lúcida crítica de los métodos que utilizan los economistas para contabilizar los costes ambientales y desde la convicción de que, “por razones de supervivencia, la termodinámica debe jugar un papel determinante en la economía del futuro”, se apunta hacia un “sistema global de cuentas ambientales termo-económicas”; vid. Al respecto VALERO CAPILLA, A., *Evaluación del agotamiento del capital mineral de la Tierra. Más allá del cambio climático*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2012, p. 70.

⁵² Sobre la penetración de estas consideraciones en el mundo del Derecho puede verse la sugerente aportación de ROSEMBUJ, T., “El impuesto ambiental. Naturaleza jurídica”, en E. Pérez Alonso..., *cit.*, pp. 789.

⁵³ Que también es un principio rector recogido en el artículo 44.2 CE que “vendría a fundamental, si fuera el caso, una exigencia de mayor investigación a quienes presentan una nueva tecnología si sobre sus posibles riesgos existiera una incertidumbre que impidiese a la autoridad pública competente adoptar una decisión del todo consciente sobre los riesgos que decide admitir o rechazar”; ESTEVE PARDO, “Convivir con el riesgo...”, *cit.*, p. 291.

⁵⁴ Sobre las complejas interacciones entre los factores mencionados que, en definitiva, conducen a una reflexión crítica sobre la idea misma de “progreso”, ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999 y, más recientemente, *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

acudió para ello al método de ponderación de intereses que aplicó en términos francamente rudimentarios aunque sólo sea porque relegaba las exigencias del principio de prevención frente a las de la simple restauración⁵⁵. Concepto este último que, por lo demás, no se encontraba por aquel entonces suficientemente perfilado pero que en la actualidad ya aporta criterios útiles para defender, por ejemplo, que “un riesgo es insostenible cuando el desarrollo de la actividad pueda ocasionar un daño irreversible o de tal magnitud que no pueda procederse a su reparación o el coste de restauración sea desproporcionado, comprometiendo las necesidades ambientales de las generaciones futuras”⁵⁶.

La actualización de este requisito debe partir de la premisa de que la exigencia de proporcionalidad puede considerarse un ingrediente más de la interdicción de la arbitrariedad. Supone una adecuación entre los fines perseguidos por la ley y los medios dispuestos para alcanzarlos, de modo que éstos no impongan sacrificios innecesarios, por excesivos, de derechos patrimoniales. Es discutible que tales derechos puedan existir en relación con yacimientos geológicos que han sido declarados dominio público precisamente para sustraerlos del tráfico jurídico ordinario (la cuestión de los eventuales derechos preexistentes se analizará luego). Aún así, hay quien reputa que las prohibiciones autonómicas serían inconstitucionales porque ya existen medidas menos restrictivas para alcanzar el mismo fin. Se refieren al sometimiento del *fracking* a evaluación de impacto ambiental (EIA) que, dicen, “resulta más que suficiente”⁵⁷. Esta opinión presupone que el fin de las prohibiciones es la protección del medio ambiente. Pero incluso en esta visión limitada la Recomendación europea ha venido a demostrar

⁵⁵ Como puede apreciarse cuando afirma, por ejemplo, que “no resulta que la facultad de denegar sea necesaria para alcanzar la finalidad confesada de la ley, ya que el sistema de fianzas que la misma establece parece suficiente para asegurar la protección del medio ambiente” (FJ7°).

⁵⁶ En una de las aproximaciones más recientes se ha llegado a decir que “el principio de restauración ha de ser la base o fundamento de la aplicación del principio de precaución, pues en la evaluación previa que requiere dicha aplicación resulta imprescindible la valoración, siempre que sea posible, de la reversibilidad del daño que pueda ocasionarse con el desarrollo de la actividad, de tal modo que un daño irreversible o requerido de una reparación desproporcionada harían aconsejable el recurso a este principio de precaución”. CONDE ANTEQUERA, J., “Responsabilidad y restauración ambiental por riesgos del desarrollo”, en E. Pérez Alonso y otros, op. cit., p. 502-503.

⁵⁷ PÉREZ DE AYALA, L., y ANTÓN VEGA, D., “Sobre la constitucionalidad de un anteproyecto de Ley autonómica que contempla la prohibición absoluta de la actividad de extracción de gas no convencional en el territorio de una Comunidad Autónoma”, en M.A. Recuerda Girela (coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo. Anuario 2014*, Thomson-Reuters- Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 365.

que la medida menos lesiva no es suficiente aunque solo sea porque también se requiere evaluación ambiental estratégica (EAE) previa.

Al principio de prevención sirve, en efecto, la evaluación de impacto ambiental (EIA). El sometimiento de estos proyectos a EIA ordinaria debe acogerse con satisfacción. Hasta finales de 2013 no era así. Había que recurrir al Anexo II del TRLEIA para decidir, caso por caso, si se sometían o no. Y la práctica terminaba siempre con decisiones de no sometimiento⁵⁸. Las prohibiciones autonómicas han servido, cuando menos, para que la legislación estatal haya mejorado en este punto⁵⁹. En el marco de la LEA, hay avances evidentes en cuanto a la información que el promotor ha de suministrar, en cuanto a las posibilidades de participación pública o en cuanto a la exigencia de valorar la “alternativa cero”. Pero la metodología de identificación y caracterización de impactos sigue ofreciendo zonas oscuras. La praxis dirá si se hace con el rigor requerido. Y también si los impactos críticos que se detecten no se solventan con simples medidas correctoras o “compensatorias” sino con las declaraciones de impacto desfavorables que merecen para que la EIA pueda ser tomada en serio.

Con todo, la cuestión todavía pendiente en el ámbito de la proporcionalidad consiste en analizar si con el sometimiento a EIA es suficiente para alcanzar el fin pretendido. En Derecho interno subsisten interrogantes sobre si lo que se somete es el otorgamiento de los títulos mineros o todos y cada uno de los concretos proyectos que se pretendan realizar durante la vigencia de tales permisos o concesiones demaniales⁶⁰. También requiere un análisis atento la articulación de las declaraciones de impacto ambiental favorable con los demás controles preventivos concurrentes superpuestos. Especialmente dudoso resulta determinar si es aquí enteramente aplicable el estatuto jurídico de los productores de residuos peligrosos⁶¹. Pero, sin necesidad de entrar por

⁵⁸ Incluso con indicios de fragmentación fraudulenta, como demuestra MOREU CARBONELL, *cit.* pp. 35-39.

⁵⁹ Lo ha hecho, por cierto, pese a que los Anexos I y II de la Directiva no se han modificado ni siquiera por la reciente Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

⁶⁰ Tras plantear la alternativa, se decanta por la segunda opción QUINTANA LÓPEZ, *cit.*, pp. 129-132.

⁶¹ A la vista de la exclusión parcial que de los residuos “cubiertos por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras” opera ahora el artículo 2.2.c) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC). Del ámbito de aplicación del mencionado Real Decreto excluye “la extracción y aprovechamiento de hidrocarburos” QUINTANA LÓPEZ, *cit.*, pp. 180-182.

ahora en estos detalles internos, las más recientes disposiciones europeas demuestran que con la EIA no basta ni siquiera para conjurar los riesgos conocidos del *fracking* para el ambiente.

En efecto; la Recomendación 2014/70 reconoce la excepcionalidad en que ha de realizarse el juicio de proporcionalidad. En el estado actual del conocimiento y de la técnica, dice, “no se dispone de experiencia”. “La legislación vigente de la Unión”, agrega, “no aborda [el problema] de manera global”. E impone “deberes”, como el “estudio de referencia”, la “evaluación de riesgos” o el “seguimiento” que tal vez podrían integrarse sin problemas en el proceso de EIA. Pero también otros que por el momento en España siguen sin cumplirse. Algunos requieren nueva normativa aún pendiente⁶². Entre todos esos “deberes” hay dos especialmente relevantes. El primero es el de “preparar una evaluación ambiental estratégica” (EAE) antes de conceder autorizaciones de *fracking*. Esto es importante porque la EAE de planes y programas, que es previa a las EIAs posteriores de cada proyecto, no puede limitarse a identificar y corregir impactos. Debería valorar la sostenibilidad, en los términos aquí sugeridos, de las previsiones del plan. A este respecto, entre los planes y programas sometidos a EAE figuran los relativos a minería y energía⁶³ (artículo 6 LEA). Pero éstos no son los únicos planes que pueden tener relación con el *fracking* y que habría que revisar si, como parece, no lo tuvieron presente en su respectiva aprobación. ¿Acaso se ha contemplado la futura demanda de agua para el *fracking* en los vigentes planes hidrológicos?

El segundo “deber” se refiere a la exigencia de “responsabilidad medioambiental y garantía financiera”. “Los estados miembros”, dice la Recomendación 2014/70, “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”. En mar adentro ya está sometido por previsión expresa de la Directiva 30/2013 que habrá que incorporar al

⁶² Sin ánimo de exhaustividad, la Recomendación exige “normas claras” sobre posibles restricciones de la actividad, sobre distancias mínimas a zonas residenciales y de protección de las aguas, limitaciones en relación con la profundidad mínima respecto de las aguas subterráneas o velar por la plena coordinación de las condiciones y los procedimientos para la obtención de autorizaciones. También exige velar por que los operadores utilicen las mejores técnicas disponibles, uso responsable de los recursos hídricos, control de las sustancias químicas empleadas teniendo en cuenta la capacidad para tratar los fluidos que emergen a la superficie, etc..

⁶³ Es de sumo interés al respecto el estudio de RUIZ DE APODACA, A.M., “La planificación energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. I-Núm. 1 (2010).

ordenamiento jurídico interno. Pero en tierra, tan sólo cabe entender incluidas, en la medida en que estén sometidas a autorización ambiental integrada, las actividades de gestión de residuos [Anexo III.14 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM)]⁶⁴. Lo cual no cubre los daños medioambientales que puedan producirse en las fases previas de la actividad que, precisamente, son las que más preocupan. En suma, no basta con someter el *fracking* a EIA para poder considerar que ha sido objeto de una regulación completa.

De este modo, resulta que la medida supuestamente menos gravosa no es idónea para alcanzar el fin pretendido ni tendría suficiente intensidad ante la gravedad de la situación. Pero la insuficiencia de la EIA es aún más patente si se repara en que el fin de la prohibición puede ser más amplio que la protección del medio ambiente. Si, por ejemplo, su finalidad es la ordenación del territorio para un desarrollo (económico) sostenible, la prohibición por Ley es el único medio idóneo⁶⁵ y puede ser necesaria hasta que se demuestre que la práctica del *fracking* es, efectivamente, una actividad no ya inocua sino sostenible. O, dicho de otro modo, hasta que supere, si es que lo consigue, una evaluación ambiental estratégica a la que hasta ahora ni siquiera se ha enfrentado.

5. Seguridad jurídica: el respeto de posibles derechos preexistentes

Finalmente, este otro reproche, que estuvo ausente en los aludidos precedentes, se hace a las disposiciones autonómicas que proyectan la prohibición también sobre permisos ya concedidos. En este sentido, uno de los informes ministeriales que se sometieron a la consideración del Consejo de Estado apuntaba “que la regulación cántabra puede vulnerar lo dispuesto en el artículo 130.1 CE en relación con los artículos 45 y 128 de la misma, así como la doctrina constitucional y la jurisprudencia que los interpreta, con infracción también de lo previsto en el artículo 9.3 CE”. El artículo 9.3 CE garantiza, entre otras cosas, la seguridad jurídica y la irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Como las leyes

⁶⁴ QUINTANA LÓPEZ, *cit.* p. 111, en nota, y 204.

⁶⁵ Téngase en cuenta que el artículo 5.3 LSH establece que “las restricciones previstas en los *instrumentos de ordenación o planificación descritos en el apartado anterior* que afecten a las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no podrán tener carácter genérico y deberán estar motivadas” (énfasis añadido).

aquí consideradas no son “disposiciones sancionadoras” no parece necesario adentrarse por el tortuoso camino de la aplicación retroactiva de las normas. Más bien da la impresión de que el principio presuntamente vulnerado sería el de seguridad jurídica⁶⁶. Pero resulta que el Consejo de Estado no analiza este reproche ni se pronuncia sobre su consistencia impugnatoria. Puestos a interpretar su silencio, cabe entender que no aprecia en él tacha de inconstitucionalidad.

En España, existe una viva polémica sobre la responsabilidad patrimonial del legislador. Pero la doctrina más autorizada sostiene que el Poder legislativo no se encuentra limitado por el principio de confianza legítima⁶⁷. El caso que ahora se aborda resultaría matizadamente distinto si se entiende que aboca a una operación materialmente expropiatoria⁶⁸. La jurisprudencia constitucional admite, aún con crecientes restricciones, la posibilidad de expropiar mediante ley⁶⁹. Pero las aquí consideradas no son leyes (singulares) expropiatorias. Puede entenderse que se limitan a establecer la causa de utilidad pública que habilita para la posterior privación singular de eventuales derechos preexistentes (si es que existen). Surge así una cuestión de hecho previa porque parece ser que los permisos de investigación otorgados no hacían expresa referencia a la técnica del *fracking*. Si, efectivamente, los hubiera, la expropiación se concretaría mediante los eventuales actos administrativos posteriores de revocación de los permisos preexistentes conforme a la legislación sectorial que los regule⁷⁰. En otras palabras, la seguridad jurídica no impide que el legislador legitime la privación singular de derechos preexistentes sino que consienta hacerlo sin respetar las garantías

⁶⁶ Sostienen también esta tesis PÉREZ AYALA y otro, *cit.*, p. 367.

⁶⁷ Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005. Sobre la casuística específica del sector, DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima en la regulación de los sectores energéticos”, en M. Serrano González y M. Bacigalupo Sagesse (dirs.), *Cuestiones actuales del Derecho de la energía, regulación, competencia y control judicial*, Iustel, Madrid, pp. 163-182.

⁶⁸ En Francia, el Conseil Constitutionnel ha descartado esta posibilidad porque “las autorizaciones de prospección minera, concedidas por la autoridad administrativa en perímetros definidos y por una duración limitada, no pueden asimilarse a bienes objeto de un derecho de propiedad para sus titulares”. Por consiguiente, “las disposiciones impugnadas no suponen ni una expropiación, en el sentido del artículo 17 de la Declaración de 1789, ni una vulneración contraria al artículo 2 de la Declaración de 1789”. Por lo demás, la extinción de tales autorizaciones tampoco allí opera *ope legis*. La Ley francesa habilita un procedimiento para revisar los permisos preexistentes de modo individualizado.

⁶⁹ Un repaso actualizado de aquella jurisprudencia en SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español”, *Revista de Administración Pública*, 193 (2014), pp. 165-195.

⁷⁰ Y no solo minera; por ejemplo, si cuentan con autorizaciones o licencias urbanísticas, conforme al artículo 35.c) TRLS; precepto que es de aplicación plena.

económicas de sus titulares. Esto último sería inconstitucional pero no por vulneración del artículo 9.3 CE sino del artículo 33 CE.

V. LA STC DE 24 DE JUNIO DE 2014

1. El conflicto competencial

Como ya se ha adelantado, el Tribunal Constitucional acaba de pronunciarse sobre la primera ley autonómica de prohibición del *fracking*. El texto de la sentencia se ha hecho público a primeros de julio y, como también se ha dicho, no ha considerado necesario analizar el acomodo de la Ley cántabra a ninguno de los requisitos sustantivos hasta aquí considerados. Le ha bastado con el argumento competencial para anular la Ley cántabra “porque invade la competencia exclusiva del Estado para regular la ordenación del sector energético y, dentro de éste, el subsector gasístico”. Es probable que este pronunciamiento anime intentos de reconstrucción del sistema de reparto de competencias en materia de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; una materia que últimamente despierta un interés jurídico y práctico que nunca antes había tenido⁷¹. Hasta ahora, el análisis de esta cuestión se venía basando en las siguientes premisas:

- El Estado puede intervenir en la ordenación del sector “tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE)”⁷².
- Sobre el alcance de la competencia estatal, la STC 4/2013 ha recordado que “el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello,

⁷¹ Y no sólo por el *fracking*. Véanse la no menos reciente STS de 25 de junio de 2014, relativa a las prospecciones en Canarias, con voto particular de dos de los cinco magistrados de la Sala.

⁷² La STC 4/2013, de 17 de enero (*Ley de calidad del suministro eléctrico en Extremadura*) ha revalidado la invocación conjunta de ambos títulos competenciales en los siguientes términos: “al igual que el sector petrolero, al que se refirió expresamente la STC 197/1996, de 28 de noviembre, el eléctrico constituye, como recuerdan las SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6 c), y la 135/2012, de 19 de junio, FFJJ 2 y 4 un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, y además, es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad. Y todo ello sin olvidar que es indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos”.

una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material⁷³”.

— Sobre las facultades de desarrollo normativo autonómico, sigue siendo referente la STC 223/2000, de 21 de septiembre (*conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo*). Desde el punto de vista material, se entiende que en esta materia lo básico comprende el “marco normativo unitario dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales-, a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés, introducir las particularidades que estime convenientes” (énfasis añadido).

— Desde el punto de vista formal, aquella misma STC 223/2000 admitió la excepcional extensión de lo básico a actividades estatales meramente ejecutivas. Punto éste sobre el que discrepa, precisamente, el interesante voto particular que emitió el Magistrado Viver Pi-Sunyer. A diferencia del resto del ordenamiento minero, el sector específico de los hidrocarburos ofrece a este respecto una peculiaridad importante. De hecho, la LSH atribuye al Estado potestades meramente ejecutivas como son las de otorgar las concesiones de explotación en todo caso y los permisos de exploración e investigación en determinados supuestos (supraautonómicos y subsuelo marino). Esta solución resultó sólo en parte avalada por la STC 8/2013, de 17 de enero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto a otros efectos por el Gobierno de Canarias contra el artículo 3.2.b) LSH. En la desestimación del recurso la *ratio decidendi* estriba en que el mar territorial no forma parte del territorio autonómico. En realidad, el Tribunal se cuida de precisar que el objeto del recurso quedaba ceñido a “las autorizaciones de exploración y permisos de investigación en el subsuelo marino o conjuntamente en la zona terrestre y subsuelo marino pero no a las concesiones de explotación” (FJ2 *in fine*). De este modo, en TC no entra a analizar ni la atribución al Estado de estas concesiones ni tampoco de los otros títulos cuando afectan al ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma. Subsisten, por tanto, las dudas expresadas en su día por Viver

⁷³ STC 223/2000, de 21 de septiembre (FJ 6), con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio y 197/1996, de 28 de noviembre.

sobre la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas en esta materia.

— En materia de protección del medio ambiente, al Estado corresponde dictar la legislación básica mientras que a las Comunidades Autónomas se les reconocen, por una parte, la competencia de desarrollo normativo de las bases estatales, con la limitación de que tal desarrollo no puede ser menos protector y, por otra, las potestades ordinarias de ejecución. En relación con esto último, excepcionalmente se han reconocido al Estado competencias ejecutivas (por ejemplo, para efectuar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de su competencia). Sin embargo, la cuestión de la supraterritorialidad, que queda imprejujada en materia de hidrocarburos, aquí sí ha sido expresamente abordada y es bien conocida la jurisprudencia constitucional que niega que pueda ser criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado⁷⁴.

— Finalmente, a todo ello debe añadirse que las Comunidades Autónomas ostentan además competencia “exclusiva” en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3 CE)⁷⁵.

La STC de 24 de junio de 2014 orilla la consideración de este último título competencial. Y en cuanto a los otros, se limita a aplicar tópicamente la doctrina preexistente a las circunstancias del caso concreto. A la declaración de nulidad de la Ley cántabra se llega tras confrontar la norma impugnada con la posterior Ley estatal 17/2013. De ésta se dice que “está justificada constitucionalmente, tanto por resultar necesaria para preservar lo básico en materia energética, como también por su

⁷⁴ Desde la STC 329/1993 (ZACs).”La titularidad del dominio público y la supraterritorialidad han sido los dos argumentos más contundentemente desmontados por el TC como posible fundamento de la reserva a favor del Estado de funciones ejecutivas en materia ambiental”; vid. VALENCIA MARTÍN, *cit.* p. 250.

⁷⁵ El ejercicio de estas competencias ha venido resultando muy conflictivo cuando se proyecta sobre competencias sectoriales del Estado; especialmente sobre bienes de dominio público estatal, como son todos los recursos geológicos (artículo 2.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, LMi). Pero la abundante jurisprudencia constitucional recaída al respecto parte de la premisa de que son separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias que lo utilizan como soporte. Y la doctrina resultante se ha dictado para “situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico”. Situaciones en las que, tras apelar a fórmulas de cooperación y coordinación, se acaba dando prevalencia a las “obras públicas” del Estado sobre los instrumentos de planificación autonómica y local. Esta doctrina se recoge en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas; más concretamente en sus disposiciones adicionales segunda y tercera que versan, respectivamente, sobre “colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas” y sobre “construcción de las obras públicas de interés general”. A ambas disposiciones se someten también, aún sin ser necesariamente “obras públicas”, ciertas “infraestructuras del sector energético” pero, en realidad, esta extensión sólo alcanza, por lo que aquí importa, “a las instalaciones de la red básica de transporte de gas natural” (Disposición Adicional 12ª de la Ley 13/2003).

incidencia para el desarrollo de la actividad económica del país y, por tanto, para la ordenación general de la economía”. Por supuesto, se acepta que esta ley tiene carácter básico y, por tanto, que puede ser objeto de desarrollo normativo autonómico. El problema radica en que “el legislador autonómico no se limita a establecer las peculiaridades que estime convenientes” sino que, al establecer una “absoluta e incondicionada prohibición” contradice “de manera radical e insalvable” lo dispuesto en la Ley 17/2013.

Desde la vertiente del artículo 149.1.23 CE, se reconoce que “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”. El Pleno da a entender que se produce una alteración de ese tipo porque “la prohibición de la técnica del *fracking* no constituye una norma adicional de protección a la prevista en la legislación básica estatal, pues no incorpora un nivel de protección más alto”.

Es demasiado pronto para valorar la fundamentación de esta sentencia. Más allá de la sorpresa que ha causado en términos procesales, la primera consideración que suscita es la de una cierta precipitación. Tan poco recomendable es la habitual dilación de los procesos constitucionales como su apresurada resolución en cinco meses. En el plano técnico-jurídico, extraña mucho que se diga que la prohibición de una actividad no es una medida de mayor protección ambiental que su sometimiento a EIA. Además, parece que achica el espacio posible de las “peculiaridades” que —en cuanto opciones políticas constitucionalmente legítimas para los parlamentos autonómicos— están al alcance del desarrollo normativo de las bases estatales en materia de régimen minero y energético. Pero, sobre todo, da la impresión de que con el manto competencial se pretende sepultar el debate jurídico sobre las cuestiones sustantivas puestas de manifiesto a lo largo de este trabajo.

2. El carácter básico de la normativa estatal no asegura su plena constitucionalidad

Los argumentos que no convencen no suelen zanjar los debates sino que, más bien, contribuyen a recrudecer los conflictos. Las primeras reacciones socio-políticas registradas parecen ir en esa dirección. Y es de esperar que, ante el fracaso táctico de la defensa de las competencias autonómicas, la estrategia de oposición al *fracking*

encuentre otras vías para reafirmarse. En este sentido, la réplica de estos argumentos competenciales, aunque posible, va a requerir esfuerzos teóricos dignos de mejor causa. Y así, tal vez la crítica de las prohibiciones autonómicas se traslade al análisis de la legislación estatal que, aún siendo básica, también debe respetar los límites constitucionales sustantivos señalados. Cabe preguntarse, en consecuencia, si son acaso razonables, solidarias y proporcionadas al fin perseguido las reformas operadas por la Ley estatal 17/2013. O, dicho de otro modo, puede haber llegado el momento de estudiar también si es constitucional el artículo 9.5 LSH. Aunque no es posible desarrollar aquí este planteamiento hasta sus últimas consecuencias, se sugiere para ello la metodología del control de la arbitrariedad del legislador. Habría que atender, pues, al procedimiento legislativo y a la justificación que de la medida ofrece la Exposición de Motivos de la Ley 17/2013.

Si se relee su preámbulo, se observa que la medida en cuestión consiste en hacer “explícita la inclusión en el ámbito objetivo de la LSH” del *fracking*. Y que el fin de esta medida es doble: “clarificar aspectos jurídicos” y “garantizar la unidad de criterio en todo el territorio español”. Así pues, en la modificación de la LSH hay motivación. Pero con eso no basta porque, para eludir el reproche de arbitrariedad, también se requiere que la justificación sea de suficiente “calidad”. La calidad se mide en función de su coherencia con los hechos y de su coherencia con los fines. En cuanto a la coherencia con los hechos, habría que repasar los debates parlamentarios para identificar los datos fácticos puestos de manifiesto por los grupos de la oposición y comprobar si merecieron respuesta y, en su caso, de qué tipo, por parte de la mayoría parlamentaria. Entre tanto, ésta sólo alude al “intenso debate social” para “explicar” por qué había que hacer explícito lo que hasta entonces se consideraba implícito. Pero lo hace sin mencionar ningún estudio previo que respalde técnicamente la medida que se adopta ni, mucho menos, que avale la sostenibilidad del *fracking* en un país como España.

En cuanto a la coherencia con los fines -que, por supuesto, sólo pueden ser fines constitucionalmente legítimos-, se requiere que los medios sean adecuados, con aptitud para alcanzarlos y sin imponer sacrificios innecesarios por excesivos. No se trata de argumentar que perseguir un desarrollo económico que no sea sostenible es ya un fin constitucionalmente ilegítimo. Ni tampoco que si para ello se adopta una medida que, en aras de una solidaridad mal entendida, obliga a las Comunidades Autónomas a

asumir el *fracking* en su territorio se les podría estar exigiendo sacrificios excesivos en otros sectores económicos con los que compite en recursos naturales como agua o suelo⁷⁶. Porque, en realidad, el fin que se dice perseguir con la Ley 17/2013 no es económico sino jurídico.

En este plano, hacer explícito lo que hasta entonces se consideraba implícito no es un medio adecuado para el fin de “clarificar” todos los “aspectos jurídicos” implicados en una técnica que, si se acepta, requiere una detallada regulación específica. El sometimiento de los proyectos de *fracking* a evaluación de impacto ambiental es, desde luego, una medida menos lesiva que su prohibición pero, en realidad, es una medida insuficiente e inadecuada para el fin pretendido. Pero, ante todo, según cómo se interprete, “garantizar la unidad de criterio” en esta materia no es un fin constitucionalmente legítimo para el legislador estatal. Tal vez con mayor sosiego -algo que, por cierto, a otros efectos reivindica el voto particular-, el Tribunal Constitucional podría haber reparado en que la propia *voluntas legislatoris* expresada por el grupo mayoritario en el debate parlamentario reconoció que los artículos 149.1.13 y 25 CE no le habilitan para ello⁷⁷. Y es que, en definitiva, en estados descentralizados donde las más altas instancias repiten que “unidad no es uniformidad” lo deseable es que la “unidad de criterio” en materias como éstas no se imponga sino que se alcance a través de mecanismos de coordinación interadministrativa como ha sucedido, al parecer, en Alemania donde las autoridades competentes federales y de los *länder* han llegado a un acuerdo para proponer al *Bundestag* una moratoria del *fracking*.

VI. REFLEXIONES FINALES

En definitiva, y en una valoración provisional, se diría que con el manto competencial la STC de 24 de junio de 2014 ha tapado el debate verdaderamente importante que es el

⁷⁶ Según estimaciones del informe Tyndall, para el Reino Unido, pretender alcanzar el 10% de su consumo anual de gas natural a partir de fractura hidráulica supondría disponer durante veinte años de entre 55 y 158 kilómetros cuadrados de terrenos, 10 y 45 millones de metros cúbicos de agua, 1.000 y 1.200 pozos horizontales, 0,2 y 0,9 millones de metros cúbicos de productos químicos...

⁷⁷ Por el Grupo Parlamentario Popular, la Senadora Pons explicó la posición de la mayoría parlamentaria al respecto en los siguientes términos: “Y, además, la decisión de si una comunidad autónoma quiere *fracking* o no es una decisión autonómica. El otro día en la comisión usted estuvo hablando de un montón de comunidades en las que no quieren *fracking*. Hay comunidades que quieren *fracking* y hay comunidades que no, pero eso sí es una decisión autonómica y eso sí sería una invasión de competencias. Nosotros estamos actuando en el marco de nuestras competencias pidiendo una evaluación de impacto ambiental” (Pleno del Senado, DS Senado, Núm.80 de 09/10/2013).

relativo a la sostenibilidad, en su triple dimensión ambiental, social y económica, del *fracking*. Pero, al margen de otras consideraciones, no parece que éste sea un modo eficaz de zanjar un debate que, en su dimensión jurídica, cabe reputar apenas iniciado al respecto. En la práctica, es posible que la declaración de nulidad sólo afecte a las prohibiciones que han seguido el modelo de Cantabria; no, necesariamente, al resto. Por lo demás, es también previsible que la conflictividad social no desaparezca sino que se traslade al campo infralegal de la elaboración -y quizás impugnación- de planes y actos administrativos.

Pero en el plano legal, no hay que olvidar que la situación aquí descrita es meramente transitoria pues habrá que seguir con atención las novedades normativas derivadas, en principio a muy corto plazo, de la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las exigencias y recomendaciones sobre el *fracking* procedentes del Derecho (comunitario) europeo. Y, entre tanto, queda otra cuestión pendiente que tal vez pueda volver al Tribunal Constitucional: ¿es acaso razonable, solidaria y proporcionada la imposición del *fracking* en la forma en que, en su interpretación, lo ha hecho la Ley estatal 17/2013?

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F., “Derecho y políticas ambientales en Navarra”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 4, núm. 2 (2013).

COHEN, I., “Revolución energética”, *Fundación Ciudadanía y Valores Funciva*, 210 (10 de junio de 2014).

COSTELLO, R.Á. “Reviving Rylands: How the Doctrine Could Be Used to Claim Compensation for Environmental Damages Caused by Fracking”, *Review of European, Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 23, n. 1, 2014, pp. 134-143.

DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima en la regulación de los sectores energéticos”, en M. Serrano González y M. Bacigalupo Sagesse (dirs.), *Cuestiones actuales del Derecho de la energía, regulación, competencia y control judicial*, Iustel, Madrid, pp. 163-182.

EMBED TELLO, A., *Precaución y Derecho. El caso de los campos electromagnéticos*, Iustel, Madrid, 2010.

ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999.

— *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

GÓMEZ PUENTE, M., “Derecho y políticas ambientales en Cantabria”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 4, núm. 1 (2013).

MOREU CARBONELL, E., “Marco jurídico de la extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (Fracking)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 3, núm. 2 (2012).

NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico”, en X. Arzo Santisteban (dir), *Transposición de Directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, pp. 281-344.

PÉREZ ALONSO, E. y otros (eds.), *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, Tiran lo blanch, Valencia, 2012.

PÉREZ DE AYALA, L., y ANTÓN VEGA, D., “Sobre la constitucionalidad de un anteproyecto de Ley autonómica que contempla la prohibición absoluta de la actividad de extracción de gas no convencional en el territorio de una Comunidad Autónoma”, en M.A. Recuerda Girela (coord.), *Problemas prácticos y actualidad del Derecho Administrativo. Anuario 2014*, Thomson-Reuters- Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 331-371.

PÉREZ DE LAS HERAS, B., “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47, (2014), pp. 13-47.

QUINTANA LÓPEZ, T., *Concesión de minas y protección del medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

RAMBOUR, M., “Le Conseil constitutionnel valide l’interdiction de la fracturation hydraulique: Conseil constitutionnel, 11 octobre 2013”. *Droit de l’Environnement*, 219, (2014), pp. 29-32.

RUIZ DE APODACA, A.M., “La planificación energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. I-Núm. 1 (2010).

SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español”, *Revista de Administración Pública*, 193 (2014), pp. 165-195.

SCHNEIDER, F., “Le droit de l’Union Européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 39/2 (2014), pp. 277-295.

SMEDT, K. y RIGAMONTI, A., “Towards a common framework for shale gas extraction in the EU”, *Environmental Liability*, vol. 21, n. 4, 2013, pp. 145-153.

TORNOS MAS, J., “La distribución de competencias en el sector energético”, en S. Muñoz Machado y otros (dirs.), *Derecho de la regulación económica, III. Sector energético*, Iustel, Madrid, 2009, Tomo I, pp. 53-77.

VALENCIA MARTÍN, G., “Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 213-269.

VALERO CAPILLA, A., *Evaluación del agotamiento del capital mineral de la Tierra. Más allá del cambio climático*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2012.

VERA JURADO, D. y GALÁN VIOQUE, R. “Francia: la nueva hoja de ruta ambiental”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 153-170.

WINTER, G., “L’ascension et la chute de l’utilisation de l’énergie nucléaire en Allemagne: les processus, les explications et le rôle du droit”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 39/2 (2014), pp. 231-261.