

**Sentencia del Tribunal Supremo 136/2016, de 26 de enero, sobre los permisos de investigación «Bezana» y «Bigüenzo» [ROJ: STS 136/2016], y las Sentencias del Tribunal Supremo 1748/2016, de 25 de abril [ROJ: STS 1748/2016]; 1988/2016, de 28 de abril [ROJ: STS 1988/2016]; 1989/2016, de 29 de abril [ROJ: STS 1989/2016], y 1996/2016, de 6 de mayo [ROJ: STS 1996/2016], sobre el permiso «Cronos»**

### **PRIMERAS SENTENCIAS AVALANDO LA LEGALIDAD DE PERMISOS DE INVESTIGACIÓN DE HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES MEDIANTE EL USO DE LA TÉCNICA DE FRACTURACIÓN HIDRÁULICA**

La doctrina del Tribunal Constitucional viene declarando inconstitucionales y nulas varias leyes regionales que intentaban, sin competencias para ello, prohibir el uso de la técnica de fracturación hidráulica en sus respectivos territorios, y reafirmando con claridad la competencia del Estado en la materia. Además, y de forma complementaria, el Tribunal Supremo ha comenzado a dictar varias sentencias en relación con diversos recursos interpuestos, avalando expresamente los permisos de investigación de hidrocarburos que se solicitaban [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2016: «El Tribunal Constitucional confirma nuevamente las competencias del Estado sobre la fracturación hidráulica: la STC 73/2016, de 14 de abril, y otros pronunciamientos jurisprudenciales». *Diario La Ley*, de 17 de junio de 2016, n.º 8785, 12 pp.]

En efecto, la **STS 136/2016, de 26 de enero**, resuelve el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Valdeprado del Río (Cantabria) contra la resolución del Consejo de Ministros de 31 de enero de 2014, que inadmitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Real Decreto 1781/2009, de 13 de noviembre (BOE del 2 de diciembre), por el que se otorgan a la empresa Petroleum Oil & Gas España, S. A., los permisos de investigación «Bezana» y «Bigüenzo».

En primer lugar, el Ayuntamiento recurrente argumenta un error de hecho por la falta de determinada documentación en el expediente exigida por la normativa de hidrocarburos, concretamente el proyecto de investigación en el que se detallan, entre otros extremos, los métodos de investigación a emplear. El Tribunal Supremo mantiene que no hay error alguno, detallando parte de la documentación que obra en el expediente en relación con tal cuestión (documentos relativos a «medidas de protección y plan de restauración medioambiental», a «medidas antes del inicio del sondeo», a «medidas durante la perforación», a «medidas después de la perforación o plan de restauración medioambiental» y la «memoria técnica informativa»), que considera suficientes.

A continuación, el Ayuntamiento plantea la aparición de documentos esenciales para la resolución (tales como un informe del Instituto Geológico y Minero sobre los peligros de la técnica de fractura hidráulica; el Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental,

que exige que los proyectos que utilicen esta técnica sean sometidos a evaluación de impacto ambiental, y el Informe del Parlamento Europeo de 2011 sobre tales operaciones), que el Tribunal Supremo no admite tampoco porque en el expediente consta un documento de la compañía solicitante del permiso que manifiesta que es innecesaria la utilización de la técnica referida.

Además, se argumenta por el recurrente que en la concesión del permiso se ha prescindido del procedimiento establecido, al faltar determinada documentación relativa a los métodos de investigación e incumplir la Directiva 94/22/CE en relación con la publicidad en el *Diario Oficial de la Unión Europea*; lo que el Tribunal Supremo tampoco admite porque, en relación con la primera cuestión, estima que «la falta de detalle en el proyecto de los métodos de investigación a utilizar no es equiparable a la falta de procedimiento, sin perjuicio de lo anteriormente razonado sobre la aportación en el presente caso del documento que el Ayuntamiento recurrido estima no aportado con la solicitud del permiso de investigación», y porque se ha razonado que la publicidad exigida no era aplicable al caso.

Por todo lo cual, el Tribunal Supremo desestima el recurso e impone las costas al Ayuntamiento recurrente (hasta un máximo de 4.000 € más IVA).

A continuación debe mencionarse el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», que afecta a las provincias de Guadalajara y Soria, fue concedido a la empresa Frontera Energy Corporation, S. L., por el Real Decreto 317/2013, de 26 de abril (*BOE* de 14 de mayo), sobre el que se interpusieron varios recursos que han sido resueltos mediante las correspondientes sentencias del Tribunal Supremo.

Así, en primer término, la **STS 1748/2016, de 25 de abril**, resuelve el recurso, desestimándolo, interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción Guadalajara, basado en la no incorporación en el permiso de forma adecuada de las medidas de protección medioambiental requeridas (con carácter general e incluyendo falta de un diagnóstico de afectación a las aguas y de medidas protectoras de lugares de la red Natura 2000), en la omisión de la evaluación ambiental del programa de investigación de hidrocarburos y en la infracción de la Directiva 94/22/CE.

La STS, una vez analizado el Real Decreto en términos generales, se ocupa, en primer lugar, de la no incorporación de forma adecuada de las medidas de protección requeridas por el artículo 16-LSH, más concretamente, incluir las medidas de protección medioambientales y el plan de restauración; constatando que del expediente resulta claramente que la empresa presentó un documento específico, y con ese título, de lo que se hace eco la propia Memoria del Real Decreto. Además, en relación con la alusión de la demandante a la Recomendación 2014/70/UE, y su posible aplicación al caso, la STS señala con claridad que,

sin necesidad de profundizar ahora en otras consideraciones sobre el carácter no vinculante de la mencionada «recomendación» e incluso sobre su contenido –viene referida a los casos en que se utilice la fracturación hidráulica como técnica de exploración, lo que

en nuestro caso no se contempla hasta la tercera fase del programa de investigación—baste ahora señalar que esta Recomendación 2014/70/UE es de fecha posterior al Real Decreto 317/2013 aquí impugnado, por lo que difícilmente pudo ser tenida en cuenta a la hora de otorgarse el permiso de investigación que nos ocupa.

Por otra parte, y siguiendo otras sentencias anteriores, el Tribunal Supremo «considera que el nivel de concreción exigible en esta primera fase no puede ser equiparado al que ulteriormente será necesario para autorizar cada una de las labores de sísmica o perforación singulares, respecto de las cuales han de imponerse estándares de protección rigurosos y ya plenamente precisados», por lo que estima suficientes las medidas contempladas en el documento aportado por el solicitante, ya mencionado.

En cuanto al segundo motivo de impugnación del Real Decreto citado, relativo a la exigibilidad de la evaluación ambiental estratégica o la declaración de impacto ambiental con carácter previo al otorgamiento de permisos de investigación de hidrocarburos, la STS, también siguiendo otras anteriores, señala que la evaluación ambiental estratégica no es aplicable al acto autorizatorio, al ser un proyecto específico de investigación de hidrocarburos, circunscrito a unas coordenadas geográficas y con una duración temporal bien determinada, y, en relación con la evaluación de impacto ambiental, considera la Sentencia que

las labores de perforación de los pozos exploratorios se incluían entre las previstas por el Anexo II de aquel Real Decreto-Legislativo 1302/1986, modificado por el Real Decreto-Ley 9/2000 [aplicables al caso, entonces]... [y] que la evaluación de impacto ambiental procedía «[...] cuando estuvieran ya determinadas, con un relativo grado de precisión, las labores sujetas a, o susceptibles de ser declaradas sujetas a [...]» los procedimientos establecidos para llevarla a cabo, esto es, la evaluación de impacto ambiental.

Por último, la demandante alega el incumplimiento de la publicidad exigida para estos proyectos por la Directiva 94/22/CE, ya mencionada, pero la Sentencia entiende, y demuestra, que el Reino de España publicó el anuncio general correspondiente en el *Diario Oficial* de 27 de octubre de 1995, por lo que desestima la cuestión.

De acuerdo con los argumentos anteriores, la STS desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción de Guadalajara contra el Real Decreto 317/2013, de 26 de abril, por el que se otorga a Frontera Energy Corporation, S. L., el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», sin imponer las costas derivadas de este proceso a ninguna de las partes.

A continuación, la **STS 1988/2016, de 28 de abril**, resuelve el recurso interpuesto por los Ayuntamientos de Jaraba y de Ariza (Zaragoza), contra el Real Decreto 317/2013, de 26 de abril, por el que se otorga a Frontera Energy Corporation, S. L., el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos».

El recurso se sustenta, en primer término, en la falta de información en el expediente administrativo respecto de datos sustanciales del permiso de investigación, en cuanto el proyecto contempla la aplicación de la técnica de facturación hidráulica, y se aduce que la documentación relativa al Programa de Trabajos y el Plan de Inversiones no contiene una información suficiente. La STS no acoge este argumento al entender que la documentación, analizando el contenido del expediente, es la adecuada; reproduciendo los argumentos de la Sentencia anteriormente analizada.

En cuanto al uso de la fractura hidráulica, y a las medidas a incluir en el proyecto, la STS señala que

[l]a utilización de la técnica de fractura o fracturación hidráulica (fracking) prevista en la ejecución del permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», que consiste en la inyección a alta presión de agua con arena y aditivos químicos en las fracturas existentes en el sustrato rocoso que encierra el gas, dotando así de gran permeabilidad a la roca madre, lo que facilitar [sic] su extracción, no determina, según se desprende del artículo 16 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y del artículo 23 del Real Decreto 2362/1976, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos de 27 de junio de 1974, que el solicitante del permiso de investigación deba aportar una documentación complementaria sobre las características de los trabajos a realizar, las medidas de protección del medio ambiente o del plan de restauración a la contemplada, con carácter general, en dichas disposiciones, aunque sí requiere que la investigación y extracción de hidrocarburos se produzca en el más estricto respeto al principio de precaución, con el fin de evitar que se produzcan daños o perjuicios al ecosistema, tal como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en las sentencias 106/2014, de 24 de junio, y 73/2016, de 25 de abril [sic].

Asimismo, en relación con la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto de que se trata y sobre la publicidad del proyecto requerida por la Directiva 94/22/CE, nuevamente se reproducen los argumentos desestimatorios de la STS 1748/2016, de 25 de abril, citada.

Por las razones expuestas, la Sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los Ayuntamientos de Jaraba y de Ariza contra el Real Decreto 317/2013, de 26 de abril, por el que se otorga a Frontera Energy Corporation, S. L., el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», así como contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se desestimaron los recursos de reposición formulados contra dicho Real Decreto.

Seguidamente, la **STS 1989/2016, de 29 de abril**, resuelve el recurso interpuesto por la Asociación Desarrollo Verde contra el Real Decreto 317/2013, que otorga permisos de investigación de Hidrocarburos «Cronos» y contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 2013 que desestima el recurso de reposición, declarando la inadmisión del mismo por falta de legitimación de la Asociación para su interposición,

al no cumplir los requisitos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (arts. 22 y 23; concretamente, que se hubiera constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción). No obstante, el Tribunal Supremo reproduce la citada Sentencia de 25 de abril de 2016 en todos sus extremos materiales.

Por último, la **STS 1996/2016, de 6 de mayo**, resuelve los recursos interpuestos por los Ayuntamientos de Alcolea del Pinar, de Anguita, de Luzaga, de Luzón y de Saúca (todos de la provincia de Guadalajara) contra el Real Decreto 317/2013, de 26 de abril, por el que se otorga a Frontera Energy Corporation, S. L., el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», desestimándolo en todos sus extremos por las mismas razones que en las Sentencias citadas anteriormente (en relación a la falta de documentación y de medidas ambientales exigidas, a la evaluación de impacto ambiental y a la publicidad requerida por la Directiva 94/22/CE).

La única alegación nueva en la demanda de este recurso es la relativa a considerar que el procedimiento por el que se ha otorgado el permiso de investigación Cronos ha vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local y el principio de lealtad institucional, si bien la respuesta de la STS para desestimarla es rotunda, al señalar que,

[a] pesar de las quejas y de lo que los Ayuntamientos recurrentes califican como «ninguneo institucional», no se alega ningún trámite específico previsto en las leyes que haya sido omitido o concretos preceptos de las normas invocadas que hayan sido conculcados, lo que conduce a la desestimación de la queja. En efecto, la invocación genérica de la autonomía local o del principio de lealtad institucional no acredita por sí sola ninguna actuación contraria a derecho por parte de la Administración del Estado si esta actúa en ejercicio de sus propias competencias y no omite ningún trámite preceptivo en el procedimiento administrativo que regula dicho ejercicio. O, dicho de otra forma, tanto la autonomía local como el principio de lealtad institucional se manifiestan a través de los concretos instrumentos y requisitos previstos en las leyes, y en ningún caso las entidades locales recurrentes han alegado ni acreditado una infracción de esa naturaleza.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
Universidad de Salamanca  
[dgatta@usal.es](mailto:dgatta@usal.es)