

**Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos**  
**[BOE n.º 122, 22-V-2015]**

**REFORMA DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, GAS NO CONVENCIONAL Y FRACTURACIÓN HIDRÁULICA**

La tasa de autoabastecimiento de hidrocarburos en España es reducida (hasta junio de 2015, la tasa de petróleo es del 0,53% y la de gas del 0,19% y en 2014, la de petróleo fue del 0,6% y la del gas natural del 0,1%, y disminuyó en relación con la del año 2013), tanto por las pocas prospecciones geológicas que se realizan como por la escasa investigación del subsuelo. Las empresas del sector han mostrado hasta ahora interés en las zonas geográficas mundiales de mayor potencial en los recursos, pero el progresivo uso de los mismos (a pesar de las nuevas fuentes de energía y de las medidas de ahorro y eficiencia energética) hace que aumente el interés por los posibles recursos de otras zonas poco investigadas, como puede ser en España. No obstante, la oposición frontal en el caso del gas no convencional de algunas Comunidades Autónomas [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. «Aportaciones jurídicas al debate sobre la obtención de gas no convencional mediante fractura hidráulica». *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, 19 de junio de 2014, n.º 8336: 8-16; «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de la fractura hidráulica». *Fórum de Direito Urbano e Ambiental-FDUA* (Belo Horizonte, Brasil), jul.-ago., 2014, n.º 76: 19-33; «Regulación de la producción de electricidad mediante gas no convencional obtenido por fracturación hidráulica». Comunicación presentada en el XI Coloquio Hispano-Portugués de Derecho Administrativo [Universidad de Salamanca, Salamanca, 7 y 8 de noviembre de 2014], 11 pp., y especialmente en «El régimen jurídico europeo y español de la extracción de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, n.º 167: 45-78, y «Regulación de la obtención de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica: situación en la Unión Europea y en España». *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, n.º 99-100, Número especial «Demetrio Loperena Rota *In memoriam*», vol. II: 1331-1351], y de algún municipio, aunque esta oposición ha sido atajada por impecables pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. «La STC de 24 de junio de 2014 sobre la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (*fracking*) y la indudable reafirmación de las competencias del Estado». *Diario La Ley*, 21 de julio de 2014, n.º 8358: 9-13, y «Reafirmación competencial del Estado para regular la obtención de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de fracturación hidráulica y su régimen futuro». *Diario La Ley*, de 16 de marzo de 2015, n.º 8501: 8-12], o en el caso de las prospecciones de petróleo convencional en las Islas Canarias [BETANCOR

[RODRÍGUEZ, A. 2014: «Impacto y accidente. El caso de las prospecciones petrolíferas de Canarias». \*Revista Vasca de Administración Pública\*. 2014, n.º 99-100. Número especial «Demetrio Loperena Rota \*In memoriam\*», vol. I: 599-624\]](#), indudablemente dificulta el desarrollo de los proyectos de investigación y prospección; los cuales, por cierto, son imprescindibles para evaluar si pueden comenzar los trabajos de obtención y explotación en las zonas con posibles yacimientos, y debe tenerse en cuenta que ambas fases tienen largos períodos de tiempo para su materialización, lo que, dada la complicada situación energética española (dependiente de manera importante del exterior en cuanto al abastecimiento de petróleo y de gas), ha de resaltarse.

En este contexto energético, y teniendo en cuenta naturalmente la posible existencia en España de yacimientos de hidrocarburos no convencionales, especialmente de gas, debe enmarcarse la aprobación por el Consejo de Ministros del 12 de diciembre de 2014, y su envío al Congreso de los Diputados, del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley del Sector de Hidrocarburos ([BOCG-CD, Serie A, n.º 126-1, de 16 de enero de 2015](#)), y que después de su tramitación parlamentaria se ha convertido en la Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (*BOE* del 22), que entre otras medidas trata de introducir algunas en relación a esa situación [FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2015: «Aspectos ambientales de la exploración y explotación de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, mayo-agosto, 2015, n.º 31. Homenaje al Prof. Ramón Martín Mateo, vol. II].

Teniendo en cuenta que, como es sabido, los yacimientos de hidrocarburos en España tienen la consideración de bienes de dominio público cuyo aprovechamiento puede asignarse a personas físicas o jurídicas privadas conforme a un título administrativo concesional; que la investigación y la explotación de dichos yacimientos es una actividad sujeta a un elevado nivel de riesgo comercial dada la incertidumbre asociada a la búsqueda de yacimientos comercialmente explotables, pero también pueden generar unas rentabilidades por encima de la media de otros sectores industriales, y finalmente que el sistema fiscal español es un instrumento importante para hacer más competitiva una actividad, y más aceptada por las correspondientes comunidades locales, pero también puede no ser capaz de introducir incentivos para lograr dicha aceptación, debido, entre otras razones, a la única percepción de riesgos ambientales, a pesar de que el porcentaje financiero que retiene mediante impuestos es notablemente inferior al de otros Estados (en los que oscila entre el 60-70%), la nueva Ley, según su Preámbulo (Apdo. IV), introduce una serie de disposiciones tributarias y no tributarias para armonizar el riesgo y la rentabilidad de esos proyectos con el interés general de las actividades de investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos, de modo que las rentas económicas derivadas del descubrimiento de nuevos

yacimientos de hidrocarburos reviertan también en el conjunto de la sociedad, considerándose necesario y equitativo para el resto de la sociedad, como medida más destacable, el establecimiento del Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados como instrumento para que parte de la riqueza derivada del aprovechamiento de los bienes de dominio público revierta a la sociedad (y a los propietarios de los terrenos afectados), de acuerdo con la Constitución y la ley.

Las medidas previstas tienen como objetivo adaptar la carga impositiva de las actividades de exploración, producción y explotación de hidrocarburos a la realidad de las rentas que se obtienen, logrando así un reparto más equitativo de la riqueza nacional; mejorar la percepción social de estas actividades por parte de Comunidades y Municipios, al ser los receptores de la mayor parte de las rentas que se generen, como compensación por la implantación de tales actividades en su territorio, y de la sociedad, especialmente de los ciudadanos más afectados por ellas, al acceder a una parte de rentas, y reforzar la seguridad de suministro energético y crear empleo, dado que los efectos incentivadores señalados puedan reducir la conflictividad social y permitan un desarrollo más ágil de estas actividades.

La nueva Ley (Título II, arts. 7 a 22; preceptos que, salvo el Capítulo III, sobre el canon de superficie, entrarán en vigor el 1 de enero de 2016) efectivamente, entre las medidas relativas a la exploración, investigación y producción de hidrocarburos, prevé en primer lugar que los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con las disponibilidades financieras existentes, establecerán dotaciones destinadas a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en cuyos territorios se desarrollen actividades de exploración, investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos que constituyan el hecho imponible del nuevo Impuesto y las correspondientes tarifas del canon de superficie regulado.

A continuación, se obliga a los concesionarios a instalar dispositivos de medición de la extracción de hidrocarburos (cuya regulación técnica se remite a una Orden Ministerial), y previendo que la Administración Pública pueda exigir el acceso en tiempo real a las lecturas de dichos dispositivos que permitirán la telemedida.

En tercer lugar, la Ley procede a crear el nuevo Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados, que es un tributo de carácter directo y naturaleza real que grava el valor de los productos de dominio público gas, petróleo y condensados extraídos en el ámbito de aplicación del impuesto, una vez realizado el primer tratamiento de depuración y separación de los mismos, cuyo ámbito objetivo son los hidrocarburos líquidos y gaseosos regulados en la Ley del Sector de Hidrocarburos, que es aplicable en todo el territorio español (entendiéndose, a estos efectos, incluido el subsuelo del mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental y de los demás fondos marinos que estén bajo la soberanía nacional), y que constituye el hecho imponible la extracción en el territorio español de gas, petróleo y condensados, en las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos reguladas

en la Ley del Sector de Hidrocarburos; teniendo la consideración de contribuyentes del impuesto las personas jurídicas y entidades que realicen las actividades señaladas.

En cuarto lugar, se crea el Canon de superficie, que es una tasa que grava los derechos de utilización privativa o de aprovechamiento especial del dominio público estatal de hidrocarburos con ocasión del otorgamiento de determinadas autorizaciones de exploración, de los permisos de investigación y de las concesiones de explotación regulados en la Ley del Sector de Hidrocarburos, así como la ocupación de terrenos, subsuelo o fondos marinos, para la perforación de sondeos y la adquisición de datos sísmicos; estando obligados al pago de la misma como contribuyentes los titulares de autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación.

Finalmente, la nueva Ley prevé que los titulares de concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos (que se otorguen después de la entrada en vigor de la nueva Ley), salvo los de almacenamientos subterráneos, estarán obligados al pago de una cantidad anual a los propietarios de los terrenos suprayacentes comprendidos dentro del perímetro de referencia de acuerdo con la Ley del Sector de Hidrocarburos y demás normativa de aplicación; obligación que se establecerá en el Real Decreto de otorgamiento de la concesión de explotación correspondiente. En el procedimiento de otorgamiento de la concesión de explotación han de determinarse los propietarios de los terrenos suprayacentes beneficiarios de este pago, por lo que la Administración General del Estado se dirigirá al Órgano competente en materia de gestión catastral para que le suministre los datos correspondientes a dichos propietarios, que tendrán la consideración de interesados en el referido procedimiento. Una vez otorgada la concesión, los titulares de la misma se dirigirán a los propietarios requiriéndoles los datos para la efectividad del pago.

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