

## CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

VALENCIA MARTÍN, GERMÁN Y ROSA MORENO, JUAN (DIRS.), *DERECHO Y FRACKING*, THOMSON REUTERS ARANZADI; CIZUR MENOR (NAVARRA); 2016; PÁGS: 850; ISBN: 978-84-9099-490-0

René Javier SANTAMARÍA ARINAS

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

I. Hace apenas cinco años la fracturación hidráulica o *fracking* era por estos pagos un concepto desconocido salvo para especialistas. Hoy, en cambio, una gran mayoría de la población tiene una idea aproximada de lo que significa esta técnica de investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales e, incluso, es capaz de apuntar alguna de las muchas dimensiones de la polémica que arrastra. Ciertamente, el debate al respecto viene siendo muy intenso en los terrenos técnico, económico, social o político. Pero no menos enriquecedora está resultando la viva discusión entablada al respecto entre juristas. Culminando en cierto modo aquella primera fase de aportaciones de urgencia en forma de artículos de revista (a menudo subyugados por la inevitable disputa competencial), la obra colectiva que ahora se presenta constituye un hito muy reseñable no sólo por ser el primer libro sobre esta temática en Derecho español sino también por la amplitud de los problemas que trata y por la profundidad con la que aborda casi todos ellos. No en vano es resultado de la ejecución de un proyecto de investigación llevado a cabo durante tres años por un amplio equipo multidisciplinar integrado por veinte profesores nacionales e iberoamericanos y dirigido desde la Universidad de Alicante por Germán VALENCIA MARTÍN y Juan ROSA MORENO; muy reputados ambientalistas que, por cierto, ya habían adelantado interesantes aportaciones previas sobre este mismo tema.

II. *Derecho y fracking* se estructura en cuatro partes que engloban un total de veinte capítulos a los que sigue un anexo final que facilita el texto de la conocida Recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014 sobre principios mínimos para la utilización de la fracturación hidráulica de alto volumen. La primera parte contiene dos «estudios generales» que firman los propios directores. El de ROSA MORENO pone de relieve las limitaciones de la evaluación de impacto ambiental (EIA) de estos proyectos y argumenta con solvencia audaces pero convincentes «propuestas de reforma sostenible»

como el sometimiento de los permisos de investigación de hidrocarburos a evaluación ambiental de planes y programas (EAE). El de VALENCIA MARTÍN podría haber constituido por sí sólo una monografía susceptible de publicación separada porque ocupa aproximadamente 160 páginas sobre cuyo denso contenido se ha de volver luego. La segunda parte se titula «fundamentos científico-técnicos» y acoge otros cuatro capítulos que se deben a otros tantos expertos en petrología y geoquímica, biología, ecología y ecotoxicología. La tercera parte se ocupa del tratamiento de la cuestión en «Derecho comparado» con una acertada selección de experiencias tan aleccionadoras como las vividas en Argentina (PINO MIKLAVEC), Brasil (COSTA y CARDOZO), México (GUTIÉRREZ-YURRITA y PELÁEZ) y Estados Unidos (TEROL GÓMEZ). Sin desmerecer en absoluto al resto, esta última aportación resulta particularmente útil por la habilidad con la que su autor, pese a la complejidad de aquel ordenamiento tan alejado de nuestra cultura jurídica, supera las dificultades que entraña explicar con claridad y sin caer en tópicos las distintas posiciones que, cargadas de matices, se mantienen a escala federal, estatal e, incluso, local. La cuarta parte, en fin, recoge los diez «estudios sectoriales» restantes. Sectorial es, sin duda, el que aborda los efectos del *fracking* sobre las aguas (ROSA MORENO). Pero no tanto el que contrasta el empleo de esta técnica con las exigencias del cambio climático (ORTIZ GARCÍA) que, por su ambicioso y sugerente enfoque global, tal vez debiera haberse ubicado entre los estudios generales de la primera parte. Sea como fuere, nunca antes se había llegado tan lejos en el estudio jurídico de los residuos derivados del *fracking* (BLASCO HEDO) ni de las sustancias químicas que para su práctica se requieren (SERRANO PAREDES). Tampoco se habían puesto de manifiesto tan fundadamente los requerimientos jurídicos pendientes en materia de gestión de riesgos (DOPAZO FRAGUÍO) ni las deficiencias para el efectivo sometimiento del *fracking* al sistema de responsabilidad por daños medioambientales y al régimen de garantías financieras obligatorias que conlleva (BELTRÁN CASTELLANOS). También se afrontan los límites de esta actividad desde la óptica de los espacios naturales protegidos (DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS) y los condicionantes territoriales y paisajísticos para la implantación de las instalaciones asociadas (CANTÓ LÓPEZ). En este mismo bloque sectorial se incluyen, por último, un capítulo que plantea propuestas de solución para los problemas detectados en materia de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana (MARTÍNEZ GUTIÉRREZ) y otro que pone en cuestión la técnica legislativa empleada por varias Comunidades Autónomas al regular esta materia.

III. Probablemente, un proyecto de investigación aplicada habría tenido que integrar de otro modo estos resultados sectoriales en una especie de informe final único, completo, coherente y asequible para quien, con dinero público o privado, lo hubiera encargado. Pero esto no es un dictamen al uso ni pretende serlo. En el ámbito de libertad propio de la investigación universitaria rigurosa y, por ello mismo, desinteresada, los directores han preferido preservar la diversidad de opiniones que se aprecia entre los propios miembros del equipo. Sano pluralismo que, todo hay que decirlo, no acoge ninguna voz partidaria del *fracking* en las circunstancias jurídicas actuales; es decir, bajo las dudosas garantías que brindan las reformas de la legislación estatal de hidrocarburos acaecidas en los años 2013 y 2015. En realidad, y aun reconociendo que «cabe toda una gama de opciones intermedias», las posturas defendidas en esta obra se mueven entre su contundente rechazo (como el que

razonadamente argumentan varios colaboradores y, entre ellos, la profesora ORTIZ) y su admisión condicionada a la adopción de nuevas e importantes reformas.

IV. En esta última línea es particularmente señero el magnífico trabajo de Germán VALENCIA que lleva por título «*Fracking*: propuesta de una regulación ambientalmente sostenible». Para llegar a formular tal propuesta, el autor, en un alarde de realismo, empieza por poner minuciosamente al día los datos empíricos disponibles sobre la práctica del *fracking* en territorio español. Repasa luego la legislación y jurisprudencia específica en la materia deteniéndose en los hitos que todavía no había podido comentar en anteriores aportaciones como la STC 73/2016 (que anuló la prohibición relativa en Cataluña), el anteproyecto de la que hoy ya es la interesante Ley de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica) o los incentivos económicos creados por la Ley estatal 8/2015. Pero es que además, y como sólo podría hacerlo un buen conocedor de aquella cultura jurídica, nos regala un apartado, que no tiene desperdicio, sobre los antecedentes y alcance de la «prohibición proactiva» adoptada en la legislación federal alemana. Así pues, lejos de suponer una mera reiteración de sus valiosas aproximaciones precedentes al tema, hay aquí una reflexión renovada que se nutre de una descomunal tarea de documentación previa. Sobre estas sólidas bases teóricas, presenta a continuación los «ejes» de su personal propuesta distinguiendo entre «presupuestos jurídicamente relevantes» y «opciones básicas». Los «presupuestos» resultan ser el cumplimiento de compromisos internacionales y de Derecho comunitario europeo, la constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo y el respeto del orden constitucional de distribución de competencias. Y las «opciones básicas», la regulación en lugar de prohibición, la mejora (ambiental) de la regulación existente, la regulación lo más completa posible por el legislador estatal y la regulación en el marco de una Ley específica. Así, e inspirándose en la Recomendación europea de 2014, apunta los principales contenidos de «esa deseable ley específica relativa al *fracking*» en los siguientes términos: «(1) una evaluación ambiental perfeccionada y más completa; (2) determinación de amplias zonas de exclusión, en base al principio de precaución, para la protección de aguas, espacios naturales y evitación de riesgos sísmicos»; (3) establecimiento de algunas exigencias sustantivas, en relación con el empleo de las mejores técnicas disponibles y el uso de sustancias peligrosas, con posibles reformas procedimentales de acompañamiento; (4) máxima transparencia, control y responsabilidad; y (5) seguridad jurídica». A la explicación de cada una de estas «medidas de refuerzo» se dedican todavía cuarenta inspiradas páginas que recorren los contornos del Derecho ambiental general y especial y descubren sus más recónditas conexiones con otros sectores como la legislación minera. Baste consignar, por ejemplo, su defensa, «aunque no necesariamente», de la «sumisión adicional del *fracking* a autorización ambiental integrada» (AAI). Finalmente, ya en «conclusiones», no se limita a una mera recapitulación. En realidad sale aquí al paso de la posible objeción que su propuesta pudiera merecer desde el punto de vista práctico. Porque, en efecto, al interrogante imaginario del ¿y mientras tanto, qué? VALENCIA responde desde «la muy cautelosa solución alemana» sugiriendo que podría «adoptarse un primer paquete de medidas (por medio quizás de un Real Decreto-ley) que

incluyera: (1) la congelación del número de permisos de investigación con fines de exploración de hidrocarburos no convencionales (es decir, la no concesión de nuevos permisos o prórrogas...; (2) la suspensión de la vigencia de los ya otorgados (y en consecuencia también de los procedimientos de autorización de trabajos específicos de sondeo) hasta tanto se aprobara la sugerida ley especial de regulación ambientalmente sostenible del *fracking*; y (3) el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación de un plan específico, en el marco de la planificación energética y en colaboración con las Comunidades Autónomas y sometido a la correspondiente evaluación ambiental estratégica». En definitiva, puede verse, ciertamente, como un respaldo de las tesis que vienen sosteniendo otros prestigiosos colegas a favor de una «moratoria». Pero es mucho más que eso no sólo por la originalidad de los argumentos que maneja sino también porque se atreve a diseñar el escenario posterior al que se aspira desde «una aproximación al *fracking* tranquila, segura, moderada y ordenada».

V. Cuestión distinta, naturalmente, es que la avalancha de ideas que en su conjunto proporciona esta obra colectiva sirva para transformar la realidad a corto plazo empezando por evitar hechos consumados. Eso, por supuesto, no está en manos de los autores sino, más bien, de sus lectores que son quienes ahora asumen la tarea de que estos planteamientos se conozcan, se difundan, se analicen críticamente y, llegado el caso, se superen. Invitan a ello los propios directores que, con humildad intelectual que les honra y pese al encomiable esfuerzo realizado, no dan por cerrado, ni mucho menos, el debate con esta publicación. Pero, a partir de ahora, ningún jurista serio podrá terciar en tal debate sin haber consultado antes con la atención que se merece este libro que ya es auténtica obra de referencia en la materia.