



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA  
Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES



EXCMA. SRA.:

Al amparo de lo establecido en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución y conforme a lo establecido en el apartado segundo del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tengo el honor de trasladar a V.E. el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley sobre prohibición del uso de la fractura hidráulica (122/81), presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos- En Comú Podem- En Marea y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 17 de marzo de 2017. El criterio del Gobierno se desarrolla y justifica en el informe que se adjunta al presente oficio.

De acuerdo con el criterio incluido en el citado informe, la aprobación de esta Proposición de Ley supondría un aumento de los créditos presupuestarios y una disminución de los ingresos presupuestarios, por lo que el Gobierno no presta su conformidad para su tramitación en virtud de lo dispuesto en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución.

Madrid, 26 de abril de 2017



EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

## PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FRACTURA HIDRÁULICA. (Expediente 122/81)

(Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal UNIDOS PODEMOS - EN COMÚ PODEM - EN MAREA)

Al amparo de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se traslada el criterio de este Ministerio sobre la tramitación de la proposición de ley de referencia.

### CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

*La proposición de ley tiene por objeto impedir la utilización de la técnica de fracturación hidráulica o "fracking" como técnica de investigación y extracción de hidrocarburos.*

### INFORME

#### 1. Aumento de los créditos

La aprobación de la PL podría producir un aumento de los créditos debido a la potencial **exigencia de responsabilidad patrimonial por los titulares actuales de permisos de investigación de hidrocarburos**. Cabe recordar que tales permisos son títulos demaniales que habilitan a su titular para investigar la existencia de hidrocarburos en el subsuelo de la superficie otorgada y les reconoce el derecho a solicitar concesiones de explotación en caso de resultados favorables. La actividad de la empresa titular se rige por el principio de riesgo y ventura pero dicho riesgo se asume en la legítima expectativa de un beneficio económico en caso de encontrarse hidrocarburos.

En la medida en que se impida continuar con los trabajos de investigación, el titular se encontrará en la imposibilidad de rentabilizar su inversión por lo que podría solicitar de la Administración una responsabilidad patrimonial por un importe equivalente, al menos, a la inversión acometida hasta el momento.

Como orden de magnitud, se estima que la inversión comprometida en los permisos de investigación de hidrocarburos de titularidad estatal donde se prevé la utilización de la técnica de fracturación hidráulica asciende a **más de 100 M€**.

#### 2. Recaudación fiscal

La Ley 8/2015, de 21 de mayo, 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, introdujo una nueva tarifa tercera en el **canon de superficie** y que se devenga por cada **emplazamiento de sondeos** en los permisos de investigación a razón de 125.000 € por sondeo.

La aprobación de la PL podría suponer un impacto presupuestario de **625.000 Euros** que afloraría en el momento del devengo de la citada tasa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la citada Ley.

Es preciso destacar que, en estos cálculos, únicamente se están teniendo en cuenta los proyectos y permisos de ámbito estatal, existiendo otros proyectos de ámbito autonómico que no se han tenido en cuenta.

**Adicionalmente, respecto a la Disposición final quinta. “Entrada en vigor.** Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente”, se informa lo siguiente:

La potestad presupuestaria es una potestad estatal regulada en el artículo 134 de la Constitución Española cuyo ejercicio está constreñido por los principios y restricciones impuestos por dicho precepto. Tal y como ha señalado de antiguo el Tribunal Constitucional, el legislador presupuestario está sujeto a limitaciones constitucionales y restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria tanto por los apartados 1, 6 y 7 de la Constitución Española, como por los Reglamentos de las Cortes (STC 274/2000, de 15 de noviembre y las que en ella se citan).

Estas restricciones son consecuencia del reparto de competencias que en la tramitación legislativa presupuestaria establece la Constitución Española entre el Gobierno y las Cortes Generales. Así, en el proceso legislativo presupuestario el Gobierno ostenta la competencia exclusiva para la iniciativa legislativa, correspondiendo a las Cortes su aprobación. Es decir, sólo el Gobierno puede iniciar el procedimiento legislativo presupuestario, presentando ante las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley en la forma establecida en el artículo 134.3 CE, que deberá cumplir además con los principios de anualidad, unidad e integridad establecidos en el artículo 134.2 CE.

Como consecuencia de este especial reparto competencial y para evitar que por vía indirecta mediante la tramitación de proposiciones de Ley de contenido presupuestario puedan las Cortes Generales invadir la competencia que para la iniciativa legislativa presupuestaria ostenta el Gobierno, el apartado 134.6 de la Constitución Española señala:

*“6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.”*

En el mismo sentido, el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso establece: *“Ejercitada la iniciativa, la mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*. Asimismo, el artículo 151 del Reglamento del Senado señala: *“1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134. 6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*.

Como se ha dicho, esta limitación tiene por objeto evitar que las Cortes Generales invadan la competencia exclusiva del Gobierno para la iniciativa legislativa presupuestaria. Además, se garantizan así también los principios de unidad, integridad y anualidad, que se verían claramente perjudicados si pudieran tramitarse de forma aislada proposiciones de Ley que de forma indirecta obligaran a modificar los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, bien por suponer un aumento de los gastos o una disminución de ingresos. Se trata, en definitiva, de que los gastos e ingresos públicos sean objeto de una valoración conjunta, no siendo admisible que se aprueben medidas que aisladamente supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos, sin tener en cuenta el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos.

Además la limitación contenida en el artículo 134.6 CE tiene también por objeto garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE. Efectivamente, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria somete al principio de estabilidad presupuestaria la elaboración, aprobación y ejecución tanto de los Presupuestos, como de cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas, incluidas, por tanto, las proposiciones de Ley que puedan tramitarse en el Parlamento. Este principio de estabilidad presupuestaria se concreta para cada año en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que serán fijados por el Consejo de Ministros, referidos a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, y de cada uno de sus subsectores. El Acuerdo de Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, al que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad. Este Acuerdo con los objetivos de estabilidad se somete a votación sucesiva al Pleno del Congreso y del Senado, que deben pronunciarse aprobando o rechazando los objetivos aprobados por el Gobierno. Aprobados los objetivos, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad, la elaboración de los

proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

En resumen, la conformidad previa del Gobierno a la tramitación de proposiciones de Ley prevista en el artículo 134.6 CE y en los artículos 124 y 151 del Reglamento del Congreso y del Senado respectivamente tiene por objeto garantizar los siguientes principios constitucionales:

- a) Garantizar la competencia exclusiva del Estado para la iniciativa legislativa presupuestaria contenida en el artículo 134.3 CE.
- b) Garantizar los principios de anualidad, unidad e integridad contenidos en el artículo 134.2 CE.
- c) Garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE.

Pues bien, todos estos principios son aplicables tanto al ejercicio presupuestario en curso como, en virtud del principio de estabilidad presupuestaria y de la aprobación de unos objetivos de estabilidad presupuestaria, también a los ejercicios presupuestarios futuros y por tanto la limitación contenida en el artículo 134.6 CE ha de entenderse aplicable también a los supuestos en que la proposición de Ley vaya a tener efectos en los ejercicios presupuestarios posteriores. De otro modo, si las Cortes Generales pudieran tramitar proposiciones legislativas que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos estarían condicionando la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley para el siguiente ejercicio presupuestario, de conformidad con el artículo 134.3 de la Constitución Española, rompiendo además los principios de unidad e integridad presupuestaria, consagrados en el artículo 134.2 CE, al autorizar anticipadamente esas medidas, sin conocer ni valorar el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos, lo que puede suponer además el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 135 CE y el artículo 11 LOEPSF.

En definitiva, una iniciativa como la propuesta, en que se demora al siguiente ejercicio presupuestario la entrada en vigor de preceptos que suponen aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, condiciona al Gobierno la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y por tanto la tramitación de la propuesta sin contar con su conformidad supone la invasión de la competencia exclusiva que le corresponde de conformidad con el artículo 134.3 CE y supone por tanto una vulneración de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, además de la vulneración de los principios de unidad e integridad presupuestaria establecidos en el apartado 2 del mismo precepto.

De este modo, la limitación establecida en el artículo 134.6 CE no se refiere únicamente a aquellas proposiciones de ley que supongan un aumento de gastos o una disminución de ingresos presupuestarios en el mismo ejercicio presupuestario, sino también cuando dicho efecto se demore a ejercicios presupuestarios futuros.

Abunda en esta conclusión la propia literalidad del artículo 134.6 CE, pues si lo dispuesto en el mismo se hubiera querido limitar exclusivamente a las proposiciones de ley cuyos efectos se producen “en el mismo ejercicio presupuestario”, así lo habría hecho expresamente, como ocurre en el apartado 5 del mismo artículo, referido a los proyectos de Ley del Gobierno que implican aumento del gasto o disminución de los ingresos, donde sí se especifica que vienen referidos a los gastos o ingresos “*correspondiente al mismo ejercicio presupuestario*”.

Principios todos ellos que no están limitados al ejercicio presupuestario corriente, sino que tienen también su reflejo en los siguientes ejercicios.

En consecuencia, por lo expuesto anteriormente, la aprobación de esta Proposición de Ley generaría tanto un aumento de los créditos presupuestarios como una disminución de los ingresos presupuestarios, por lo que este Ministerio no presta la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución.

Madrid, 17 de abril de 2017