

## COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### PROSPECCIONES PARA EL EMPLEO DE LA TÉCNICA DE FRACCIONAMIENTO

##### STC 73/2016, de 14 de abril

Declaración de inconstitucionalidad de norma catalana sobre prospecciones para el empleo de la técnica de fraccionamiento, producida con motivo de la impugnación de Ley catalana de 2014 de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña.

1. *Asunto*: enjuiciamiento del art. 167.1 de la Ley 2/2014, que añade un apartado 10 al art. 47 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, conforme al cual:

«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.»

##### 2. *Razonamientos del TC*:

2.1. *Cuestión no discutida*: el establecimiento por el legislador básico de un sistema de libre iniciativa con control previo de requisitos técnicos y medioambientales para la utilización de la fracturación hidráulica en proyectos de exploración, investigación o explotación de yacimientos de hidrocarburos (en las Leyes 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

*Cuestión discutida*: si la previsión autonómica se ajusta o no a las bases establecidas en aquellas dos Leyes.

2.2. La Ley del sector de hidrocarburos sujeta a la obtención de **título habilitante** (estatal o autonómico, según proceda) para trabajos a ejecutar en el marco de las habilitaciones para explorar, investigar y explotar yacimientos de hidrocarburos. El otorgamiento presupone el **cumplimiento de los requisitos técnicos** legalmente exigibles, así como de las **condiciones medioambientales** que resultan de la evaluación ambiental (siendo procedente la ordinaria y no la simplificada). Es la declaración de impacto ambiental la que determina si procede o no, a los efectos ambientales, la realización del proyecto y, en su caso, las condiciones en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras y las medidas compensatorias.

Conforme a la doctrina del TC (SsTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre), las prescripciones anteriores son formal y materialmente básicas *ex art.* 149.1.25 y 13 CE:

2.3. Desde el **punto de vista competencial**, la doctrina constitucional citada ha establecido que la **prohibición absoluta e incondicionada** de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio autonómico (Cantabria, La Rioja y Navarra) **contradice de manera radical e insalvable** lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley del sector de hidrocarburos. Más particularmente dejó dicho que: i) **la regulación autonómica** de la tecnología de la fracturación hidráulica **no puede ampararse en las competencias estatutarias sobre ordenación del territorio y medio ambiente**; y ii) **aunque las CCAA puedan**, con la finalidad de **protección del medio ambiente**, **imponer requisitos y cargas** para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, han de **hacerlo sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético**; razón por la cual la **prohibición del fracking no puede considerarse como una norma adicional** de protección en materia medioambiental, conforme a la doctrina constitucional al respecto (por todas, SsTC 170/1989; 102/1995; 33/2005; y 69/2013).

En esta línea, las SsTC 235/2015, de 5 de noviembre; y 260/2015, de 3 de diciembre han establecido que una **norma autonómica incumple el criterio básico de la admisión, en principio y con excepciones**, de la consideración como **registrable de cualquier terreno** a efectos de la autorización de aprovechamientos de recursos mineros de la denominada sección C, cuando **declara como no registrable la totalidad del territorio autonómico, sin perjuicio de la previsión excepciones a tal regla general**. Y ello, porque altera el régimen de explotación de los recursos de la sección C). Precizando dichas Sentencias que tal conclusión no se altera por el hecho de que la norma autonómica responda a la necesidad de garantizar el medio ambiente, pues desde tal perspectiva la **prohibición aludida no es una medida proporcionada y permisiva de la armonización de la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos**. Por tanto, si bien el TC (STC 64/1982; 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre) tiene admitido que las CCAA puedan imponer deberes y cargas para el otorgamiento de autorizaciones permisos y concesiones mineras con la finalidad de proteger el medio ambiente, **siempre que las mismas sean razonables y proporcionadas al fin propuesto**, considera **contrario al orden constitucional** de distribución de competencias el establecimiento de **prohibiciones genéricas, absolutas en incondicionadas**.

2.4. El **precepto autonómico controvertido** responde claramente a una **finalidad tuitiva del medio ambiente**, pero -aún así- **no consiste en la determinación precisa de requisitos razonables y proporcionados al fin** de protección medioambiental, sin

reducción de la eficacia de la legislación básica minera y energética. Pues: i) **no desarrolla ni complementa las bases** estatales; y ii) **reformula éstas bajo una perspectiva radicalmente distinta**: si la legislación básica contempla la fracturación hidráulica como tecnología que debe autorizarse siempre que el proyecto cumpla determinados requisitos de carácter técnico y medioambiental, la regla autonómica la contempla en sentido inverso como tecnología que debe prohibirse por sus posibles efectos perjudiciales ante cualquiera de las múltiples circunstancias enunciadas.

Y además: **no introduce sólo un cambio de perspectiva**, porque: i) la ambigua reformulación de las bases se presta a equívocos, dando **pie a una interpretación manifiestamente contraria a la legislación básica estatal: el *fracking* queda prohibido con carácter absoluto siempre que su utilización concierna cualquier «ámbito competencial» de la Generalitat**; ii) su tenor puede **dar lugar a entender que el competente para pronunciarse sobre la utilización del *fracking* es el órgano urbanístico correspondiente** (lo que contradice la Ley del sector de hidrocarburos, que atribuye la función al Estado o a la Comunidad Autónoma según el ámbito territorial afectado, previa declaración favorable de impacto ambiental); iii) su redacción **da pie a la interpretación** de que, en contra de lo concretamente establecido en las bases, la **autoridad competente dispone de un amplio margen decisorio y que, en todo caso, su resolución ha de ser denegatoria cuando aprecie cualquier suerte de posible efecto negativo sobre aquella amplia e inconcreta serie de circunstancias**; y iv) **alguno de los criterios** enunciados en la norma autonómica y su indeterminación, si no son directamente incompatibles con la legislación básica estatal, desde luego **reducen, dificultan o impiden su eficacia** (así, en particular, la prohibición de esta tecnología en relación con cualesquiera «ámbitos competenciales de la Generalitat» o ante «efectos negativos» sobre las características «socioeconómicas de la zona»).

De lo que resulta que puede afirmarse respecto de la previsión impugnada lo que la STC 106/2014 tiene declarado con relación a la Ley cántabra: el legislador autonómico no se limita pues a establecer las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto, siempre respetando las bases establecidas por el Estado.

2.5. La propia Generalitat y el Parlamento catalán admiten que la norma no incurre en inconstitucionalidad mediata si se interpreta que no establece por sí condiciones de denegación del título habilitante y que debe estarse a las regulaciones sectoriales aplicables en función de la naturaleza y características de los terrenos afectados. La interpretación así propuesta salvaría, en efecto, toda contradicción entre el precepto autonómico y la legislación básica estatal. Sin embargo, tal interpretación no es ya que altere el significado del precepto; le hurta contenido propio para transformarlo en una norma muda que remite implícitamente a otras leyes en contra de su tenor literal y de su cabal sentido. Nada hay dentro del precepto impugnado que permita entender que el

legislador catalán ha querido establecer una norma vacía de contenido o de mera remisión. Tal interpretación es demasiado forzada y debe ser en consecuencia rechazada. Además, aceptar aquella interpretación supondría dificultar los objetivos de claridad y seguridad jurídica que ha perseguido específicamente el legislador estatal en este caso amparándose válidamente en los apartados 13, 23 y 25 del art. 149.1 CE. Por lo demás, aunque pudiera interpretarse que el precepto autonómico no hace más que reiterar la legislación básica relativa a la fracturación hidráulica, no por ello desaparecerían los problemas de constitucionalidad. Pues la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, sino también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Esta es la doctrina de las *leges repetitae*: la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SsTC 154/1989, de 5 de octubre; 62/1993, de 18 de febrero; 162/1996, de 17 de octubre; 172/1996, de 31 de octubre; 73/1997, de 11 de abril; 47/2004, de 25 de marzo; 341/2005, de 21 de diciembre; y 18/2011, de 13 de marzo]. En el presente caso, es evidente que el precepto autonómico no es una reproducción o reiteración fiel de las bases que pretenda facilitar la comprensión de un desarrollo autonómico por lo que vulnera las competencias constitucionales del Estado aún interpretado en el sentido propuesto por los Letrados autonómicos.

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
Director