

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8767 *Pleno. Sentencia 134/2014, de 22 de julio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1800-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Competencias sobre régimen energético y medio ambiente: nulidad de la ley autonómica que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1800-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de La Rioja. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 24 de marzo de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, («Boletín Oficial de La Rioja» de 24 de junio de 2013), por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. En la demanda se invocan los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se produzca la suspensión de la Ley impugnada.

2. La impugnación afecta a la totalidad de la Ley, esto es, a los arts. 1, 2, 3 y 4, la disposición transitoria única y la disposición final única. Se invoca por la Abogacía del Estado la vulneración de las competencias que asisten al Estado ex arts. 149.1.13 CE y 149.1.25 CE. En este sentido se argumenta que la denominada fractura hidráulica, conocida como *fracking*, es una técnica de obtención de hidrocarburos regulada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que tiene carácter básico, en particular en lo relativo a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Considera que corresponde al Estado el ejercicio de las facultades de planificación en

esta materia y el establecimiento de la regulación básica de las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, correspondiéndole el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y los permisos de investigación cuando el ámbito territorial afectado exceda de una Comunidad Autónoma y todas las concesiones de explotación sea cuál sea el ámbito afectado. Esta competencia se impone a las invocadas por el legislador autonómico sobre energía [art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)], ordenación del territorio (art. 8.1.16 EAR), sanidad (art. 9.5 EAR) y medio ambiente (art. 9.1). Añade como argumento accesorio de refuerzo, la vulneración de los arts. 128.1 y 130.1 CE. Alega, también, que la prohibición absoluta que contiene la ley impugnada es desproporcionada y carece de motivación, y supone un vaciamiento de las competencias estatales en el ámbito autonómico.

3. Mediante providencia del Pleno de 8 de abril de 2014, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición legal impugnada, dar traslado de la demanda para evacuar el trámite de alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y Parlamento de La Rioja y tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de su suspensión.

4. Por sendos escritos, que tuvieron entrada en el Tribunal Constitucional el 23 de abril de 2014, el Senado y el Congreso de los Diputados, por conducto de sus presidentes, se personaron en el procedimiento ofreciendo su colaboración.

5. El día 5 de mayo de 2014, el Letrado mayor del Parlamento de La Rioja, actuando en la presentación que ostenta, presentó sus alegaciones suplicando la desestimación íntegra del recurso. En primer lugar, rechaza que la ley autonómica carezca de motivación y que se haya aplicado incorrectamente el derecho comunitario, pues una cosa es que la decisión sobre la técnica discutida corresponda a los Estados miembros y otra bien distinta que no puedan existir riesgos, aunque no acreditados científicamente aún, para el medio ambiente y salud de las persona. A continuación, rechaza que el precepto invocado por el Estado como norma de contraste tenga cabida en las competencias básicas que le atribuyen los arts. 149.1.13 y 25 CE, en la medida en que ha producido un desapoderamiento de las competencias autonómicas al acaparar todo el espacio normativo para el desarrollo de la materia, tanto más cuanto ni siquiera está acreditado que el desarrollo de los recursos no convencionales permita hacer a España autosuficiente en materia energética. Señala, al contrario, que la Ley autonómica se ha limitado a ejercer las competencias que asisten a la Comunidad Autónoma. Así, la ordenación del territorio permite delimitar los usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico teniendo en cuenta los riesgos que derivan de la técnica de la fractura hidráulica en el actual estado de la ciencia; la competencia en materia medio ambiente, interrelacionada con la anterior le permite imponer medidas complementarias de protección ambiental derivadas del principio de precaución y de la exigencia del principio de económica sostenible; la competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad en cuanto que el bien salud es uno de los que puede poner en riesgo la técnica que se prohíbe y, ha sido recogido incluso, en la legislación básica sobre salud.

6. El Letrado de la Comunidad Autónoma, en representación del Gobierno de La Rioja, presentó sus alegaciones el 13 de mayo de 2014, suplicando, también, la desestimación del recurso. Sus argumentos son, sucintamente expuestos los siguientes. Rechaza en primer lugar la tacha de falta de desproporción, arbitrariedad y falta de motivación de la ley impugnada. Antes al contrario, considera el principio de cautela, que forma parte esencial del derecho europeo medio ambiental, exige una aplicación rigurosa basada en estudios serios y no meras conjeturas, tal y como hace la ley impugnada, citando a tal efecto una serie de estudios científicos que la avalarían. En segundo lugar, la prohibición es específica y no general, pues no prohíbe toda suerte de extracciones, sino las realizadas con esta concreta técnica minera. Finalmente las competencias estatutarias que asisten a la Comunidad Autónoma son las relativas a medio ambiente, ordenación del territorio y sanidad, lo que le permite establecer medidas complementarias más rigurosas

que las contempladas por la ley estatal para la protección de los riesgos que el uso de esta técnica supone para el medio ambiente y la salud de las personas. De ahí que el canon para valorar la constitucionalidad de la ley autonómica debe ser el de proporcionalidad.

7. Estando próximo el final de la suspensión acordada, mediante providencia de 19 de mayo de 2014, el Pleno acordó dar traslado a las partes personadas para evacuar el trámite de alegaciones a este respecto. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 26 de mayo de 2014, solicitó el mantenimiento de la suspensión. En sendos escritos, que tuvieron entrada en el Tribunal Constitucional el 26 y 27 de mayo de 2014, respectivamente, los letrados del Parlamento y Gobierno de La Rioja suplicaron su levantamiento.

8. Por providencia de 22 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, («Boletín Oficial de La Rioja» de 24 de junio de 1913), por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Considera que la prohibición general y desproporcionada que impone la Ley autonómica vulnera las competencias estatales que asisten al Estado conforme a los arts. 149.1.13 y 25 CE, por las razones expuestas en los antecedentes. Los letrados del Parlamento y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entienden que la competencia estatal no puede anular el ejercicio por la Comunidad Autónomas de las competencias que su Estatuto le atribuye en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad, por lo que postulan su constitucionalidad.

2. En la reciente STC 106/2014, de 24 de junio, este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, que regulaba, en términos muy semejantes a los de la ley autonómica impugnada en este recurso, la prohibición general en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria del uso de la técnica de la fractura hidráulica para la investigación y extracción de gas no convencional. En efecto, al igual que aquella, contiene una prohibición general del uso de esta técnica extractiva en su ámbito territorial (art. 1), de aplicación a todos los permisos, estatales o autonómicos, ya concedidos o que se concedan a partir de su entrada en vigor (disposición transitoria única), y regula el régimen de suspensión de actividades (art. 2), el régimen sancionador (art. 3), y un sistema de multas coercitivas en tanto en cuanto no se proceda a la reparación del daño causado o no se suspenda la actividad (art.4).

Como quiera que, además, el propósito expresado en la exposición de motivos de ambas leyes —la protección ambiental con aplicación del principio de precaución y la protección de la salud— es el mismo, y los argumentos expuestos por el Abogado del Estado y por las Comunidades Autónomas afectadas coinciden sustancialmente, debemos concluir la inconstitucionalidad de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por las mismas razones que fundamentaron la STC 106/2014, de 24 de junio. Estas son, sucintamente expuestas, las razones:

a) La controversia se encuadra en el ámbito material de la energía (art. 149.1.25 CE), sin perjuicio de la incidencia que tiene, en especial, sobre el medio ambiente. En dicha materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las «bases de régimen minero y energético», mientras que las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia (FJ 3).

b) Siendo un supuesto de inconstitucionalidad mediata, la legislación básica de contraste es la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares; que ha añadido un

apartado 5 al art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos y asimismo un párrafo e) al grupo 2 del anexo I del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Aunque, posterior a la Ley impugnada, es la vigente en el momento de dictarse esta Sentencia y la que debe, por ello, tenerse en cuenta (FJ 6).

c) La ley estatal es formal y materialmente básica. [FJ 6 b)]. El apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos se dicta «con el objetivo de clarificar aspectos jurídicos relacionados con técnicas de exploración y producción de hidrocarburos y de garantizar la unidad de criterio en todo el territorio español», lo que [c]onstituye un marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional, referido al empleo de una técnica habitual en la industria para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional», pues «se trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas que supongan la inclusión o exclusión de determinadas técnicas habituales en la industria para la investigación y extracción de hidrocarburos». Asimismo justifica su carácter básico «el interés que lleva consigo el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales por su contribución al abastecimiento energético... por las posibilidades que ofrece esta técnica de mejorar la productividad de las explotaciones de los yacimientos de gas no convencional» [FJ 6.c)].

Por su parte, el anexo I, grupo 2, párrafo e) del Real Decreto Legislativo 1/2008, según la redacción de la Ley 17/2013 añadiendo un nuevo párrafo e) al grupo 2 del anexo I del citado texto refundido, se ampara en la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) (FJ 6.c).

d) Si bien la finalidad primordial de la Ley autonómica es la protección medioambiental, «también fundamenta la prohibición de la técnica de la fractura hidráulica en los riesgos para la salud de las personas que, junto a los riesgos para el medio ambiente, se presumen asociados a esta técnica de investigación y explotación de hidrocarburos» (FJ 7).

e) La prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad, contradice de manera radical e insalvable la legislación básica estatal que autoriza la mencionada técnica y somete a evaluación ambiental las actividades extractivas que conlleven su empleo, de modo que la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución» [FJ 8 a)], de suerte que, se podrá denegar la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del fracking si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo.

f) Tampoco puede fundamentarse la prohibición del fracking en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja en las competencias asumidas estatutariamente en materia de sanidad. La competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.13 y 25 CE, para regular la técnica de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, no puede resultar excluida por la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de protección de la salud que corresponde a la Comunidad Autónoma [FJ 8 a)].

g) La disposición transitoria única, que determina que lo establecido en esta Ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida por el art. 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor, sin especificar si se limita a los permisos y títulos habilitantes expedidos por la Comunidad Autónoma o si se extiende a cualesquiera otros que hubiera podido expedir el Estado, «incurre en la misma extralimitación competencial que el precitado art. 1 y resulta por ello inconstitucional y nula» [FJ 8 c)].

h) Las restantes previsiones de la Ley —suspensión, régimen sancionador y multas coercitivas— tienen un carácter instrumental de la prohibición del empleo de la técnica de la fractura hidráulica y «carecen de operatividad una vez expulsado del ordenamiento jurídico el art. 1 de la Ley 1/2013, deben ser también declarados inconstitucionales y nulos pues «es doctrina constitucional consolidada que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas como exclusivas por sus respectivos Estatutos lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1 CE» [FJ 8 c)].

3. En la medida en que la presente resolución aborda el fondo del problema de constitucionalidad planteado por la norma autonómica impugnada, no es necesario que este Tribunal se pronuncie sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos y la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1800-2014, al que se adhiere el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debemos manifestar nuestra discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la estimación del recurso de inconstitucionalidad se basa en la argumentación contenida en la STC 106/2014, de 24 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 498-2014, nos remitimos a los razonamientos expuestos en el Voto particular que formulamos a dicha Sentencia, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, damos aquí por íntegramente reproducido.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veintidós de julio dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.