

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

465 *Sala Segunda. Sentencia 208/2014, de 15 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 4983-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso 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 foral que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4983-2014, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 1, 2 y 3, la disposición transitoria única y la disposición final única, de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado del Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 28 de julio de 2014, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Dicha Ley se compone de tres artículos, una disposición transitoria única y una disposición final única, habiendo sido publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» núm. 208, de 28 de octubre de 2013.

El recurso se articula en cuatro fundamentos de Derecho. En el primero de ellos, titulado «Objeto del recurso», el Abogado del Estado precisa que se impugnan todos los preceptos de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, del Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra, por vulnerar los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.13 («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 («Bases de régimen minero y energético») CE, «en los términos que han sido declarados por las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio, en relación, respectivamente, con leyes similares de las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja». A continuación el escrito desglosa el contenido tanto de la exposición de motivos como de los distintos preceptos de la Ley impugnada.

El fundamento segundo del recurso, titulado «La técnica de fractura hidráulica ('fracking') y la extracción de hidrocarburos no convencionales en la normativa española», empieza formulando una síntesis del informe de la Dirección General de Política Energética y Minas aportado como documento núm. 4 del de la demanda, poniendo de manifiesto el debate planteado en la actualidad en diferentes países, entre ellos España, acerca de los beneficios (autoabastecimiento energético, empleo e inversiones) e inconvenientes (contaminación de acuíferos, utilización intensiva del suelo, empleo de grandes volúmenes de agua) atribuidos al empleo de la fractura hidráulica como método para la extracción de hidrocarburos no convencionales; dando algunos datos informativos sobre cómo opera dicha técnica. Con base en el informe, se considera justificado permitir el desarrollo de estos proyectos, siempre que se garantice la aplicación de las medidas de seguridad y protección medioambiental vigentes.

El escrito aborda luego consideraciones de tipo jurídico, afirmando que la técnica de la fractura hidráulica está regulada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, la cual tiene carácter básico al haber sido dictada al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE. Desgrana la competencia del Estado recogida en el art. 3.1 b) y 3.2 de esta Ley, en cuanto al otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación cuyo ámbito territorial exceda de una Comunidad Autónoma (de no exceder, correspondería la competencia a esta última); en todo caso para otorgar las concesiones de explotación; así como las autorizaciones de explotación, permisos de investigación y concesiones de explotación en las zonas de subsuelo marino, o cuando comprenda este último ámbito y el de zonas terrestres. Hace luego referencia al art. 9, apartado 5, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en su modificación por la Ley 17/2013, de 29 de octubre, «para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares», incluyendo expresamente la técnica de la fractura hidráulica dentro de las actividades autorizadas.

Desde la perspectiva medioambiental, se añade que el art. 3.1 del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), en relación con el anexo I, grupo 2, párrafo e) –en la redacción dada a dicho párrafo, por la disposición final tercera de la Ley 17/2013–, exige ahora la evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos que supongan el uso de la técnica de la fracturación hidráulica.

El fundamento de Derecho tercero se titula «Competencias en conflicto: competencia estatal y de la comunidad foral». En él se pasa revista a la doctrina constitucional delimitadora del alcance de las competencias del Estado en materia de hidrocarburos, ex art. 149.1.13 y 25 CE: así, tanto doctrina general –se citan las SSTC 197/1996, 223/2000, 135/2012 y 8/2013–; como particular relativa al empleo de la técnica de la fractura hidráulica, mencionando en este último sentido la «STC de 22 de julio de 2014, en relación con la Ley 7/2013 del Parlamento de La Rioja, reiterando el criterio de la STC 106/2014 ... [que] encuadra la controversia en el ámbito de la energía (149.1.25), sin perjuicio de la incidencia que tiene, en especial, sobre el medio ambiente». Doctrina última, de la cual resulta que la competencia de las Comunidades Autónomas se limita en esta materia a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución.

Razona luego el Abogado del Estado que la Ley impugnada ha asumido como título competencial prevalente el medioambiental, previsto en el art. 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), el cual sin embargo no permite «anular» las competencias estatales sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el régimen energético y minas (art. 149.1.25 CE). Cuestiona la prohibición prevista en el art. 1 de la Ley impugnada respecto de toda actividad de exploración y explotación que haga uso de la técnica de la fractura hidráulica en el territorio de la Comunidad Foral, tachándola de medida desproporcionada al no atender al control de evaluación de impacto ambiental previo a la aprobación de todo proyecto, que ya existe. Sostiene que tampoco se compagina con la realidad la visión negativa que da la exposición de motivos de la Ley impugnada a un

informe del Parlamento Europeo sobre el uso de la fractura hidráulica; cuando lo cierto es que no hay norma comunitaria prohibitiva de su empleo y sí dos resoluciones del Parlamento Europeo que dejan a cada Estado la decisión final a adoptar, siempre que en caso afirmativo den respuesta satisfactoria a los problemas medioambientales que puedan causarse. En esta misma línea, añade, se sitúa una recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014, donde se especifican los ámbitos de control por los que deben velar los Estados miembros. Finaliza este fundamento reiterando la competencia del Estado ex art. 149.1, 13 y 25 CE, con cita de la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4, también desde la óptica de un interés general supraterritorial.

El fundamento cuarto y último del recurso se titula «Análisis detallado de los preceptos impugnados de la Ley Foral 30/2013», donde se argumenta sobre la inconstitucionalidad mediata (vulneración de la legislación estatal) y también directa (títulos competenciales de la Constitución) de la que adolecen las normas impugnadas. Empieza por referirse a la «inconstitucionalidad del artículo 1 y de la disposición transitoria única» de la Ley recurrida, insistiendo en la improcedencia de la prohibición absoluta del art. 1 a) para el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, sin precisar la norma si tal prohibición se limita a permisos u otros títulos habilitantes expedidos por la Comunidad Foral, o también a los que haya concedido el Estado.

Por lo que hace a la disposición transitoria única, al extender ésta la citada prohibición a los permisos ya concedidos o en tramitación, así como a las solicitudes que se presenten a partir de la entrada en vigor de la Ley, viene a desconocer las competencias del Estado. Se citan de nuevo como apoyo la STC 106/2014, de 24 de junio, en su FJ 8 a) y la de «22 de julio de 2014» (STC 134/2014), ésta última dictada en aplicación de la anterior, reproduciendo varios de sus pasajes. Se advierte además que en otras Comunidades Autónomas existen ya proposiciones de ley para dictar leyes similares, lo que «puede suponer una seria limitación de la explotación de estos recursos, lo que acredita la incidencia de estas medidas sobre la ordenación general de la economía».

A continuación el escrito trata de la «inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 30/2013». Del art. 2 afirma, tras hacer cita de «la Sentencia de 22 de julio de 2014», FJ 8 C), que tal ilicitud deriva «por evidente conexión al tratarse de un precepto puramente instrumental», mientras que respecto de la inconstitucionalidad del art. 3 pueden aplicarse, «por conexión, los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad del artículo 1, 2 y la disposición transitoria». Añade sobre el art. 3 de la Ley foral (que tipifica como infracción urbanística el incumplimiento de la prohibición del art. 1), que la competencia autonómica que la sustenta, la de ordenación del territorio y urbanismo, no puede «eliminar o destruir la competencia estatal con proyección territorial», resultando esta última siempre prevalente.

Se solicita en el suplico de la demanda, que este Tribunal dicte Sentencia estimatoria del recurso, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada. Tanto en su encabezamiento como en un «otrosí dice», además, se invocan los arts. 161.2 CE y 30 LOTC a los efectos de que se suspenda la aplicación de la Ley Foral recurrida, al admitirse a trámite el recurso de inconstitucionalidad.

2. Este Tribunal, mediante providencia de 9 de septiembre de 2014 dictada por el Pleno a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los pronunciamientos que siguen: a) la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad; b) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo de reparto le ha correspondido; c) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse para formular alegaciones; d) tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que conforme a su tenor y a lo que dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de la interposición del presente recurso; y e) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. El 17 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el registro del Tribunal, escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, de 16 de septiembre de 2014, comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión de la misma fecha, de dar por personada a la Cámara «en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

4. Por su parte, tuvo entrada en el Registro del Tribunal el 24 de septiembre de 2014, escrito del Presidente del Senado de fecha 23 de septiembre de 2014, comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión de la misma fecha, de dar por personada a la misma en el presente recurso de inconstitucionalidad «y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

5. El Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de 2 de octubre de 2014, que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el día 3 de octubre, por el que, en primer lugar, comunicó el acuerdo adoptado el día 22 de septiembre de 2014 por la Mesa del Parlamento, en el sentido de comparecer y personarse en este recurso de inconstitucionalidad «para que se defienda la constitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre», disponiendo en dicho acuerdo que en las alegaciones que se formulen, se solicite «el inmediato levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral 30/2013, una vez que haya vencido el plazo de los cinco meses, por el que la suspensión ha sido decretada». En segundo lugar, el mismo escrito formalizó la personación del Parlamento de Navarra en el recurso y, en tercer término, formuló alegaciones con el contenido que a continuación se expone.

Tras los antecedentes, donde se reproduce el texto de la Ley foral impugnada incluyendo su exposición de motivos; y el fundamento de Derecho primero, que condensa el objeto del recurso de inconstitucionalidad, el escrito aduce en su fundamento segundo una «cuestión previa» al análisis del recurso, advirtiendo que tiene conocimiento de las Sentencias del Pleno de este Tribunal 106/2014, de 24 de junio, y 134/2014, de 22 de julio, las cuales han declarado la inconstitucionalidad «y consiguiente nulidad», respectivamente, de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril y de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio; así como también, que el Pleno de este Tribunal ha atribuido el conocimiento del presente recurso a esta Sala Segunda, «en aplicación de la doctrina constitucional» contenida en aquellas Sentencias. No obstante, dicha representación procesal indica que «demandará una Sentencia interpretativa, en los términos convencionales de la doctrina del TC, que permita en línea con lo sostenido por el voto particular de la Magistrada Excm. Sra. doña Adela Asua Batarrita y de los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos a las SSTC 106 y 134/2014 (en especial la STC 106/2014), mantener que la interpretación expansiva que las SSTC 106 y 134, hacen de los títulos competenciales del Estado permiten su modificación sobre la base de las competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente».

Esta tesis se concreta en el fundamento tercero, titulado «El overruling en la doctrina del TC, la posibilidad de un cambio matizado en la doctrina de las SSTC 106 y 134/2014, que permite mantener la constitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre». Se pretende que el Tribunal «matice o module» la doctrina contenida en las dos Sentencias mencionadas, atendiendo a los razonamientos que constan en el Voto particular formulado a la primera de ellas por los Magistrados del Tribunal previamente identificados, al que se luego se remiten con ocasión de la segunda Sentencia. Se alude en el escrito de alegaciones al debate científico que existe sobre el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, entendiéndose que se trata de una materia con intereses y perspectivas plurales, «poliédrica», cuyo enjuiciamiento no puede descansar en la consideración de un interés meramente económico al que responde el título competencial del art. 149.1.13 CE. Éste debe ponderarse junto con las competencias sobre salud y medio ambiente, este último configurado como título «transversal y polifacético» según la STC «de 11 de septiembre de 2014 (FJ 5 E)» [STC 141/2014]. Y que frente a la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio no cabe oponer, como hace

el Estado, la jurisprudencia sobre legislación sobre minas ni la doctrina de la STC 64/1982, de 4 de noviembre, con cita en este punto del Voto particular.

No se considera suficiente el informe emitido por la Dirección General de Política Energética y Minas, aportado con el escrito del recurso por el Abogado del Estado, al ser informe de parte y tratarse además de un litigio competencial. Tampoco las referencias de instrumentos jurídicos comunitarios indicados en el recurso. Sí se valoran las consideraciones sobre el principio de precaución contenidos en el Voto particular, que se reproducen.

En definitiva, asevera, «la línea argumentativa de defensa de esta representación del Parlamento de Navarra ... es la de solicitar que el Pleno modifique la atribución a la Sala Segunda y avoque al amparo del art. 10.1.b) de la LOTC la competencia para dictar en este recurso 4983/2014, una Sentencia interpretativa, que ... condicione la constitucionalidad de la ley a ... que s[ó]lo tras la Evaluación ambiental negativa o desfavorable a la técnica de fractura hidráulica en un sondeo determinado, podrán entrar en aplicación por las autoridades y funcionarios de Navarra (Art. 2) las disposiciones de prohibición contempladas en el art. 1 b de la Ley Foral 30/2013, así como el mandato de tipificación como infracción urbanística que el art. 3 de la referida Ley Foral establece».

El fundamento de Derecho cuarto del escrito de alegaciones, reitera la discrepancia con una visión prevalente del título competencial de la «ordenación general de la economía» del art. 149.1.13 CE, sobre los títulos «más específicos de ordenación del territorio y medio ambiente». Se estaría más bien ante un «espacio común» en el que se proyectan las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, el cual requiere de una labor de coordinación y cooperación entre ambas Administraciones, citando de nuevo al respecto el Voto particular.

El fundamento quinto alude a la exposición de motivos de la Ley impugnada, donde se invocan las competencias sobre ordenación del territorio (art. 44.1 LORAFNA), medio ambiente [arts. 50.1 d) y 57 c) y d) LORAFNA], en relación con la competencia en materia de «salud, sanidad e higiene» (art. 53 LORAFNA), con reproducción amplia del Voto particular en cuanto a protección del medio ambiente y salud. Se afirma que todos estos aspectos deben ponderarse, como se ha hecho en otros países, «especialmente Estados Unidos de América», y que no se resuelva desde la perspectiva «unidireccional» de la ordenación de la economía.

Finaliza el escrito de alegaciones con un fundamento de Derecho sexto, donde postula la «insuficiencia de la legislación básica para armonizar las competencias de la Comunidad foral de Navarra y de otras comunidades en materia de investigación y extracción de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica del *fracking*». Se afirma que respecto de la Ley 17/2013, de 20 de octubre, calificada como legislación básica por la STC 106/2014, de 24 de junio, en el fundamento jurídico 6 que reproduce, no ha llegado a invocarse ante este Tribunal su falta de tramitación mediante una Ley de armonización ex art. 150.3 CE, ni se cuestionó si dicha Ley 17/2013 resultaba idónea para albergar «como caballo de Troya cualquier mercancía legislativa», en vez de observar los requisitos de homogeneidad y coherencia exigidos al legislador democrático por la STC 136/2011; permitiendo al Senado en tal caso –como ley de armonización– que exprese la «voz territorial» y no actuar como un órgano subalterno.

Suplica en consecuencia que, teniendo por formulado el escrito de alegaciones se admita y «avocando las competencias del Pleno delegadas en la sala Segunda ... dicte Sentencia desestimatoria» del recurso, «declarando la inconstitucionalidad *in totum* de la Ley Foral impugnada». Por medio de «otrosí dice», se solicitó que una vez transcurrido el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE, se le conceda audiencia para alegar sobre la pertinencia de ratificar o levantar la suspensión» de la Ley impugnada, «al amparo del art. 30 de la LOTC, siempre que no medie Sentencia sobre el fondo en aplicación de doctrina constitucional en dicho periodo procesal».

6. Con fecha 7 de octubre de 2014 tuvo entrada escrito del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de 2 de octubre de 2014, dando traslado del acuerdo adoptado por este último en la sesión celebrada el día 1 de octubre

de 2014, en el sentido de «darse por enterado de la interposición y admisión a trámite del recurso» planteado, así como también comunicar dicho cuerdo al Presidente del Tribunal Constitucional.

7. En virtud de providencia de 11 de diciembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, en relación con los artículos 1, 2 y 3; la disposición transitoria única y la disposición final única, de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. La Ley Foral se compone de un art. 1 donde se prevé la prohibición de toda actividad de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales en el territorio de la Comunidad Foral; un art. 2, relativo al carácter vinculante de dicha prohibición para autoridades y funcionarios, quienes deberán adoptar las medidas oportunas para la paralización de las actividades que la contravengan; un art. 3, calificando el empleo de la técnica indicada como infracción urbanística; una disposición transitoria única, declarando aplicable el art. 1 a permisos u otros títulos habilitantes ya concedidos o en tramitación; y una disposición final única, que fija la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

En síntesis, el Abogado del Estado alega que tales preceptos –excepto la disposición final única, de la que nada motiva– vulneran las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25 («Bases de régimen minero y energético») CE, las cuales a su vez se desarrollan en este ámbito en los arts. 3.1.b), 3.2 y 9.5 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, que es la legislación básica en la materia. En contradicción con ella, el art. 1 de la Ley impugnada fija una prohibición absoluta a toda actividad de exploración y explotación en el territorio de la Comunidad Foral que emplee la técnica de fractura hidráulica para la extracción de hidrocarburos no convencionales. Una prohibición que además se considera desproporcionada, al existir ya un control previo de declaración de impacto ambiental para todo proyecto de esta índole. Por razones de conexión, añade, dicha inconstitucionalidad se extiende a los artículos 2 y 3 y a la disposición transitoria única de la misma Ley Foral 30/2013.

El Abogado del Estado invoca las SSTC 106/2014, de 24 de junio, y 134/2014, de 22 de julio, que ya declararon la inconstitucionalidad, con nulidad, de leyes de contenido sustancialmente idéntico a la que aquí se cuestiona: en concreto y respectivamente, la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, y la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio. En su virtud, el recurso solicita la aplicación de la doctrina asentada por ambas resoluciones del Pleno de este Tribunal, a fin de alcanzar aquí la misma solución.

Se opone a dicha pretensión el Letrado del Parlamento de Navarra, que en su escrito de alegaciones postula una modificación de dicha doctrina constitucional, lo que comportaría la avocación del presente asunto para su decisión por el Pleno, a fin de que se dicte una Sentencia interpretativa que permita desplegar los efectos previstos en los preceptos impugnados, en todos los casos en que el proyecto obtenga una evaluación ambiental «negativa o desfavorable», con desestimación por tanto del recurso interpuesto. Se resalta la importancia de los títulos competenciales autonómicos relativos a protección del medio ambiente, ordenación del territorio y salud, frente al estatal de ordenación de la actividad económica, e invoca en su apoyo diversos pasajes del Voto particular que acompaña a las dos Sentencias de este Tribunal antes mencionadas.

2. Expuesto en estos términos el debate, para su correcto enjuiciamiento ha de partirse de un hecho no cuestionado por ninguna de las partes del presente recurso, y es

que la Ley Foral 30/2013 que se impugna, resulta sustancialmente coincidente en su literalidad con la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013 y la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013; ambas declaradas inconstitucionales y nulas, respectivamente, por las ya citadas SSTC 106/2014, de 24 de junio, y 134/2014, de 22 de julio, siendo estimados los motivos del Abogado del Estado, de igual contenido a los formulados en este recurso.

Constatada dicha sustancial identidad (de normas impugnadas y de motivos de impugnación), ha de acordarse también aquí la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 3, así como de la disposición transitoria única de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, con aplicación de los principales puntos que sustentan la doctrina de referencia:

a) Se trata «de un recurso de inconstitucionalidad de contenido esencialmente competencial», cuyo título prevalente es «el relativo a la energía, en tanto que la fractura hidráulica es una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional. En dicha materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las «bases de régimen minero y energético» (art. 149.1.25 CE). A su vez, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia» (STC 106/2014, FJ 3; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 A).

b) «[L]a legislación básica estatal pertinente al objeto de este proceso constitucional 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; ésta, atendiendo a las exigencias del principio de precaución, ha añadido (disposición final segunda) un apartado 5 al art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos y asimismo (disposición final tercera) 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. Ciertamente, que la Ley 17/2013, de 29 de octubre, sea posterior a la Ley impugnada no obsta en modo alguno a que constituya el parámetro de constitucionalidad aplicable, «pues debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, y todas las reseñadas en esta última resolución)» (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9)» [STC 106/2014, FJ 6; en el mismo sentido, STC 134/2014, FJ 2 b)].

c) «[L]a normativa estatal reseñada es básica en sentido formal, pues se aprueba mediante una ley (Ley 17/2013, de 29 de octubre), que expresamente le atribuye tal carácter, en su disposición final cuarta» [STC 106/2014, FJ 6 b); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

Además, el «apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales ... ha de considerarse materialmente básico ex art. 149.1.13 y 25 CE. Constituye 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 ... 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. Por otra parte, el interés que lleva consigo el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales por su contribución al abastecimiento energético ... justifica también el carácter básico de la autorización de la fractura hidráulica, por las posibilidades que ofrece esta técnica de mejorar la productividad de las explotaciones de los yacimientos de gas no convencional» [STC 106/2014, FJ 6 c); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

Por otra parte, el anexo I, grupo 2, párrafo e) –en la redacción dada a dicho párrafo, por la disposición final tercera de la Ley 17/2013– del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), que exige, en relación con el art. 3.1 de esta última Ley, «la previa declaración de impacto ambiental favorable para autorizar los ‘proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica’...», tiene la «condición de básico en sentido material», amparado «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)» [STC 106/2014, FJ 6 d); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

d) «Si bien la finalidad primordial de la Ley [impugnada] es la protección medioambiental ... es lo cierto que 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» [STC 106/2014, FJ 7; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 d)].

e) La «prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma ... contradice de manera radical e insalvable lo dispuesto en el apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, precepto formal y materialmente básico ex art. 149.1.13 y 25 CE ... De este modo 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, de suerte que, como es obvio, se denegará 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» [STC 106/2014, FJ 8 a); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 e)].

f) «Tampoco puede fundamentarse la prohibición del *fracking* ... en las competencias asumidas estatutariamente por esta Comunidad Autónoma 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» [STC 106/2014, FJ 8 a); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 f)].

g) «[L]as previsiones de la disposición transitoria única ... que aplica la prohibición de la técnica del *fracking* contenida en el art. 1 de la Ley a los permisos y a cualquier otro título habilitante de esta actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma ... incurre en la misma extralimitación competencial que el precitado art. 1 y resulta por ello inconstitucional y nula» [STC 106/2014, FJ 8 b); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 g)].

h) «Las previsiones de los arts. 2 y 3 ... tienen ... un carácter instrumental de la prohibición del empleo de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción del gas no convencional, establecida en el art. 1. Estos preceptos, que carecen de operatividad una vez expulsado del ordenamiento jurídico el art. 1 de la Ley 1/2013, deben ser también declarados inconstitucionales y nulos ... 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» [STC 106/2014, FJ 8 c); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 8 h)].

3. No obsta a la aplicación de la citada doctrina, los argumentos que opone el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Navarra. Ante todo, no se aducen peculiaridades en las normas ahora cuestionadas respecto de las que ya enjuiciaron las dos Sentencias que cita, ni se plantean temas que no hubieran sido objeto de debate entonces.

Además, respecto de las tachas que se vierten sobre el procedimiento de aprobación de la Ley estatal 17/2013, de 29 de octubre, el motivo resulta inconducente al no haber una impugnación *per saltum* de preceptos que no han sido formalmente recurridos en el propio proceso constitucional [SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; y 101/2013, de 23 de abril, FJ 7].

4. Sentado todo lo anterior, debe declararse además la inconstitucionalidad de la disposición final única de la Ley Foral 30/2013, precepto también impugnado por el Abogado del Estado en su recurso. Aunque el escrito no desarrolla una argumentación específica al respecto, y este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda [por todas, STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4], no es menos cierto que el dispositivo en cuestión, al limitarse a prever la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral, una vez se han declarado inconstitucionales y nulos los demás preceptos de ésta, quedó despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión ex art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 5; 73/1996, de 30 de abril, FJ 3 y 195/2006, de 22 de junio, FJ 8). Por ello mismo se ha acordado la nulidad del precepto equivalente, incluido en las Leyes de Cantabria y La Rioja, por las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio.

5. Como tuvimos oportunidad de señalar en ambas Sentencias, en fin, a propósito de la solicitud de levantamiento de la suspensión de los efectos de la respectiva Ley impugnada que formularon las partes recurridas, no procede entrar tampoco aquí a resolverla puesto que, «tras el enjuiciamiento definitivo de la Ley ... verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 6)» [STC 106/2014, FJ 9; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 3].

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 Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la 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 quince de diciembre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.