TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña Maria Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6240-2017, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 3, disposiciones transitorias primera y segunda y disposición final primera de la Ley de las Cortes 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. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno y las Cortes de Castilla-La Mancha. 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 26 de diciembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica.

a) Tras exponer el contenido de la Ley impugnada y enmarcarla en su contexto normativo con referencia a las leyes estatales 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH) y 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), el Abogado del Estado recuerda la doctrina constitucional sobre la articulación entre los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 (SSTC 135/2012, 223/2000 y 197/1996), considerando "más específico" el título relativo a la energía (SSTC 134/2014 y 106/2014, sobre las leyes riojana y cántabra de prohibición del *fracking*).

Trae a colación, en este sentido, pues la considera "aplicable" al caso, la doctrina de las SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio y 208/2014, de 15 de diciembre, dictadas sobre las leyes de las Comunidades Autónomas de Cantabria, La Rioja y Navarra respectivamente que prohibían de manera absoluta e incondicionada la técnica de la fractura hidráulica en sus territorios; y también la de la STC 73/2016, de 14 de abril, sobre la norma catalana que producía un efecto similar.

Recuerda que la ordenación básica del *fracking* ha sido desarrollada por el Estado con carácter básico en las citadas LSH y LEA. En la primera reservando al Estado el otorgamiento de las autorizaciones de investigación y de los permisos de explotación cuando el ámbito territorial afectado exceda de una Comunidad Autónoma, y de las concesiones de explotación en todo caso (arts. 3, 14, 15 y 25), y permitiendo la utilización en esas tareas de la técnica de la fractura hidráulica (art. 9.5). Y en la segunda, desde la perspectiva medioambiental, ordenando el sometimiento a evaluación de impacto ambiental los proyectos que requieran la utilización de la técnica de la fractura hidráulica. El carácter formal y materialmente básico de estas previsiones ha sido confirmado en las SSTC 106/2014, 134/2014, 208/2014 y 73/2016 antes citadas. De acuerdo con la doctrina del Tribunal, cabría concluir entonces "que la prohibición autonómica se proyecta sobre una técnica admitida expresamente por la legislación básica estatal, cuya utilización ha de ponderarse caso a caso mediante la evaluación de impacto ambiental, dándose la circunstancia de que estas actuaciones serán revisables en vía jurisdiccional. Sin embargo la ley cuya impugnación se insta prohíbe la utilización de una técnica minera".

Es verdad, reconoce, que a diferencia de esos precedentes ya sentenciados por el Tribunal, los artículos impugnados están redactados de tal manera que pudiera parecer que la prohibición de la fractura hidráulica en la Comunidad Autónoma no es absoluta e incondicionada, sino limitada territorialmente. Sin embargo, una lectura más atenta de los preceptos objeto de recurso revela que los mismos determinan la prohibición de esta técnica extractiva en la mayor parte del territorio de la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, al igual que ocurría en esos casos anteriores, la Ley produce el efecto de dejar sin eficacia la decisión de carácter básico adoptada por el Estado en el ejercicio de sus competencias de permitir la utilización de la técnica del *fracking* con todas las garantías ambientales, a la vez que impide que el Estado pueda ejercer sus competencias tanto para autorizar la explotación de los recursos (LSH) como para poder llevar a cabo la evaluación ambiental que le corresponde (LEA), pues una y otra decisión quedan condicionadas y determinadas por la Ley autonómica recurrida.

Niega, por último, que los títulos competenciales invocados por la Ley autonómica – fundamentalmente el establecimiento de medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente, citados en el art. 1 de la Ley, títulos recogidos en los arts. 32.3 y 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha – puedan amparar las normas impugnadas. Recuerda que el antes citado art. 9.5 LSH se dictó con el declarado propósito de "garantizar la unidad de criterio en todo el territorio español", según la Exposición de Motivos de la Ley 17/2013 que lo introdujo en la LSH. Tampoco el Derecho europeo, citado en la Exposición de Motivos de la Ley impugnada, justifica su contenido. Sin perjuicio de recordar que el Derecho europeo no es canon de constitucionalidad, señala que ninguna norma comunitaria prohíbe la explotación del gas no convencional; al contrario, la Comisión ha aprobado una Comunicación y una Recomendación (que se adjuntan como documento núm. 5) con el fin de garantizar una protección adecuada del medio ambiente y por las que persigue ayudar a los Estados que deseen aplicar esta práctica a controlar los riesgos sanitarios y ambientales y crear unas condiciones equitativas para las empresas del sector. Y tras su examen concluye que "de ninguna manera puede mantenerse que la posición de las Instituciones de la Unión Europea sea contraria o diverja sustancialmente de las decisiones adoptadas por el legislador básico en los términos expuestos.

b) Desde estas premisas aborda el examen de constitucionalidad de los preceptos impugnados de forma individualizada.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(i) El artículo 3 regula el "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica", en los siguientes términos:

"Artículo 3. Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica.

1. La consejería competente en materia de medio ambiente elaborará en coordinación con las consejerías que ostenten competencias de salud pública, energía y ordenación del territorio, un plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica en Castilla-La Mancha (en adelante, plan estratégico) para prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud pública y el medio ambiente derivados de esta técnica en su territorio, que deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno mediante decreto a la mayor brevedad, en todo caso en el plazo máximo de dieciocho meses.

2. En la elaboración del plan estratégico se contará obligatoriamente desde el principio con la participación de la población afectada, de conformidad con lo estipulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como en su evaluación ambiental. No obstante, en ambos supuestos resultará, además, preceptivo el trámite de información pública e informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

3. El plan estratégico será objeto de evaluación ambiental estratégica en los términos marcados por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y su legislación de desarrollo. En esta evaluación ambiental se deberán analizar con especial atención los riesgos derivados de la técnica sobre la salud humana y el medio ambiente, las necesidades de recursos hídricos, la gestión de los residuos generados, la gestión de todas las aguas de operación y los vertidos, y las emisiones de contaminantes atmosféricos y de gases de efecto invernadero.

4. El plan estratégico incluirá un informe de la Oficina de Cambio Climático de Castilla-La Mancha que informe y analice el impacto de dicho plan sobre la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia Regional de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

5. El plan estratégico deberá contener las siguientes determinaciones:

a) La adecuada evaluación de riesgos a escala regional que permita valorar las posibilidades de fugas o migraciones de fluidos de perforación, fluidos de fractura hidráulica, material en estado natural, hidrocarburos y gases desde los pozos o las formaciones geológicas objetivo a las aguas superficiales o subterráneas, así como la sismicidad inducida que pudiera generarse y los posibles efectos de inestabilidad geológica.

b) Una zonificación del territorio que diferencie las zonas donde quede restringida la técnica de la fractura hidráulica, con el fin de dar protección a la salud humana y la biodiversidad, por los riesgos para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por la naturaleza de la potencial sismicidad inducida, para evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos, para evitar impactos sobre el

patrimonio cultural, así como por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos.

c) Esta zonificación incluirá el establecimiento de las distancias mínimas de protección que deberán guardarse entre las zonas aptas para la aplicación de la fractura hidráulica y sus zonas de exclusión, así como limitaciones en relación con la distancia mínima en profundidad entre la zona del subsuelo que va a fracturarse y cualquier masa de agua subterránea. Asimismo, con el objeto de prevenir un aumento de sedimentos en las aguas superficiales que se produce cuando existe una alta densidad de pozos se deberán establecer distancias mínimas de los pozos a los cuerpos de agua superficial".

A juicio del Abogado del Estado, este establecimiento de zonas de restricción y de zonas de exclusión implica la prohibición de la utilización de la fractura hidráulica en dichas zonas. El artículo produce así el efecto de que la competencia de ejecución para la autorización de proyectos atribuida al Estado por la LSH se ejerza en realidad por la Comunidad Autónoma al establecer la admisibilidad o no del *fracking* en cada uno de los emplazamientos de su territorio, de modo que no se vincula la viabilidad del proyecto el cumplimiento objetivo de normas adicionales de protección ambiental con carácter abstracto y general, sino que se establece de manera concreta mediante una zonificación vinculante cuáles serán los usos autorizados en todo el territorio autonómico en lo que al *fracking* se refiere. Se asimila así, en lo que al *fracking* se refiere, todo el territorio de la Comunidad Autónoma con un espacio natural protegido. La zonificación del territorio a los efectos de determinar los usos autorizados o prohibidos en el mismo no es una "técnica idónea" para restablecer normas adicionales de protección ambiental, sin perjuicio de su idoneidad en los espacios naturales protegidos, tal como establece la legislación estatal básica. De esta manera la aprobación de un plan estratégico como el regulado en el artículo 3 de la Ley impugnada no constituye un legítimo ejercicio de la competencia medioambiental autonómica y "vacía al Estado de sus competencias para el control de carácter ambiental de sus propios proyectos". Por el contrario, no se impugna el artículo 4 de la Ley autonómica, donde se incluyen unos requisitos que sí cabe encuadrar entre las medidas adicionales de protección ambiental que legítimamente puede adoptar la Comunidad Autónoma. Ello impide, según el Abogado del Estado, argumentar de contrario que con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto se impide cualquier ejercicio de esa competencia autonómica.

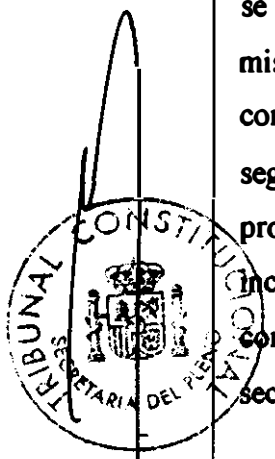
(ii) La disposición transitoria primera prohíbe de forma absoluta e indefinida, aunque temporal, el otorgamiento de nuevas autorizaciones de exploración permisos e investigación y concesiones de explotación. Su tenor literal es el siguiente:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"Disposición transitoria primera. Otorgamiento de nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación.

No se concederán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en tanto no se apruebe el plan estratégico sectorial al que hace referencia el artículo tres".

Esta disposición, por tanto, prohíbe a la Administración General del Estado el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones que son de su competencia conforme a la Ley del sector de hidrocarburos hasta que se apruebe el plan estratégico sectorial, una aprobación que depende de la sola voluntad de la Comunidad Autónoma. Hasta que dicho plan se apruebe – plan cuya constitucionalidad niega el recurrente – la norma produce así los mismos efectos que una prohibición absoluta, aunque esté sujeta a término. Por consiguiente, se considera de aplicación la doctrina de las SSTC 106/2014, 134/2014, 208/2014 antes citadas según la cual la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente en modo alguno la faculta para prohibir de forma absoluta e incondicionada el otorgamiento de las autorizaciones permisos y concesiones que son de competencia de la Administración General del Estado conforme a la legislación básica del sector.



En todo caso, dado que esta disposición transitoria primera pretende encontrar su fundamento en el artículo 3, se entiende que incurre además en inconstitucionalidad por conexión.

(iii) La disposición transitoria segunda prevé la aplicación de la Ley impugnada a las autorizaciones, permisos y concesiones ya otorgados, en los siguientes términos:

"Disposición transitoria segunda. Autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación ya concedidas o en tramitación.

Las previsiones establecidas en el articulado de la presente norma se aplicarán a los trabajos específicos de las autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica ya concedidas o en tramitación en el territorio de Castilla-La Mancha"

Ello significa que esas autorizaciones, permisos y concesiones quedan en suspenso hasta que se apruebe el plan estratégico por el Consejo de Gobierno. Es decir, se suspende la eficacia

de actos dictados por la Administración General del Estado en ejercicio de sus competencias, y ello a resultas de lo que determine el ejecutivo autonómico. Además, en función del contenido final del plan podría llegarse a la anulación de los actos administrativos en cuestión, si aquél llegara a establecer zonas de restricción o exclusión en terrenos incluidos en éstos. Como en el caso anterior, la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección no la faculta para sujetar los títulos ya otorgados por la Administración General del Estado a las determinaciones del plan que apruebe el ejecutivo autonómico, y la norma debe declararse por ello inconstitucional y nula.

También al igual que en el caso anterior, dado que esta Disposición Transitoria Segunda encuentra su fundamento en el artículo 3, incurre igualmente en inconstitucionalidad por conexión.

(iv) Finalmente, la disposición final primera modifica la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de la Comunidad Autónoma, en los siguientes términos:

> "Disposición final primera. Modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.
>
> Se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, de la manera siguiente:
>
> «Único.
>
> Se añade una nueva letra c) al apartado 3.º del punto 1 del artículo 54, con el siguiente texto:
>
> c) Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO2, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica.»

A juicio del Abogado del Estado, el precepto faculta a la Administración competente en materia de ordenación urbanística y territorial para prohibir la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, y ello de forma totalmente discrecional. Se establece así una cláusula general que permite vedar al Estado el ejercicio de sus competencias sobre hidrocarburos; por lo tanto, el precepto autonómico vacía de competencias al Estado en este punto.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El escrito recuerda que de manera constante el Tribunal Constitucional ha señalado que la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen atribuidas las Comunidades Autónomas no autoriza la desconocer las competencias que, con el mismo carácter de exclusivas han sido atribuidas al Estado en virtud del artículo 149 CE. Sin embargo, este es el efecto que produce el precepto impugnado, que por este motivo debe ser declarado inconstitucional y nulo.

c) Como argumento adicional y diferenciado del anterior, estrictamente competencial, se aduce que la Ley impugnada contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ya en 1982 advirtió que las Comunidades Autónomas no pueden sustraer a la riqueza del país recursos económicos que el estado considere de interés general aduciendo otras finalidades, protección del medio ambiente pues ello vulnera los artículos 128 y 130 de la Constitución (cita las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FFJJ 2, 5 y 6, y 170/1989, de 19 de octubre).

La doctrina contenida en las citadas sentencias es aplicable a la ley impugnada porque si bien ésta no establece de forma directa una prohibición absoluta, lo cierto es que permite llegar a los mismos resultados prescindiendo de los instrumentos de protección ambiental establecidos por el estado y en relación con un recurso natural que potencialmente tiene una gran relevancia para la economía nacional. Más exactamente, la regulación impugnada faculta a la administración autonómica para llegar de forma absoluta en su ámbito territorial del uso de la técnica de la fractura hidráulica y ello por la vía de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y/o ambiental.

d) El escrito de interposición invoca expresamente los arts. 161.2 CE y 30 LOTC a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados, en el encabezamiento y por Otrosí, solicitando expresamente al Tribunal Constitucional que acuerde la suspensión. Acompaña al efecto certificación acreditativa del acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2017 por el que se solicita del Sr. Presidente del Gobierno la impugnación de los mismos artículos impugnados en el escrito de interposición, con expresa invocación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 23 de enero de 2018, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y los

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a las Cortes de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. La providencia acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de Castilla-La Mancha".

3. El 1 de febrero de 2018, el Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó escrito personándose en el proceso y solicitando la concesión de una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más. El día 13 del mismo mes 24 hizo lo propio la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Por providencias de 5 y 13 de febrero de 2018, respectivamente, se accedió a lo interesado por dichas representaciones procesales.

4. Mediante sendos escritos registrados el día 7 de febrero de 2018 el Presidente del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado comunicaron a este Tribunal el acuerdo de las respectivas Mesas en el sentido de dar por personada a la Cámara en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones en nombre de la Cámara el 28 de febrero de 2018.

a) Comienza con un apartado general en el que afirma el amparo competencial de la Ley impugnada en los títulos de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público de Castilla-La Mancha y la industria, en particular, las sujetas a legislación de minas e hidrocarburos; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurran íntegramente

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; e igualmente la competencia exclusiva relativa al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia; así como las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, protección del medio ambiente y de los ecosistemas, normas adicionales de protección, y el régimen minero y energético. Estas competencias han sido asumidas por la Comunidad Autónoma en el art. 31.1, núms. 2ª, 8ª, 12ª, 26ª y 28ª, y por el art. 32.3, 7 y 8, del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (EACM, en adelante)

Sostiene que la ley aprobada "se limita, sin alterar el ordenamiento jurídico básico y de forma razonable y proporcionada al fin propuesto, a establecer medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la explotación, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de la técnica de la fractura hidráulica". Con relación a los pronunciamientos anteriores del Tribunal sobre la materia (SSTC 106/2014, 134/2014, 208/2014, 73/2016 y 8/2018) afirma que "el contenido de los preceptos impugnados [es] totalmente diferentes a los que han sido revisados" en esas Sentencias anteriores. Al efecto, insiste en que la Ley impugnada "en modo alguno ha prohibido la técnica de la fractura hidráulica". Sostiene, por ello, que la parte recurrente "hace una suerte de interpretación *sui generis* para atribuir a la letra de la ley lo que no dice, en cuanto anticipa una eventual interpretación y aplicación que no se deduce de su texto".

Hace igualmente alusión a la Recomendación 2014/70/UE, de la Comisión, de 22 de enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen (DO L 39 de 8.2.2014, p. 72). Esta recomendación afirma que "los Estados miembros tienen derecho a determinar las condiciones de explotación de los recursos energéticos, siempre y cuando respeten la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente" y que "esta técnica de facturación hidráulica plantea problemas específicos, en especial para la salud y el medio ambiente" (considerandos 1 y 2). Por ello, recomienda que los Estados, que en el caso del Reino de España son las Comunidades Autónomas según el marco competencial puedan establecer medidas para garantizar la preservación de la salud pública, el clima y el medio ambiente respecto a la fractura hidráulica. Defiende que esto es lo que se ha efectuado a

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

través de la ley impugnada, que en modo alguno ha prohibido la técnica de la fractura hidráulica en la Comunidad Autónoma, sino que, dentro del ámbito de sus competencias, respetando las del Estado y de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, se ha limitado a aprobar "medidas adicionales para garantizar la protección de la salud pública y del medio ambiente", y todo ello siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea. Sostiene que las garantías establecidas por el legislador estatal básico resultan "insuficiente[s]" para la protección del medio ambiente y la salud en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y por ello la Ley es resultado del ejercicio de los títulos competenciales autonómicos para hacer frente a esta insuficiencia, o en los términos de la citada Recomendación, introducir "medidas más detalladas" de protección. En definitiva, concluye, la Ley se ha dictado "con base en la normativa de la Unión Europea".

b) Efectúa a continuación un análisis detallado de los preceptos impugnados.

(i) En relación con el artículo 3, comienza resaltando que la impugnación del escrito de interposición es "genérica y global, sin analizar en detalle el contenido de cada uno de los cinco apartados que lo conforman, por lo que adolece de imprecisión y de falta de rigor técnico". A continuación señala que no contiene ninguna prohibición "absoluta e incondicionada", como las proscritas por las Sentencias anteriores del Tribunal Constitucional. A la vista de las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad, considera necesario aclarar que al plan estratégico no se atribuye, ni le corresponde, permitir o prohibir en términos generales el aprovechamiento de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica. Al contrario, se trata de una planificación territorial amparada en el apartado 3 "Planificación Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental" de la Recomendación de la Comisión de 22 de enero de 2014. Se centra a continuación en el plazo máximo de 18 meses previstos para aprobar el plan estratégico, que considera justificado por los trámites indispensables para su elaboración y aprobación (participación ciudadana, informes técnicos), y en la limitación de sus efectos, pues de conformidad con el apartado 5 letra b) del citado art. 3, la técnica del *fracking* puede quedar restringida solamente "en algunas zonas del territorio de la comunidad autónoma". Esta limitación de la superficie en la que puede regir la prohibición que impide equiparar este supuesto a las prohibiciones anuladas en Sentencias anteriores del Tribunal Constitucional.

(ii) En cuanto a la disposición transitoria primera, partiendo de la base de la plena constitucionalidad del art. 3, entiende que el recurso contra aquélla debe ser igualmente

desestimado. Esta disposición, añade, tampoco contiene ninguna prohibición absoluta e incondicionada como las proscritas por el Tribunal Constitucional, sino que encuentra justificación en los principios de prevención y cautela contemplados en la normativa europea (art. 191 TFUE) e incorporados al ordenamiento interno español [art. 2 b) de la Ley 21/2003, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y art. 2 g) de la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad].

(iii) Por lo que se refiere a la disposición transitoria segunda, considera, con cita de la STC 8/2018, FJ 6 b), que la misma no vulnera principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ya que este principio no proscribe absolutamente la retroactividad de las normas, ni niega a los eventualmente perjudicados el derecho a ser indemnizados si efectivamente concurran los presupuestos necesarios para ello de acuerdo con los principios generales del ordenamiento.

(iv) Finalmente, en punto a la disposición final primera niega que la misma tenga semejanza alguna con las normas catalana y vasca anuladas en las SSTC 73/2016 y 8/2018. En la Ley de Castilla-La Mancha no se contiene ninguna prohibición respecto de la fractura hidráulica, sino que, por el contrario, se incluye expresamente entre las actuaciones que se pueden realizar en los terrenos clasificados como suelo rústico de reserva, y por tanto se parte de su admisibilidad, sometiéndolo únicamente a la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad. Así, el precepto en cuestión en ningún caso faculta a la Administración competente en materia urbanística y territorial para prohibir la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, como se alega en el recurso.

c) Por Otrosí, el representante procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

6. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones por escrito registrado el 2 de marzo de 2018. En él insiste en el amparo competencial de los preceptos impugnados ya alegado por el representante del Parlamento autonómico en unos términos semejantes a los de éste.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Añade, en cuanto al art. 3, que el mismo es ejercicio de los títulos competenciales de promoción y protección de la salud y normas adicionales de protección del medio ambiente y de los ecosistemas (artículo 32, apartados 6 y 7, EACM). El plan estratégico "lógicamente condiciona, pero en modo alguno prohíbe, la utilización de la técnica de la fractura hidráulica". De esta manera, el precepto regional, lejos de generar una contradicción insalvable constitucionalmente vedada, puede coexistir con la norma estatal de contraste, el art. 9.5 LSH.

La elaboración de este plan está igualmente por amparada en el artículo 11.2 de la Ley de Evaluación Ambiental de 9 diciembre 2013 y "exige la participación de la ciudadanía y de todos los sectores implicados, incluida lógicamente la Administración General del Estado, y permite así la conciliación de todos los derechos en conflicto". La elaboración de planes estratégicos no es además una técnica extraña al ordenamiento autonómico, y cita como ejemplos de ello el plan estratégico de recursos minerales no energéticos (DOCM 27-10-2014), el plan eólico de la comunidad (DOCM 15-6-2011) y el plan energético regional horizontal 2020 (en tramitación), así como el plan previsto en el artículo 4 de la Ley del Parlamento Vasco 6/2015 no impugnado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ella y resuelto la STC 8/2018.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SECRETARÍA DEL PLENO

Concluye por todo ello que el plan previsto en la ley es razonable proporcionado al fin propuesto y compatible con la normativa estatal básica, y sostiene en todo caso que la premisa en que se basa el escrito de interposición – que el plan estratégico es un instrumento para impedir *de facto* la utilización de la fractura hidráulica en Castilla-La Mancha –, en modo alguno se infiere del precepto impugnado, lo que convierte al recurso en una "reacción preventiva constitucionalmente inadmisible", pues al Tribunal Constitucional no le corresponde efectuar pronunciamientos preventivos sobre posibles interpretaciones o aplicaciones de los preceptos impugnados aun no producidas (cita en este sentido las SSTC 77/1985, FJ 4, 20/2011, FJ 5, 195/2012, FJ 4, y 91/2017, FJ 9).

b) Siendo constitucional el art. 3, considera que también lo son las disposiciones transitorias primera y segunda, accesorias de aquél.

c) En cuanto a la impugnación de la disposición final primera, advierte que en la comisión bilateral el art. 33.2 LOTC no se trató la posible inconstitucionalidad de este precepto. Por lo tanto, el recurso es extemporáneo respecto a ella. Subsidiariamente, para el caso de que

el Tribunal considere viable la impugnación, defiende que el precepto no contiene prohibición alguna del uso de la fractura hidráulica, por lo que no es de aplicación la doctrina de las SSTC anteriores. Lejos de ello, el precepto contempla esta técnica, junto con otras, para, en los casos en que la legislación de ordenación del territorio y urbanismo lo prevea, pueda recabarse la correspondiente calificación urbanística que puede obtenerse siempre que la legislación urbanística y territorial no lo prohíba.

d) Por Otrosí, se interesa el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. Por providencia de 5 de marzo de 2018, el Pleno del Tribunal acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiese lo que estimase conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

8. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones al respecto por escrito registrado en este Tribunal el día 13 de marzo de 2018, interesando el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados

9. Mediante providencia de 5 de junio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera de la Ley de las Cortes 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.

El recurso es fundamentalmente competencial: el Abogado del Estado considera que los preceptos impugnados incurren en inconstitucionalidad "mediata" por vulneración de los títulos competenciales estatales de los núms. 13 (bases y coordinación general de la planificación económica), 23 (normas básicas de protección del medio ambiente) y 25 (bases del régimen

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

minero y energético) del art. 149.1 CE. No obstante, el escrito de interposición incluye un apartado final en el que también se argumenta sobre la "inconstitucionalidad directa" de los preceptos impugnados "en la medida en que se vulneran los artículos 128 y 130 de la Constitución".

2. Este recurso se enmarca en una serie derivada de la aprobación por el Estado mediante la Ley 17/2013, de 29 de octubre, del art. 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH), que autoriza el empleo de la técnica de la fractura hidráulica o *fracking*, y de sucesivas leyes autonómicas prohibiendo o restringiendo de algún modo el empleo de esta técnica; una serie que hasta la fecha ha dado lugar a las SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; 208/2014, de 15 de diciembre; 73/2016, de 14 de abril; y 8/2018, de 25 de enero.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SECRETARÍA DEL PLENO

De acuerdo con el artículo 9.5 LSH antes mencionado:

> "En el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquéllos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto".

La normativa estatal reguladora del *fracking* se completa con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que prevé que los riesgos que esta actividad puede generar para el medio ambiente deben valorarse caso por caso por el "órgano ambiental" de cada Administración (estatal o autonómica) según cuál de ellas sea la competente para otorgar el título habilitante (autorización de exploración, permiso de investigación o concesión de explotación, en la sistemática de la LSH) requerido por el proyecto que prevea el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, a través de la correspondiente "evaluación de impacto ambiental".

Por no respetar ese art. 9.5 LSH, que se consideró una determinación básica del Estado amparada en los títulos competenciales de los núms. 13 ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") y 25 ("bases del régimen... energético") del art. 149.1 de la Constitución, las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014, antes citadas, declararon inconstitucionales y nulas las leyes de las Comunidades Autónomas de Cantabria, La Rioja y Navarra, respectivamente, que contenían una "prohibición absoluta e incondicionada" de la técnica de la fractura hidráulica en sus territorios. Y la STC 73/2016 hizo lo propio con una modificación

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley de urbanismo de Cataluña que, sin contener una prohibición semejante, producía sin embargo un efecto equivalente y no respetaba por ello el art. 9.5 LSH antes citado.

Esta norma catalana establecía:

> "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"

Aunque el Tribunal reconoció que la norma no contenía una prohibición absoluta e incondicionada equiparable a la de los casos anteriores, concluyó que tampoco cumplía con los requisitos derivados de la doctrina constitucional de efectuar una "determinación precisa de requisitos razonables y proporcionados al fin de protección medioambiental", sino que el precepto en realidad procedía a "reformula[r]" las bases estatales dando lugar a "equívocos" y a mandatos que "reducen, dificultan o impiden [la] eficacia" de esas bases (STC 73/2016, FJ 9).

Por fin, la última Sentencia hasta la fecha de esta serie, la STC 8/2018, declaró inconstitucional y nula la siguiente modificación de la Ley del suelo y urbanismo del País Vasco:

> "En terrenos clasificados como suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la tecnología de la fractura 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 Comunidad Autónoma vasca, en función de lo que establezcan los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y/o ambiental"

Y lo hizo partiendo de la redacción "prácticamente idéntica" de este artículo y el precepto catalán anulado en la STC 73/2016 [STC 8/2018, FJ 4 a)], añadiendo a continuación:

> "Los representantes del Parlamento y del Gobierno vascos resaltan la remisión efectuada en el citado artículo 3 a) 'lo que establezcan los instrumentos de ordenación territorial urbanística y/o ambiental', inexistente en el precepto catalán. A su juicio, ello justificaría una solución distinta a la contenida en el mencionado precedente. Sin embargo, esta precisión adicional no tiene incidencia en la razón de decidir de la STC 73/2016: en primer lugar, porque evidentemente también en el caso catalán el mandato de la ley debería luego aplicarse en un acto, resolución o decisión administrativa; y en segundo lugar, porque la razón determinante para declarar la nulidad del precepto catalán no fue la indeterminación de los instrumentos donde se pudiese plasmar la prohibición, sino la falta de

> 'determinación precisa de requisitos razonables y proporcionados al fin de protección medioambiental', o en otros términos, la 'indeterminación' de los 'criterios enunciados' en la norma (STC 73/2016, FJ 9). Y en esto uno y otro precepto son idénticos".

Sin embargo, la misma STC 8/2018 desestimó el recurso contra la modificación de la Ley de aguas del País Vasco que añadía a su texto la siguiente norma:

> "En este sentido, queda prohibido el uso de la técnica de la fractura hidráulica para la explotación de hidrocarburos en aquellos espacios clasificados como de riesgo de vulnerabilidad media, alta o muy alta en el mapa de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de la CAV."

Partiendo del encuadramiento competencial de la norma en la materia de "protección del medio ambiente", donde las Comunidades Autónomas pueden aprobar "normas adicionales de protección" a las básicas aprobadas por el Estado (art. 149.1.23 CE), el Tribunal consideró que la norma recurrida: (i) no contravenía las normas básicas sobre protección del medio ambiente aprobadas por el propio Estado para prevenir la contaminación de acuíferos, con cita en concreto del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro; (ii) y además podía acomodarse a la normativa básica económica y energética que representa el antes citado art. 9.5 LSH de acuerdo con la doctrina anterior del Tribunal conforme a la cual en desarrollo de estas bases las Comunidades Autónomas "pueden 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 y no alteren el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético" [STC 8/2018, FJ 4 b)]. El Tribunal tomó especialmente en consideración para llegar a esta conclusión: (i) que la prohibición afectaba a una superficie que representaba "el treinta y siete por ciento del territorio" de la Comunidad Autónoma; (ii) que la prohibición había venido precedida de una "previa evaluación de cada uno de los acuíferos" del País Vasco; (iii) que solo afectaba a los acuíferos "de vulnerabilidad media, alta o muy alta de contaminación", y no a los de vulnerabilidad "baja o muy baja"; (iv) y finalmente que "la prohibición autonómica recurrida tiende a proteger un recurso esencial del medio ambiente, el agua, cuyas características pueden hacer que se multipliquen exponencialmente y sean irreversibles los efectos contaminantes que, no habiéndose previsto en la evaluación de impacto ambiental, incluso por insuficiencia de los conocimientos técnicos, pudieran no obstante producirse. El agua es un recurso 'unitario' e integrante de un mismo ciclo

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(art. 1.3 del texto refundido de la Ley de aguas y STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14) y es además un recurso 'vital' (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6) con una influencia decisiva sobre la vida humana, animal y vegetal. Por todo ello, la prohibición autonómica no puede considerarse irrazonable ni desproporcionada" (*ibidem*).

3. Expuestos los hitos fundamentales hasta la fecha de la jurisprudencia constitucional recaída en esta serie sobre el *fracking*, y situado así el presente recurso en su contexto, procede adentrarse en su resolución.

No obstante, con carácter previo es necesario delimitar el objeto del recurso y al efecto resolver la solicitud de inadmisión parcial en relación con la disposición final primera deducida por la representación procesal del Gobierno autonómico. Tal y como ha quedado reflejado en el apartado de los antecedentes, entiende esta parte que en la medida en que el recurso se ha interpuesto transcurrido el plazo ordinario de tres meses desde la publicación de la Ley establecido en el art. 33.1 LOTC por haberse reunido la Comisión Bilateral de Cooperación de la Comunidad Autónoma con el Estado de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del mismo precepto, que en tal caso amplía de tres a nueve meses el plazo para recurrir, el recurso contra esta disposición final primera es extemporáneo porque "en la correspondiente comisión bilateral no se cuestionó ni se discutió en modo alguno sobre" esta disposición, y aporta como acreditativo de ello copia del "informe anexo" a la solicitud de constitución de la citada Comisión Bilateral de Cooperación expedida desde la Administración del Estado en el que, efectivamente, no se hace mención alguna a la citada disposición final primera.

La resolución de esta petición de inadmisión exige tomar en consideración lo que dispone la norma invocada en su apoyo. El mencionado art. 33.2 LOTC establece, como excepción al plazo general para recurrir de tres meses desde la publicación de la Ley prevista en su apartado primero, lo siguiente:

> "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:
> a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.
c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente".

Pues bien, resulta que el "acuerdo sobre iniciación de negociaciones" adoptado en la Comisión Bilateral, comunicado a este Tribunal y publicado en el "Boletín Oficial del Estado" (núm. 147, de 21 de junio de 2017) y en el "Diario Oficial de Castilla-La Mancha" (núm. 119, de la misma fecha que el anterior), que es el acto que menciona este art. 33.2 LOTC, y por tanto al que debemos atender para considerar ampliado de tres a nueve meses el plazo para recurrir conforme a los preceptuado en el mismo, se refiere íntegramente a la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, y no a preceptos concretos. Dice literalmente:

"La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha adoptado el siguiente Acuerdo:
1. Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas *en relación con la 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.*
2. Designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.
3. Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha»".

El "informe anexo" a que se refiere la representación procesal del ejecutivo autonómico es un documento anterior, y por tanto diferente, a la convocatoria o reunión de la Comisión Bilateral del art. 33.2 a) LOTC y, por supuesto, a la adopción en su seno del "acuerdo sobre iniciación de negociaciones" mencionado en la letra b) del mismo precepto, recién transcrito (el precitado informe está fechado el 27 de abril de 2017, mientras que el acuerdo de inicio de las negociaciones es de 5 de mayo). Ese "informe" tenia por objeto comunicar por el órgano competente de la Administración del Estado a la Administración autonómica las infracciones constitucionales inicialmente apreciadas por el primero e inquirir a la segunda sobre su "disposición... a participar en [el] procedimiento" de negociación del art. 33.2 LOTC, según se puede leer en el mismo. Por esta razón, el citado "informe" está firmado exclusivamente por el

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

titular de la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales de la Administración del Estado, y dirigido al titular de la Secretaría General de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que no lo suscribe y es simple destinatario de la comunicación. Por el contrario, el "acuerdo sobre iniciación de negociaciones" de la Comisión Bilateral de Cooperación, que es el acto mencionado en el art. 33.2 b) LOTC, está rubricado por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para la Administraciones Territoriales y también por el Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación de cada una de las dos Administraciones implicadas.

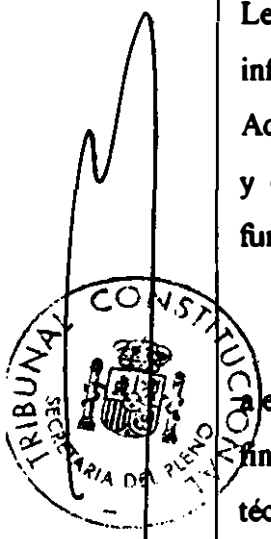
De lo anterior se desprende que el "informe anexo" a que se refiere la representación procesal del Gobierno de Castilla-La Mancha, por su contenido, objeto y procedencia, no puede condicionar el objeto del recurso de inconstitucionalidad. Lo relevante a efectos de admisión del recurso no son las comunicaciones previas para constituir la Comisión Bilateral del art. 33.2 a) LOTC, sino el objeto señalado en el acuerdo adoptado en el seno de esa Comisión a que se refiere la letra b) de ese mismo art. 33.2 por los órganos competentes de las dos Administraciones implicadas a fin de iniciar las negociaciones para la resolución de las discrepancias que las separan.

Por esta razón, en aplicación de este art. 33.2 b) LOTC, el Tribunal ha inadmitido, por extemporáneos, recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra preceptos no incluidos en el acuerdo de iniciación de negociaciones [así, STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 2 a)]. Sin embargo, como ya se ha dicho, el acuerdo de iniciación de negociaciones que ha precedido a este recurso se refiere a toda la Ley 1/2017, y por tanto también a su disposición final primera. Los documentos internos que se hayan remitido las Administraciones implicadas antes o durante la negociación, ni están mencionados en nuestra Ley Orgánica reguladora, ni, por esta razón, pueden tener efectos frente al Tribunal. Según constante jurisprudencia de este Tribunal, cumplidos los requisitos del citado art. 33.2, como aquí se han cumplido, la admisión del recurso resulta obligada [así, SSTC 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 a); 59/2016, de 17 de marzo, FJ 2; 111/2014, de 26 de junio, FJ 1 a); 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1 a)].

Procede, en consecuencia, rechazar la petición de inadmisión parcial por extemporaneidad del recurso respecto de la disposición final primera efectuada por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Queda así expedito el examen del fondo del recurso en su integridad.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. El recurso se dirige principalmente contra el art. 3. Este artículo, que ha quedado transcrito íntegramente en el apartado de los antecedentes, regula el "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica". Según establece, el citado plan debe ser elaborado por la Consejería competente en materia de medio ambiente, en colaboración con las competentes en materia de salud pública, energía y ordenación del territorio, y deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno en el plazo máximo de dieciocho meses. Además, debe ser sometido a participación ciudadana de conformidad con lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y a evaluación ambiental estratégica en los términos marcados por la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental. Se prevén asimismo trámites de información pública, informe del Consejo Asesor del Medio Ambiente (órgano de la Administración General del Estado, creado y regulado en el art. 19 de la Ley 27/2006, antes citada, y en el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan su estructura y funciones) y de la Oficina del Cambio Climático de la Comunidad Autónoma.



El apartado 5 regula el contenido del plan. Éste debe efectuar una "evaluación de riesgos a escala regional" y proceder a una "zonificación del territorio" de toda la Comunidad Autónoma a fin de diferenciar zonas "aptas para la aplicación de la fractura hidráulica", zonas donde esta técnica quede "restringida", "zonas de exclusión" y "distancias mínimas de protección". Y para efectuar esta tarea proporciona a la Administración una serie de criterios: debe guiarse por la "protección a la salud humana y la biodiversidad", atendiendo a "los riesgos" de la técnica del *fracking* "para la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, por la naturaleza de la potencial sismicidad inducida, para evitar afecciones sobre las áreas y recursos naturales protegidos, para evitar impactos sobre el patrimonio cultural, así como por una afección relevante sobre el resto de elementos geológicos, ambientales, paisajísticos o socioeconómicos".

A diferencia entonces de las leyes autonómicas enjuiciadas hasta la fecha por el Tribunal en esta serie sobre el *fracking*, este art. 3 de la Ley de Castilla-La Mancha 1/2017 (i) ni contiene una prohibición legal expresa de esta técnica de carácter absoluto e incondicionado como en los casos de las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014; (ii) ni efectúa tampoco una remisión incondicionada o en blanco a la Administración para que regule su posible uso (reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco declaradas inconstitucionales en las SSTC 73/2016 y 8/2018). (iii) Tampoco contiene, en fin, una medida singular en relación con determinados

acuíferos como en el caso de la reforma de la Ley de Aguas del País Vasco declarada constitucional en la STC 8/2018, FJ 4 b).

Este art. 3 contiene en definitiva una norma novedosa y no examinada hasta la fecha, consistente en habilitar a la Administración autonómica para que ésta efectúe una "zonificación" del territorio de la Comunidad Autónoma y delimite áreas donde la técnica del *fracking* quede excluida, restringida o permitida en atención a los criterios que la ley señala y que, a diferencia de lo acontecido en las reformas de las leyes del suelo de Cataluña y País Vasco anuladas en las antes aludidas SSTC 73/2016 y 8/2018, no incluyen una referencia final a cualquier ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Siendo este el contenido del precepto (habilitación legal a la Administración para que ésta efectúe según criterios determinados una zonificación del territorio a los efectos señalados), a este objeto y a su conformidad con la Constitución ha de quedar restringido nuestro pronunciamiento. No procede, en particular, anticipar ni hacer hipótesis sobre los resultados de esa zonificación que se encomienda a la Administración, pues según hemos dicho con reiteración "este Tribunal no debe pronunciarse sobre las eventuales o hipotéticas interpretaciones que sobre las normas impugnadas propongan las partes en un proceso constitucional, sino que su función, como supremo intérprete de la Constitución, consiste en determinar si la norma impugnada y sometida, por tanto, al juicio de constitucionalidad, se opone o no a los mandatos constitucionales. No proceden por ello pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución; lo que ha de impedir este Tribunal a través del juicio de constitucionalidad, es que del precepto enjuiciado se deriven necesariamente resultados o consecuencias contrarios a la Constitución. Naturalmente que de ocasionarse aquellos otros supuestos en los que la aplicación de una norma produzca —y no que pueda producir— vulneración de la Constitución, el ordenamiento jurídico ofrece los cauces, ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal, para evitar que tales situaciones se produzcan" (SSTC 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2; y 77/1985, de 27 de junio, FJ 4). Como igualmente hemos reiterado, "la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso" [STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 b), y las allí citadas].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Tratándose de una controversia competencial, el primer paso de nuestro enjuiciamiento ha de ser el encuadramiento del art. 3 entre las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM) para distribuir el ejercicio del poder público entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

La Exposición de Motivos de la Ley cita un cúmulo de títulos competenciales: afirma que la misma "se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; de la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector publico económico de Castilla-La Mancha y la industria, en particular, las sujetas a la legislación de minas e hidrocarburos; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; e igualmente la competencia exclusiva relativa al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Así como, las de desarrollo legislativo y la ejecución en sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud así como la de protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección, y el régimen minero y energético, atribuidas, respectivamente, por el artículo 31.1. 2.ª, 8.ª, 12.ª, 26.ª y 28.ª y por el 32.3,7 y 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto". Aunque el art. 1, a pesar de citar todos esos artículos del Estatuto, parece ceñir el amparo competencia a solo dos de ellos, al señalar que la Ley "tiene por objeto establecer medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de la técnica de fractura hidráulica, en el marco de las competencias establecidas en los artículos 31.1. 2.ª, 8.ª, 12.ª, 26.ª y 28.ª y 32.3, 7 y 8 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha".

En sus escritos de alegaciones, los representantes procesales del Gobierno y Parlamento autonómicos siguen esta misma línea y amparan el art. 3 de la Ley 1/2017 específicamente en las competencias autonómicas de desarrollo de las bases estatales en materia de protección de la salud y del medio ambiente (art. 32, apartados 3 y 7, EACM).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por último, el Abogado del Estado no niega el encuadramiento competencial en materia de medio ambiente, si bien considera que la Comunidad Autónoma se ha extralimitado en su ejercicio hasta "anular" y "dejar sin eficacia" la norma formal y materialmente básica que es el art. 9.5 LSH.

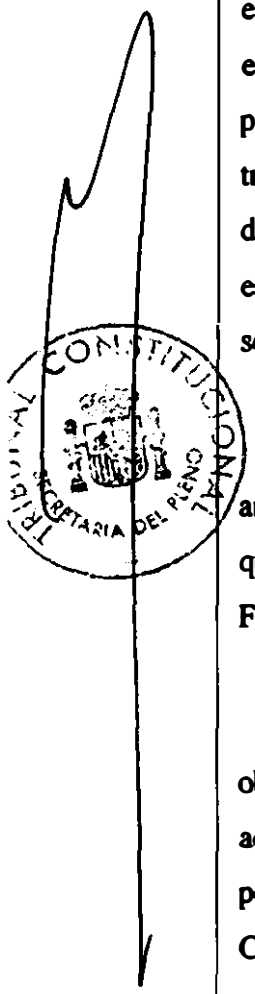
6. Es doctrina constitucional que "cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos es preciso determinar siempre 'la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos" (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3; 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5; y 165/2016, de 6 de octubre, FJ 4). Complementariamente, nuestra jurisprudencia también ha señalado que "la cobertura competencial enunciada por la Ley enjuiciada o la propuesta por las partes durante el proceso constitucional son meramente indicativas y no resultan vinculantes para este Tribunal" pues "[l]as competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; y este Tribunal tiene el deber de velar de oficio por el respeto a la Constitución en los procesos sometidos a su jurisdicción por las partes legitimadas para ello [arts. 27.1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)]. De ahí se desprende que los títulos competenciales 'operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas' o de que éstos incurran en una eventual 'selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal' [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 a), y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7]. También se desprende que 'el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla remitan' (SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2, y 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 3)" (STC 165/2016, FJ 4).

Finalmente, hemos dicho que "cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto" (STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y las allí citadas).

7. Por su contenido y finalidad, de todas las materias citadas por la Ley y por las partes, aquéllas con las que el art. 3 guarda una relación más estrecha son, sin duda, las de ordenación del territorio y medio ambiente. Las demás (resumidamente: desarrollo económico de la región, desarrollo de las bases energéticas establecidas por el Estado, especialidades de procedimiento administrativo autonómico y aguas intracomunitarias) tienen escasa vinculación con este "plan estratégico de utilización de la fractura hidráulica". También puede descartarse el encuadramiento en materia de protección y prevención de la salud, citada en el art. 1 y en las alegaciones de las partes comparecidas, puesto que la protección de la salud humana se persigue en ese art. 3 y a través del plan en él regulado, no directamente, sino mediante la protección del medio ambiente, de tal manera que éste debe ser considerado título prevalente y más específico frente a aquélla (en este sentido, STC 106/2014, primera sobre el *fracking*, FJ 7, y STC 161/2014, de 7 de octubre, sobre la Ley del ruido, FJ 4).



a) Según consolidada doctrina constitucional, en la materia de protección del medio ambiente "no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a [los] recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora" (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3, y otras muchas posteriores en el mismo sentido).

b) Por otra parte, la competencia autonómica sobre ordenación del territorio tiene por objeto "formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal" (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). Concretamente, hemos dicho que "el título de ordenación del territorio 'tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial', añadiendo que 'el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo'" (STC 28/1997, FJ 5, citando las SSTC 36/1994, 149/1991 y 77/1984). Como recuerda esa misma Sentencia y fundamento, citando la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, "debe

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entenderse por tal la 'expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad'".

c) Lo anterior no significa que la competencia sobre ordenación del territorio deba ejercerse necesariamente sobre todo el territorio de la Comunidad Autónoma; también puede ejercerse en relación con espacios más reducidos, e incluso en aras de su protección medioambiental, pero siempre es necesaria "una perspectiva global e integradora" en la "planificación de ese espacio físico" (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5, sobre la Ley de la Región de Murcia sobre Armonización y Usos del Mar Menor; y en el mismo sentido STC 28/1997, de 13 de febrero, sobre las Áreas Naturales de Interés Especial de Illes Balears). La competencia sobre ordenación del territorio atrae esta clase de normas con finalidad medioambiental si se trata de "disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo" [STC 28/1997, FJ 6 B)], o dicho de otra manera, si "no contienen disposiciones ni medidas legislativas concretas" y su resultado es "inocuo desde la perspectiva del respeto de las competencias estatales ... de la protección del medio ambiente" (STC 36/1994, FJ 5).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SECRETARÍA DEL PLENO

8. El objeto específico del "plan" de este art. 3, que es la actividad del *fracking* y no cualquier otra, aleja al precepto de la "perspectiva global e integradora" que requiere la ordenación del territorio, según la antes citada STC 36/1994. Sin embargo, la inclusión de criterios no amparados en el concepto constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6) o legal (definiciones del art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) de medio ambiente, como son la "inestabilidad geológica" y "potencial sismicidad inducida" o la atención a criterios "socioeconómicos" [letras a) y b) del art. 3.5], lo alejan igualmente de la pura finalidad medioambiental que permitiría amparar este precepto en la competencia sobre protección del medio ambiente.

La íntima relación entre ambos títulos competenciales (ordenación del territorio y medio ambiente) ya ha sido destacada por nuestra doctrina, por ejemplo en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 7, sobre sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa:

> "...la planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN [Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres] son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la planificación urbanística (STC 102/1995, FJ 13), inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la citada LCEN; a saber: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora y, en fin, la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas 'cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución' (STC 102/1995, *ibidem*). Aun cuando en aquella ocasión no se precisara más, cabe añadir ahora que ese desarrollo legislativo y ejecución han de entenderse referidos a la legislación básica de protección ambiental dictada por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

El planeamiento ecológico regulado en el Título II LCEN se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1 b); 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5, y 149/1998, FJ 3]. A este respecto cabe reseñar que el carácter indicativo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales (art. 5.3 LCEN) se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencias reservados al Estado ex art. 149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones públicas [SSTC 149/1991, FJ 1 b); 40/1998, FJ 30, y 149/1998, FJ 3]. A su vez, la posición supraordenada de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física (art. 5.2 LCEN) es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven (STC 102/1995, FJ 13)".

En cualquier caso, y a los efectos de este proceso, lo relevante es que desde uno u otro título – ordenación del territorio, competencia exclusiva, o medio ambiente, competencia de desarrollo de las bases estatales y de ejecución – la Comunidad Autónoma puede crear un instrumento normativo como el "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica" de este art. 3.

Ello es indiscutible desde la perspectiva de la ordenación del territorio, y así, la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 6 b), afirmó sobre esta base la falta de vinculación de las Comunidades Autónomas a los términos "planeamiento general" y al "planeamiento de desarrollo" contenidos en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. De una manera más tajante, la antes citada STC 36/1994, FJ 6, afirmó expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas "para crear instrumentos de planeamiento distintos de los enunciados en la legislación estatal" que aquéllas "considere[n] adecuados para llevar a cabo dicha ordenación".

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por lo que respecta a la competencia sobre medio ambiente, el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.23 CE normas básicas sobre la planificación de los recursos naturales (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13, sobre la regulación de esta planificación y el "mandato de planificar" contenido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Esta Ley ha sido derogada por la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que contiene una regulación muy similar en esta materia en sus arts. 16 y ss.

La figura central de esta planificación, tanto en la Ley 4/1989 como en la vigente Ley 42/2007, son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que corresponde aprobar a las Comunidades Autónomas en todo caso según la antes mencionada STC 306/2000, FJ 7, pero sobre espacios limitados y necesitados de esa ordenación [el art. 20 a) de la Ley 42/2007 señala como uno de los contenidos "mínimos" de los citados PORN la "Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación"]. La Ley quiere que los instrumentos que cumplan esa función, "con independencia de su denominación", queden sometidos a su régimen jurídico (art. 16.2). Sin embargo, no impone necesariamente que ésta sea la única planificación existente, pues deja abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer otros instrumentos con el mismo fin de protección medioambiental, en su art. 17.1, que dce:

> "Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, *con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica*. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado".

De todo ello se infiere que la regulación por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha del "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica" efectuada en el art. 3 de la Ley 1/2017 responde a un legítimo ejercicio de sus competencias.

9. Conviene recordar ahora lo antes dicho (*supra*, fundamento jurídico 4) respecto del objeto de este proceso: lo es el art. 3 y la habilitación que en el mismo se contiene para que el Gobierno autonómico efectúe una "zonificación" del territorio de acuerdo con los criterios que le fija el legislador y a los efectos de prohibir, restringir o permitir la técnica del *fracking*. No lo es, en cambio, el posible ejercicio que de esa habilitación haga la Administración.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Atendiendo a este objeto exclusivo, la doctrina del Tribunal ya ha admitido que una Ley de las Comunidades Autónomas pueda impedir la técnica de la fractura hidráulica en zonas determinadas de su territorio atendiendo a valoraciones individualizadas efectuadas por la Administración [STC 8/2018, FJ 4 b), por referencia al "mapa de acuíferos" aprobado por la Administración autonómica del País Vasco y a los acuíferos allí identificados como de vulnerabilidad media, alta o muy alta]. De acuerdo con ello, la pura habilitación contenida en este art. 3 debe considerarse conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la valoración que pueda merecer el concreto plan que en su día apruebe el Gobierno autonómico desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución o con la norma legal habilitante, si el mismo llegara a ser impugnado por alguno de los cauces previstos en el ordenamiento.

Y lo mismo debe concluirse desde la perspectiva de la ordenación del territorio: la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, al ejercer esta competencia, incidan en el ejercicio de las competencias sectoriales del Estado, como es en este caso la competencia para otorgar determinados permisos, autorizaciones y concesiones de acuerdo con los arts. 14, 15 y 25 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, ha sido igualmente amparada por la jurisprudencia de este Tribunal. Sin embargo, esta misma jurisprudencia también ha alertado sobre la necesidad de coordinar las competencias concurrentes y de que las Comunidades Autónomas respeten el legítimo ejercicio por el Estado de sus competencias sectoriales si éste las ejercita "dentro de los límites propios".

En particular, en las SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3 (sobre la Ley de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears), y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3 (sobre la Ley de Ordenación del territorio del País Vasco), hemos sintetizado la doctrina constitucional sobre concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, en los siguientes términos:

> "La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3). Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco,

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986, FJ 3, y 149/1991, FJ 1.B), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 5). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, 'el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v.gr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) ... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo' (FJ 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, FJ 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, FJ 2). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, 'que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse', debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera (FJ 1.B).

En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, FJ 2)".

Evidentemente, y atendido el estricto objeto de este proceso, no procede evaluar aquí la adecuación del plan aun no aprobado ni objeto de este proceso con la citada doctrina constitucional. Procede en cambio declarar, de acuerdo con todo lo anterior, que la simple previsión de un "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica" que debe aprobar el Gobierno autonómico contenida en el art. 3 de la Ley de Castilla-La Mancha 1/2017, no puede considerarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

10. Por su íntima conexión con este artículo 3, procede examinar ahora el amparo o cobertura competencial de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2017, impugnada por su condición instrumental o accesoria respecto del art. 3.

Esta disposición transitoria primera establece lo siguiente:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

> "No se concederán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en tanto no se apruebe el plan estratégico sectorial al que hace referencia el artículo tres".

Según el escrito de interposición, esta disposición produce el efecto "real" de una prohibición absoluta e incondicionada "aunque esté sujeta a término", y pretende por ello la "aplicación" la jurisprudencia de las antes mencionadas SSTC 106/2014, 134/2014, 208/2014 y 73/2016. Sin embargo, es precisamente ese carácter temporal de la prohibición el que impide asignar a ésta un significado y efecto equivalente al de las prohibiciones absolutas e incondicionadas no sujetas a término examinadas en las Sentencias constitucionales aludidas. El alcance temporal de la prohibición, por un plazo razonable (visto el contenido del plan y los trámites previstos en el propio art. 3) y cierto (pues expira a los dieciocho meses en que según el propio art. 3 debe procederse a la aprobación de ese plan por el Gobierno autonómico), hacen de esta norma un ejercicio legítimo, razonable y proporcionado de las competencias autonómicas. Su propósito no es otro que salvaguardar los objetivos que justificaron la regulación del plan estratégico sectorial del art. 3 por el tiempo indispensable para su aprobación. Por lo tanto, el mismo amparo competencial que permite la regulación de ese plan estratégico sectorial, al que ya no s hemos referido, presta igualmente cobertura a esta prohibición puramente instrumental. Debe concluirse en suma que esta disposición transitoria primera representa un ejercicio legítimo de las competencias autonómicas y es razonable y proporcionada al fin propuesto.

11. El recurso se dirige igualmente contra la disposición final primera de la Ley 1/2017, que introduce un nuevo apartado c) en el art. 54.1.3° del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. El tenor de este nuevo apartado c), insertado en el contexto de la Ley de referencia, es el siguiente:

> "Artículo 54. El régimen del suelo rústico.
> 1. En los terrenos clasificados como suelo rústico de reserva podrán realizarse los siguientes actos:
> (...)
> 3.° Previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohiba, los siguientes:
> (...)
> *c) Los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO2, almacenamiento*

de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica".

Es condición necesaria para comprender el alcance de la reforma determinar qué es el "suelo rústico de reserva" de acuerdo con la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha en que se inserta el apartado añadido por la disposición aquí impugnada. Pues bien, de acuerdo con el art. 47.2 de la Ley modificada, "suelo rústico de reserva" es todo suelo rústico (y por ello preservado de la urbanización) que no se adscriba a la categoría de suelo rústico no urbanizable "de especial protección" (art. 47.2.2). A su vez, este "suelo rústico no urbanizable de especial protección" incluye, por expresa determinación legal, el suelo "de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en él se hagan presentes"; el suelo "de protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, extractiva, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos"; y el suelo "de protección de infraestructuras y equipamientos, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones" (art. 47.2.1). En suma, entonces, "suelo rústico de reserva" es el suelo preservado de la urbanización por razones estrictamente urbanísticas.

Así, de acuerdo con la norma recurrida en esta clase de suelo "podrán realizarse... [p]revia obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba... proyectos... que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica". Por lo tanto, el sentido de la reforma es habilitar a la "ordenación territorial y urbanística" para que pueda "regular" la técnica de la fractura hidráulica en todo el suelo clasificado como suelo rural "de reserva" (que es, conforme a lo ya razonado, el suelo que no tiene un régimen de especial protección por los especiales valores en ellos concurrentes – medioambientales, hidrológicos, agrícolas, forestales, etcétera – o por la protección del dominio público); una prohibición que, de aprobarse, impediría incluso una posterior calificación que legitime ese uso singular, pues la calificación urbanística del suelo de reserva para la legitimación de obras, construcciones o instalaciones destinadas a actividades o usos prohibidos solamente se permite "siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba", de acuerdo con el art. 54.1.3° en que se inserta el apartado c) objeto de recurso.

Según los precedentes del Tribunal en esta serie de recursos sobre el *fracking* citados más arriba, son contrarios a la Constitución mandatos autonómicos que "reformula[n]" las bases

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatales de modo que "reducen, dificultan o impiden la eficacia" del art. 9.5 LSH (STC 73/2016, FJ 9, refiriéndose a la modificación de la Ley de urbanismo de Cataluña sobre la prohibición del *fracking* en el suelo no urbanizable de la Comunidad, precepto antes transcrito). Por lo tanto, lo son igualmente las remisiones incondicionadas o en blanco a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que permiten llegar al mismo resultado [STC 8/2018, FJ 4 a), sobre la modificación de la Ley del suelo de País Vasco, igualmente transcrito], aunque teniendo siempre presente que "la razón determinante" para apreciar la inconstitucionalidad de estas habilitaciones reglamentarias no es esa remisión o habilitación en sí, sino "la falta de determinación precisa de requisitos razonables y proporcionados al fin de protección medioambiental, o en otros términos, la indeterminación de los criterios enunciados en la norma (STC 73/2016, FJ 9)" (*ibídem*).

De este modo, si la norma impugnada hubiera de entenderse como una remisión en blanco o incondicionada a los instrumentos de ordenación territorial o urbanística para que cualquiera de esos instrumentos pudiera prohibir de manera autónoma o aislada la técnica de la fractura hidráulica en su ámbito territorial, haciéndolo además sin sujeción a criterio alguno en la medida en que la norma omite cualquier referencia a ellos, dicha remisión habría de ser declarada inconstitucional en aplicación de la jurisprudencia reseñada [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 4 a)]. No obstante, una interpretación sistemática de esta modificación legislativa, "en relación con el contexto" de la Ley 1/2017 en que se integra (art. 3.1 del Código Civil), permite otorgar a esta disposición final primera otra interpretación, y entender que la habilitación contenida en el art. 54.1.3° c) de la Ley de Ordenación Territorial y Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha no se efectúa en esos términos tan amplios y abiertos, llamando a cualquier planificador de manera indistinta, sino que debe colmarse y ejercerse siempre en o a través del "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica" regulado en el art. 3 de la Ley 1/2017, que ya hemos declarado conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Por lo tanto, siendo ese art. 3 conforme con la Constitución, esta misma conclusión debe hacerse extensiva a la disposición final primera de la Ley 1/2017 si se entiende, de acuerdo con la interpretación sistemática indicada, que será en el referido "plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica", o, en su caso, en otros instrumentos de ordenación del territorio pero siempre con amparo y cobertura en las previsiones del primero, donde podrán establecerse y precisarse las limitaciones y eventuales prohibiciones a proyectos que requieran la utilización de la fractura hidráulica. Como en el caso del art. 3, este pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la habilitación contenida en la disposición final primera de la Ley 1/2017 debe entenderse sin

perjuicio del control que sobre el ejercicio de esa habilitación por la Administración pueda desarrollar la jurisdicción competente en cada caso.

Interpretada en estos términos, la disposición final primera de la Ley 1/2017 [letra c) del art. 54.1.3° del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha] no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, y así se dispondrá en el fallo.

12. Resta por examinar nada más la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda, último de los preceptos impugnados en este recurso, que tiene el siguiente tenor:

> "Las previsiones establecidas en el articulado de la presente norma se aplicarán a los trabajos específicos de las autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica ya concedidas o en tramitación en el territorio de Castilla-La Mancha"

Una vez depurada la Ley de sus excesos competenciales con la interpretación conforme de la disposición final primera [S] efectuada en el fundamento jurídico anterior, el sentido de esta disposición transitoria segunda es simplemente señalar la aplicación de sus preceptos, rectamente interpretados en el caso de la mencionada disposición final primera, a los permisos, autorizaciones y concesiones "ya concedidas o en tramitación", lo que supone la normal aplicación de la Ley a los hechos ocurridos bajo su vigencia. Por lo tanto, la misma competencia que ampara el dictado de la Ley ampara el dictado de esta disposición.

13. Finalmente, la conclusión acerca de la cobertura competencial de la habilitación por el legislador autonómico a la Administración para que proceda a la "zonificación" del territorio con los efectos señalados en el art. 3, obliga a desestimar también el motivo sustantivo igualmente aducido por el Abogado del Estado basado en prohibición de que las Comunidades Autónomas sustraigan a la riqueza del país recursos económicos de interés general (SSTC 64/1982 y 170/1989), toda vez que, como el propio Abogado del Estado reconoce, las prohibiciones resultantes del "plan" a que se refiere el art. 3 no son absolutas ni incondicionadas, y todo ello, como ya hemos dicho, sin perjuicio del control del ejercicio de esa habilitación por la jurisdicción competente.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. La resolución del recurso hace innecesario pronunciarse sobre la solicitud de alzamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos efectuada por las partes comparecidas.

FALLO

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

Ha decidido

1° Declarar que la disposición final primera de la Ley de las Cortes 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 [letra c) del apartado 3.° del punto 1 del artículo 54 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo] no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 de esta Sentencia.

2° Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a siete de junio de dos mil dieciocho.