

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**13482** *Pleno. Sentencia 235/2015, de 5 de noviembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 2194-2015. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears. Competencias sobre medio ambiente y minas: nulidad del precepto legal autonómico que declara todo el territorio de las Illes Balears zona no registrable a los efectos de concesión de exploración, investigación y explotación de yacimientos minerales y recursos geológicos incluidos en la sección c) de la Ley de minas.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2194-2015, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado, la Fiscal General del Estado, la Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y las representaciones procesales de dos de las partes del proceso a quo. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 17 de abril de 2015, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo remite testimonio del Auto de 5 de marzo de 2015 por el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, por vulneración de los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el 128.1, todos ellos de la Constitución.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por Sentencia de 29 de octubre de 2012 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears desestimó el recurso 709/2009 interpuesto contra la resolución de 18 de agosto de 2008, de la Consejería de Comercio, Industria y Energía, por la que se desestima el recurso de alzada que había sido formulado por una entidad mercantil contra la resolución adoptada por el Director General de Industria el 1 de agosto de 2008, en la que se deniega la solicitud de concesión directa, por reclasificación

de la sección A) a la sección C), de la unidad de explotación minera denominada «Can Alou». Considera la Sentencia que para la concesión directa de explotación, los recursos mineros deberían cumplir los requisitos exigidos para la sección C), y, entre ellos, el contemplado en el art. 37.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas; esto es, que los terrenos «reúnan las condiciones de francos y registrables», lo que no concurre en el supuesto examinado.

b) Contra la referida resolución se formalizó recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El recurso se fundamentó en la infracción del art. 122 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, la disposición derogatoria única de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y los arts. 9, 45, 128.1 y 149.1.25 CE. Con carácter subsidiario, se solicita que se dicte auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

c) De lo anterior se dio traslado a las partes recurridas para que formalizaran sus escritos de oposición; extremo que todas ellas verificaron, oponiéndose al recurso.

d) Concluidas las actuaciones, se dictó providencia de 18 de diciembre de 2014 en la que, al amparo del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal, sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 47 de la Ley 13/2005, por posible vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con el art. 128 CE, así como de los arts. 149.1.23 y 149.1.25 CE. Oídas las partes personadas, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 47 de la Ley balear 13/2005.

3. El Auto de 5 de marzo de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo presenta la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Comienza efectuando una exposición de los hechos que han dado lugar a la presente cuestión de inconstitucionalidad, señalando al respecto que en la instancia se impugnó la denegación de concesión directa de explotación de recursos mineros de la sección C) de la Ley de minas, por reclasificación desde la sección A), de la unidad de explotación «Can Alou», siendo la cuestión litigiosa la relativa a la aplicabilidad del art. 47 de la Ley Balear 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, que declara no registrable todo el territorio de la Comunidad Autónoma, y que se dictó al amparo del art. 39.3 de la Ley de minas.

La parte recurrente en casación pretende que se le otorgue la concesión directa ex arts. 63 y ss. de la Ley de minas, prescindiendo de la exigencia de la registrabilidad, y por tanto, que no se le aplique el art. 47 de la Ley balear, y, subsidiariamente, plantea que se conceda la reclasificación al margen de que se deniegue la concesión directa. En cuanto a lo primero, considera que el art. 47 es inaplicable en los supuestos de reclasificación, de conformidad con el Real Decreto 107/1995, bien por haber sido derogado por el art. 122 de la Ley de minas, en la reforma introducida por Ley 12/2007, de 2 de julio, porque dicho precepto es inconstitucional.

El juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma se formula en los términos siguientes:

a) La registrabilidad es una exigencia para el otorgamiento de permisos de investigación y concesiones directas de explotación de recursos de la sección C). La posibilidad que concede el art. 39.3 de la Ley de minas hay que entender que afecta a solicitudes de suyo registrables, pero que, por razones de interés superior, se declaran no registrables; y en materia de registrabilidad resulta de aplicación insoslayable al supuesto examinado, el art. 47 de la Ley balear, que no está derogado.

b) La registrabilidad es exigible en los supuestos de reclasificación, conforme al Real Decreto 107/1995. Esa reclasificación de recursos de sección A) a sección C) afecta a los de más relevancia económica, y su explotación se fomenta mediante un régimen de

beneficios fiscales en el mencionado Real Decreto, que se limita a aclarar cuáles son los recursos que se mantienen en la sección A) y, por exclusión, los que se reclasificarían en la sección C). A juicio del Auto, fuera de ese componente de fomento, la normativa de minas no resulta afectada por este Real Decreto, dado que el mismo no puede ir en contra de la Ley de minas, que exige para los recursos de la sección C) que los terrenos sean francos y registrables; exigencia que se configura como sustancial, tanto por razón del título de explotación –concesión frente a autorización al dueño del terreno–, como por su relevancia económica, y por la razón de ser de la registrabilidad a efectos de la viabilidad económica, envergadura de la explotación y mayor intervención administrativa.

c) El art. 47 de la Ley balear 13/2005 no ha sido derogado por el art. 122 de la Ley de minas, en la reforma introducida por la Ley 12/2007, pues el presupuesto de hecho de este precepto se refiere a la elaboración de instrumentos de ordenación urbanística, en tanto que la no registrabilidad se insertaría en el ejercicio de potestades de ordenación minera. Además, ese efecto derogatorio del art. 122 de la Ley de minas equivaldría a sostener que habría derogado el art. 39.3 de la propia ley, lo que no cabe y viene a confirmar que tales preceptos regulan supuestos distintos.

d) Actualmente la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares, en su art. 23.3, prevé que, excepcionalmente, pueda declararse la registrabilidad de estos recursos. Afirma el Auto que dicho precepto no ha derogado el art. 47 de la Ley 13/2005, y, si se admitiera dicha hipótesis, la no registrabilidad ex art. 47 habría estado vigente al menos hasta la promulgación de la Ley 10/2014.

e) En cuanto a la posibilidad de obtener la reclasificación sin necesidad de obtener la concesión directa, entiende que no es factible, pues el Real Decreto 107/1995 no excluye la aplicación de la normativa general de la Ley de minas, fuera de los concretos aspectos contemplados en el mismo. Al contemplar medidas de fomento, se exige para acceder a las mismas, reunir los requisitos de la sección C), por lo que cumplir dichos requisitos es una exigencia lógica para pasar de explotar recursos de la sección A) a la C), y que la explotación de éstos sea efectiva.

Entrando en el examen de fondo de las razones por los que el órgano judicial cuestiona la constitucionalidad del art. 47 de la Ley balear, el Auto señala que, tras el trámite de audiencia a las partes, se abandona la duda sobre la vulneración del art. 9.3 CE, en la vertiente de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, dado que cabe entender que implícitamente serían razones medioambientales las que inspiran el art. 47 de la Ley balear, y se centra la cuestión de inconstitucionalidad en la infracción de los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el 128.1, todos ellos de la CE, que se sustenta en la doctrina constitucional contenida en la STC 64/1982 y, más recientemente, en las SSTC 106, 134 y 2018/2014, que se basan en la anterior. En menor medida –afirma el Auto– cabe citar la STC 170/1989.

La STC 64/1982 dio prevalencia al art. 128.1 CE, considerando contrario a lo dispuesto en el mismo y en el art. 45 CE, la prohibición genérica de las actividades extractivas, por sustraerse de la riqueza nacional los recursos mineros, admitiendo que las Comunidades Autónomas impongan cargas adicionales para proteger el medio ambiente, pero no la prohibición general de las actividades extractivas de las secciones C) y D), que son las de mayor importancia económica. Esta doctrina fue aplicada en la STC 170/1989, que desestimó el recurso, precisamente, porque la prohibición quedaba limitada a unos terrenos muy concretos, y destinada, fundamentalmente, a las secciones A) y B), y se entendió que estaba implícito un interés público prioritario.

Las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014 parten de que la finalidad de las distintas leyes impugnadas es la protección medioambiental y entienden que la prohibición absoluta e incondicionada del uso de la fractura hidráulica como técnica de explotación y extracción de gas no convencional, en todo el territorio autonómico, contradice el art. 9.5 de la Ley del sector de hidrocarburos, precepto formal y materialmente básico ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE.

Considera el Auto que, en el presente supuesto, a efectos de la vulneración de la legislación básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.23 CE, la norma básica que se

toma en consideración es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, si bien, al tiempo de dictarse la Ley balear 13/2005, estaba vigente la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y flora y fauna silvestre. Cita, además, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, normas todas ellas que tienen la consideración formal y material de normas básicas. Y a los efectos del art. 149.1.25 CE, la norma básica estatal vulnerada es la Ley de minas.

El art. 47 de la Ley balear 13/2005, al declarar todo el territorio de las Islas Baleares como no registrable, impide el desarrollo de actividades extractivas de los recursos de la sección C), e incurre en extralimitación de la norma básica –art. 39.3 de la Ley de minas–, que contempla la declaración de no registrabilidad para zonas determinadas y por razones de interés público, estableciendo una medida, por su generalidad, carente de proporcionalidad y con una justificación medioambiental meramente intuitiva. Por lo tanto, las previsiones del art. 47 vendrían a producir un efecto equivalente a inaplicar un aspecto relevante de la Ley de minas a una parte del territorio nacional, en el que de forma indefinida y sólo por razones que se presumen, se excluye la investigación y explotación de unos recursos, que son los de mayor relevancia económica. La vigente normativa minera balear –la Ley 10/2014– no incurre en una previsión impeditiva genérica, sino que establece la regla general de no registrabilidad, aunque excepcionalmente podrá permitirse.

A efectos del art. 149.1.23 CE, afirma el Auto que el art. 47 de la Ley 13/2005 contempla, en cambio, una medida genérica, identificando como «zona determinada» todo el territorio de las Islas Baleares, pudiendo deducirse que el interés general se refiere a razones medioambientales. De la normativa básica medioambiental antes citada, cabe deducir, por el contrario, que la imposición, tanto de prohibiciones como de concretas limitaciones, dependerá de lo que en cada caso se decida de forma individualizada, en planes de ordenación de recursos naturales o en la normativa reguladora de espacios naturales; y desde el punto de vista del sistema de evaluación ambiental, también hay que referirla a la evaluación de concretos proyectos, sin excluir la posibilidad de explotación general y por tiempo indefinido de toda una clase de actividad extractiva.

Las anteriores consideraciones llevan al órgano judicial a plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 47 de la Ley balear 13/2005, por infracción de los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el 128.1, todos ellos de la Constitución.

4. Por providencia del Pleno de 26 de mayo de 2015 se acordó admitir a trámite la cuestión que plantea la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de las Illes Balears, por posible vulneración de los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el 128.1, todos ellos de la Constitución; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de las Islas Baleares, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

5. Mediante escrito registrado con fecha 5 de junio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 10 de junio de 2015.

6. Por escrito registrado el día 9 de junio de 2015, la representación procesal de D. PVV y de D.<sup>a</sup> MMC, en su condición de parte recurrida en el proceso *a quo*, solicitó que se le tuviera por personado y parte. En esa misma condición la representación procesal del D. BMO solicitó se le tuviera por personado en el proceso por escrito registrado el día 12 de junio de 2015. Finalmente, el 17 de junio de 2015, se personó la representación procesal de la mercantil demandante en el proceso *a quo*.

7. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado interesando la estimación de la cuestión fueron registradas en este Tribunal el día 22 de junio de 2015.

Alude en primer lugar a la delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, señalando que en la misma se plantea la contradicción del art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de Illes Balears, con las competencias exclusivas del Estado en materia de bases del régimen minero y energético del art. 149.1.25 CE y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente del art. 149.1.23 CE. Respecto a las competencias estatales en materia minera indica que, mientras que en la legislación básica estatal de minas se establecen como requisitos para la explotación de los recursos mineros de la Sección C que los terrenos sean francos y registrables, y como regla general la registrabilidad de los terrenos (art 39.3 de la Ley 22/1973), en la norma balear cuestionada se establece como regla general la no registrabilidad de los terrenos de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Baleares. En la legislación básica sobre protección de medio ambiente las limitaciones y prohibiciones tienen además que contemplarse individualmente para cada caso en concreto, sin prohibiciones generales que impidan la explotación general de la actividad económica o de un sector de la misma. En el artículo cuestionado se establece la limitación general o prohibición de la actividad minera a efectos de solicitar permisos de investigación y concesiones extractivas de la sección C de la Ley de minas estatal, siendo precisamente la explotación de los recursos de la sección C el que mayor relevancia económica tiene, lo que también hace que se conecte dicha cuestión con el art 128 CE.

Tras considerar correcto el juicio de relevancia contenido en el Auto de planteamiento, alega que la cuestión ha de estimarse por incurrir el precepto cuestionado en vulneración de la legislación básica estatal en materia minera y medio ambiental.

Sobre lo primero entiende infringido el art. 39.3 de la Ley de minas, precepto que, pese a su carácter preconstitucional, entiende formal y materialmente básico. Alude a la doctrina constitucional acerca de las bases en normas preconstitucionales según la cual una norma, por el mero hecho de ser preconstitucional, no debe ser considerada inepta para ser portadora de bases, pues respecto de la normativa anterior a la Constitución, las bases deben ser inferidas en función del contenido que tengan en cada caso. Para la Abogada del Estado el art. 39.3 en relación con el 37 de la Ley de minas cumple con los requisitos para poder ser considerado básico, cuando establece con carácter general, salvo razones de interés público, la registrabilidad de los terrenos y permitiendo excepcionar dicha registrabilidad cuando haya razones de interés público. La condición básica de la norma estatal supone que la norma autonómica la haya superado al establecer una prohibición absoluta (o limitación *ex lege*) de registrabilidad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, lo que impide en la práctica, sin haber justificado razones de interés general o público, y con ello, vulnerando el principio de proporcionalidad, impedir la concesión de recursos mineros de la sección C) en todo el territorio autonómico. A mayor abundamiento la Abogada del Estado cita el art. 149.1.13 CE como fundamento de la norma estatal, así como la doctrina de la STC 64/1982, respecto a la vinculación de las actividades extractivas con el art. 128 CE y su vinculación con el art. 133.2 CE.

En cuanto a la infracción de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente señala que tanto la actualmente vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, como la que lo estaba en el momento de dictarse la Ley balear, la Ley 41/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y flora y fauna silvestre, así como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, norma que deroga el Real Decreto Legislativo 112008, de 11 de enero, de evaluación de impacto ambiental y éste el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, son

normas formal y materialmente básicas. Alude a la doctrina de la STC 64/1982 para indicar que es posible que las Comunidades Autónomas impongan cargas adicionales para proteger el medio ambiente, pero no la prohibición general de las actividades extractivas de las secciones C) y D) que son las de mayor importancia económica. Cita además la doctrina de las SSTC 106, 134 y 208/2014, en las que el Tribunal declaró inconstitucional la prohibición absoluta de utilización de la técnica del *fracking* que habían establecido diversas normas autonómicas; señalando que, al igual que los casos allí enjuiciados, se produce una falta de proporcionalidad de la prohibición absoluta de la explotación de los recursos mineros de la sección C) en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, especialmente considerando que la propia normativa básica dispone la exigencia de evaluación de impacto ambiental previa a la aprobación de los proyectos, que es además revisable en vía jurisdiccional. Para la Abogada del Estado en el art. 47 de la Ley balear ello es aún más notorio que respecto de las normas autonómicas examinadas en las Sentencias citadas, por cuanto ni siquiera se justifican las razones medioambientales de la prohibición.

8. Por diligencia de ordenación de la Secretaría del Pleno de 23 de junio de 2015 se acordó unir a las actuaciones los escritos presentados por las partes del proceso *a quo* y, tenerles por personados y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con ellos las sucesivas actuaciones, y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederles un plazo de quince días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes.

9. La Presidenta del Parlamento de las Illes Balears, por escrito registrado el día 24 de junio de 2015, comunicó que la Cámara no se personaba en el proceso ni formulaba alegaciones.

10. La Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la representación que ostenta del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 6 de julio de 2015, interesando la desestimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Tras exponer los antecedentes de la presente cuestión alude a los arts. 47 y 48 de la Ley 13/2005, señalando que este último muestra la tutela por parte del legislador del único recurso minero existente en las islas, con una disposición de finalidad muy similar a la que después se expresaría en el art. 122 de la Ley de minas. En cuanto al art. 47 indica que su pretensión no era en absoluto la prohibición de las actividades mineras, sino la de acotar el ámbito de la principal actividad que se desarrolla en el territorio balear, esto es la explotación de recursos de la sección A) en los yacimientos denominados canteras. Señala asimismo que el aprovechamiento de los minerales propiamente dichos sigue normalmente un orden secuencial que comienza con el permiso de exploración, sigue con el de investigación (arts. 43 a 59), y culmina con la concesión de explotación (arts. 60 a 81). Reconoce también que la limitación de la actividad minera de investigación suponía también una limitación de las posibles (pero inciertas) concesiones de explotación que pudieran derivarse de los correspondientes permisos de investigación.

Ahora bien, entiende la Abogada de las Illes Balears que dicha limitación de las concesiones directas de explotación derivada del art. 47 de la Ley 13/2005 en modo alguno se puede calificar como una prohibición general de las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, rechazando así que el precepto vulnere el art. 128.1 CE.

En cuanto a la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias señala que en materia medioambiental la Comunidad Autónoma puede dictar normas adicionales de protección respetando la legislación básica estatal, que cumple una función de ordenación mediante mínimos, de manera que las normas autonómicas pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.

Indica así que tanto a la luz de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, como de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, se concluye que la legislación básica del Estado no admite la prohibición genérica de ninguna actividad económica concreta, sino que remite, en relación con el régimen de las actividades en cada zona del espacio natural, a la planificación que al respecto establezca el plan de ordenación de los recursos naturales, cuya finalidad es, en esencia, zonificar el espacio natural determinando el régimen de usos y actividades dentro de cada zona.

La Abogada de la Comunidad Autónoma alega que la norma estatal no impide la actuación autonómica, afirma que la intensidad de protección medioambiental frente a la actividad minera puede ser máxima, conforme a la doctrina de la STC 64/1982, señalando que «lo que el Tribunal Constitucional dice es que con carácter general, y para todo el territorio del Estado o de una Comunidad Autónoma, no se puede prohibir toda la actividad minera, o dificultarla de tal manera que haga imposible la utilización de los recursos naturales, lo que no es el caso, insistimos, del artículo 47 de la ley autonómica».

Finalmente indica que las referencias al «Gobierno» del art. 39 de la Ley de minas han de entenderse referidas al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por lo que se trata del ejercicio de una competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma. En el presente caso, por tanto, la Comunidad Autónoma ejerció su competencia legislativa con respeto a las bases o normas básicas estatales, haciendo uso de la posibilidad de declaración de no registrabilidad por razones de interés público que la norma estatal le brinda, no existiendo por ello vulneración alguna del reparto competencial que resulta del art. 149.1.25 CE.

11. La Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones el 7 de julio de 2015, en el que solicitó la estimación de la cuestión de constitucionalidad por los motivos siguientes.

Expone, en primer lugar, los antecedentes de la presente cuestión indicando la correcta formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia. En cuanto al fondo señala que «resulta necesario poner de manifiesto que lo establecido por la norma cuestionada es la no registrabilidad de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Baleares, a los efectos de explotación de los recursos comprendidos en la sección C) de la Ley 22/1973, de Minas», cuando el art 37.2 de la Ley 22/1973 de minas exige para la concesión de permisos de investigación y concesiones directas de explotación de recursos de la sección C), que los terrenos sean francos y registrables. Se trata, entonces, de una cuestión en la que las dudas de constitucionalidad que se plantean se refieren a la distribución constitucional de competencias, en materia de medio ambiente y en materia de régimen minero y energético.

Señala que el precepto legal cuestionado forma parte de una ley de las denominadas de acompañamiento, que no tiene como objetivo específico el régimen minero, sin que exista pues constancia de cuál sea la motivación concreta del precepto, si bien parece que hay que entender que la finalidad implícita de la disposición cuestionada es la protección medioambiental. Recuerda al respecto que las competencias autonómicas en materia de minería y de medio ambiente están subordinadas a la competencia estatal para establecer la legislación básica en ambos casos, por lo que para apreciar la vulneración competencial es necesario confrontar el precepto cuestionado con las normas básicas estatales en materia de protección del medio ambiente y del régimen de la minería. Las normas básicas estatales a examinar serían: respecto al art. 149.1.23 CE, la Ley 42/2007, de 13 diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, aunque al tiempo de dictarse la norma autonómica cuestionada estaba en vigor la Ley 4/1989, de 27 marzo de espacios naturales y de flora y fauna silvestre, y la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental; y respecto al art. 149.1.25 CE, la norma básica que debe ser tenida en consideración es la Ley 22/1973, de 21 de julio de minas.

Con respecto a la doctrina constitucional que entiende aplicable, alude a la STC 64/1982, en la que se analizó la posible infracción del art 149.1.23 CE por extralimitación competencial de la Comunidad de Cataluña, considerando entonces el Tribunal

Constitucional que la prohibición genérica de las actividades extractivas de recursos de las secciones C) y D) de la Ley de minas, que establecía la norma autonómica, suponía una extralimitación de la facultad de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente y resultaba contrario a lo dispuesto en los arts. 48 y 128 CE. Cita también las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014 sobre leyes autonómicas que prohibían la utilización en sus respectivos territorios de la técnica de fractura hidráulica en la investigación y extracción de hidrocarburos no convencionales, prohibición que se consideró asimismo contraria a las competencias estatales de los arts. 149.1.13, 23 y 25 CE.

Trasladando la anterior doctrina al supuesto cuestionado, la Fiscal General del Estado indica, respecto a la vulneración de las competencias estatales en materia de minería, que el art. 39.3 de la Ley 22/1973 establece la facultad del Gobierno para declarar como no registrables zonas determinadas por razón de interés público. El cuestionado art. 47 de la Ley 13/2005, determina el ejercicio por la Comunidad de las Islas Baleares de esa facultad. Sin embargo, la declaración genérica de no registrabilidad supone una prohibición de carácter absoluto en esta Comunidad de las actividades de investigación y explotación de los recursos mineros incluidos en la sección C), puesto que el art. 37.2 de la Ley 22/1973 exige como requisitos para el otorgamiento de los permisos de investigación y de concesiones de explotación de los recursos incluidos en la citada sección C), que los terrenos sean francos y registrables. Esta prohibición está en contradicción con la norma estatal que atribuye al Gobierno una facultad de declarar como no registrables «zonas determinadas» y «por razones de interés público». Además considera que la exclusión de la actividad de explotación de recursos mineros de la sección C), que resulta de la declaración general de no registrabilidad, se opone al aprovechamiento de este tipo de recursos que se regula en los arts. 37 y ss. de la Ley de minas. En el precepto cuestionado la declaración de no registrabilidad no solo es hecha, además, para todo el territorio de la Comunidad y no para una determinada zona del mismo, sino que tampoco se identifica el concreto interés público que motiva esa declaración. Todo ello lleva a la Fiscal General del Estado a concluir que el precepto legal autonómico contradice la base estatal sin que quepa una interpretación que permita excluir la extralimitación competencial.

El escrito del Ministerio público examina también la contradicción del art. 47 con la legislación básica en materia de medio ambiente, la Ley 42/2007, de 13 diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, y la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental. Se trata en ambos casos de leyes básicas, tanto desde el punto de vista formal de su declaración expresa como normas básicas por la propia ley, como desde el punto de vista material, en cuanto al contenido de su regulación. Las normas básicas contemplan como requisito para los proyectos de extracción de los recursos incluidos en la sección C) de la Ley de minas, la previa evaluación de impacto ambiental, previsión que se ve contradicha por la norma autonómica, puesto que la declaración genérica e incondicionada del carácter de no registrable de todo el territorio de la comunidad supone la exclusión total de las actividades extractivas de estos recursos, excediendo así de la competencia autonómica para fijar normas adicionales de protección en materia medioambiental. Por eso la Fiscal General del Estado entiende de aplicación la doctrina de las ya mencionadas SSTC 106, 134 y 208/2014 sobre la prohibición de la técnica denominada *fracking*, de las que concluye que la declaración de la norma autonómica «está en oposición con la legislación básica dictada por el Estado ex art 149. 1 23 y 25, puesta en relación con el art. 128.1 de la Constitución, que contempla la subordinación de la riqueza del país cualquiera que sea su titularidad al interés general, al sustraer de la riqueza nacional la explotación de los recursos mineros de la sección C) de especial importancia económica, lo que podría aun tener un mayor impacto si dicha previsión legal se aplicara en el territorio de otras Comunidades».

Finalmente señala que no existe un interés público concreto que haya sido puesto de manifiesto por la norma, así como que el reconocimiento de la extralimitación competencial puede entenderse implícito en la propia Ley 10/2014, de 1 de octubre, de Minas de las Islas Baleares, vigente en la actualidad, que no excluye con carácter absoluto la registrabilidad de los terrenos a efectos de aprovechamiento de los recursos mineros de la

sección C), como se desprende de su art 23, sin que, por ello, haya perdido objeto la cuestión de inconstitucionalidad.

12. La representación procesal de la mercantil demandante en el proceso *a quo* cumplimentó el trámite de alegaciones conferido el día 15 de junio de 2015, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Alega al respecto que el precepto cuestionado infringe los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el art. 128.1 CE, al prohibir el otorgamiento de los derechos mineros de mayor relevancia económica, pues el art. 39.3 de la Ley de Minas no habilita a una Comunidad Autónoma a prohibir en todo su territorio las actividades mineras de mayor importancia económica, tal como se desprende de la doctrina de las SSTC 170/1989 y 64/1982. Señala que el art. 39.3 de la Ley de minas goza del carácter de normativa básica estatal tanto desde un punto de vista formal como material, que ha de respetarse por la Comunidad Autónoma, conforme al reparto competencial que ha diseñado la Constitución en el que corresponde al Estado el establecimiento de las bases en materia minera y medioambiental, de tal manera que las normas estatales delimitan indirectamente las competencias autonómicas de desarrollo. Pese a que la Ley 13/2005 no especifica el carácter competencial en cuya virtud se dicta, ni tampoco el art. 47 indica cual es el interés general que pretende salvaguardar mediante la prohibición que contiene, todo apunta a que o nos encontramos ante una competencia minera o de protección al medio ambiente, señalando, respecto a este último aspecto, que la norma autonómica no introduce un plus de protección, sino que directamente establece una regulación distinta y contraria a la normativa estatal básica, que debe reputarse inconstitucional.

13. D. PVV y D.<sup>a</sup> MMC formularon sus alegaciones mediante escrito registrado el día 15 de julio de 2015 solicitando la desestimación de la cuestión.

Argumentan que el art. 47 no invade la legislación básica en relación a la protección de medio ambiente, ni la legislación básica establecida en la ley de Minas, en cuanto atiende a la protección del interés general determinado por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las especificidades y características territoriales y económicas, y englobado en una amplia visión de lo que supone la actividad extractiva en el territorio balear y su repercusión en el resto del territorio español. Al mismo tiempo, el art. 47 no repercute negativamente en el interés general de la nación, pues la restricción que plantea el artículo enjuiciado no afecta ni merma la aportación a la riqueza de todo el país, como demuestran los hechos y la realidad de las islas, sus recursos y sus circunstancias. Este precepto recoge la preocupación de la Comunidad Autónoma balear sobre la protección del medio ambiente, estableciendo un equilibrio con la industria extractiva tradicional y prácticamente exclusiva de las islas, que se ha desarrollado en las llamadas canteras, de la sección A).

El precepto cuestionado se ha aprobado pues en el ejercicio de las competencias autonómicas y no vulnera la legislación básica estatal. En relación a la legislación estatal en materia de medio ambiente, se sostiene que tienen la consideración formal y material de normas básicas la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio y de la biodiversidad junto con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Entiende el Tribunal Supremo que la medida cuestionada no supondría una carga o medida adicional para la protección del medio ambiente concretada en impedir la actividad minera, sino un impedimento general con efecto equivalente a una prohibición de la misma de naturaleza general y de duración indefinida. El escrito rechaza este argumento por dos razones: el art. 47 limita un tipo de explotación por sus características incompatibles con las de las islas. Así, no impide ni rebasa la competencia básica del Estado, cuyo objetivo es, precisamente, la introducción de una nueva medida de protección, acorde con las características de la industria extractiva insular, las características del territorio, y sin que esa medida incida en la actividad minera tradicionalmente desarrollada en las islas. En el mismo sentido hay que entender que el art. 47 no invade competencia alguna, en relación a lo dispuesto en la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, pues no incide en dicha técnica.

En cuanto al art. 149.1.25 CE señala que la norma básica es la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, en particular su art. 39.3. El art. 47 de la Ley 13/2005 en puridad no contempla una prohibición a toda la actividad extractiva, pero sí una previsión normativa que, al declarar a todo el territorio de las Islas Baleares como no registrable, elimina un presupuesto necesario para un tipo de explotación minera que se clasifica en la sección C); previsión que puede adoptar el legislador autonómico, en cuanto lo que pretende es que no existan explotaciones de una determinada dimensión o envergadura en atención a su impacto sobre el territorio, el medio natural y el turismo. Supone así una decisión limitadora de las explotaciones para compatibilizar esta actividad con los intereses económicos generales de la Comunidad Autónoma. Por ello, «cuando la Comunidad Autónoma aprueba el art. 47 de la Ley 13/2005, lo que está haciendo es proteger el territorio insular de un tipo de actividad no prioritaria ni necesaria en este momento cuya envergadura no es compatible ni con las características del territorio ni con las características económicas del mismo, por lo que el interés general deriva en una mayor protección del territorio» en conjunción con «la apuesta decidida del gobierno balear por el impulso de otros sectores económicos, estos si claves para el desarrollo de las islas, en conjunción con la defensa y protección medioambiental». Por ello se sostiene que, manteniendo las explotaciones de la sección A), no se limita ni se restringe la explotación minera de las islas, tradicionalmente basada en las canteras, sin que por las características de la Comunidad Autónoma, formada por el territorio insular, la restricción de la explotación en la sección C), no afecta en absoluto a la necesaria solidaridad que debe preceder la legislación y tratamiento de las explotaciones y recursos mineros, excluyendo así la vulneración del art. 128.1 CE.

Finalmente descarta que resulte de aplicación la doctrina de las SSTC 106, 134 y 208/2014, y alude a la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, describiendo su tramitación y las modificaciones introducidas en el régimen de no registrabilidad, y que, a su juicio, al no existir prohibición absoluta alguna, dispararían las dudas de constitucionalidad de la norma.

14. Por escrito registrado en este Tribunal el día 15 de julio de 2015 la representación procesal de D. BMM se personó en el proceso sin formular alegaciones.

15. Mediante providencia de fecha de 3 de noviembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 5 de noviembre del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, por vulneración de los arts. 149.1.23 y 149.1.25, en relación con el 128.1, todos ellos de la Constitución.

El precepto cuestionado establece lo siguiente:

«Artículo 47. *Declaración de zona no registrable.*

Por razones de interés público, se declara todo el territorio de las Illes Balears como zona no registrable a los efectos de lo establecido en el art. 39.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en el art. 57.3 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el reglamento general para el régimen de la minería.»

El órgano judicial considera que la prohibición genérica de actividades extractivas y de explotación de recursos mineros, que deriva de lo dispuesto en el art. 47 de la Ley 13/2005, en la medida en que viene a declarar todo el territorio autonómico como no registrable a efectos de la explotación de determinados recursos mineros, incurriría en vulneración de las competencias estatales de los arts. 149.1.23 y 149.1.25 CE en relación con el art. 128.1 CE, tal como esas competencias han sido ejercidas en la legislación minera y medioambiental del Estado.

La Abogada del Estado, la Fiscal General del Estado y una de las partes comparecidas han interesado la estimación de la cuestión, al estimar que el precepto es contrario a las competencias del Estado en materia de bases del régimen minero y energético del art. 149.1.25 CE y de legislación básica sobre protección del medio ambiente del art. 149.1.23 CE. La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma, por el contrario, ha defendido que se trata de una norma de carácter medioambiental adoptada en el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, extremo en el que ha coincidido con otras de las partes del proceso *a quo*, que ha formulado alegaciones en el presente proceso.

2. Previamente al enjuiciamiento de la cuestión planteada han de hacerse dos precisiones.

La primera se refiere a que, durante la pendencia del proceso judicial *a quo*, el precepto legal cuestionado se ha visto, en cierta medida, afectado por lo dispuesto en el art. 23 de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, el cual, excepcionalmente, permite declarar la registrabilidad para los recursos mineros de la sección C) a solicitud del interesado, acreditando la disponibilidad de los terrenos y el cumplimiento del resto de condiciones exigidas en el precepto.

Como advierte el Auto de planteamiento, no es indiscutible que esta regulación, dado su carácter excepcional, se oponga a lo establecido en el cuestionado art. 47 de la Ley 13/2005, precepto que, por lo demás, tampoco es expresamente derogado por la Ley 10/2014. En todo caso, es indudable que la regulación de la Ley 10/2014 no afecta a la pervivencia del objeto de la presente cuestión, que solamente se hubiera visto afectado, si la norma cuestionada dejara de ser aplicable o no fuera ya relevante para la resolución del proceso judicial en el que ha sido planteada. El art. 47 de la Ley 13/2005 es relevante para la resolución del proceso judicial en el que la cuestión ha sido formulada (por todas, STC 73/2014, de 8 de mayo, FJ 2), pues, habida cuenta de que en el recurso contencioso-administrativo se impugna una resolución administrativa dictada en aplicación de la disposición legal cuestionada, su constitucionalidad o inconstitucionalidad incidirá necesariamente en la validez de los actos dictados en su aplicación, como el recurrido en el proceso judicial *a quo*.

En segundo lugar debemos recordar que en las cuestiones de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 4/2011, de 4 febrero, FJ 3; 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 2, y 191/2012, de 29 de octubre, FJ 2) el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque constitucional, vigentes en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso *a quo*, así como aquellas otras que, en su caso, operen como parámetro de enjuiciamiento del precepto cuestionado. Eso significa que, en lo que resulte procedente, debemos tomar en consideración lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, así como, en los términos que a continuación se exponen, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

3. Del examen del Auto de planteamiento se deduce que nos encontramos ante una cuestión de inconstitucionalidad de contenido esencialmente competencial; la aducida vulneración del art. 128.1 CE tiene un carácter accesorio, y de refuerzo de los argumentos relacionados con la invasión del orden de distribución de competencias que aprecia el órgano judicial.

Resulta necesario pues, en primer lugar, dilucidar el encuadramiento de la cuestión controvertida, a efectos de identificar los títulos competenciales en concurso, para lo cual es precisa una referencia siquiera sucinta al régimen de registrabilidad al que alude la norma cuestionada por referencia a la Ley 22/1973 y sus disposiciones de desarrollo.

La Ley 22/1973 regula así el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fuere su origen y estado físico, clasificando los recursos mineros en cuatro secciones, A), B), C) y D). Pertenecen a la sección A) los yacimientos minerales y demás recursos geológicos de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos

cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado. La sección B) incluye las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley. La sección C) la integran cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley, finalmente, forman parte de la sección D) los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético, que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.

En particular, los recursos de las secciones C) y D) pueden ser investigados o explotados mediante los correspondientes y sucesivos permisos de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación. Para otorgar estos, y otros derechos mineros, es condición indispensable que los terrenos sobre los que recaigan reúnan las condiciones de francos y registrables, salvo los permisos de exploración, que se otorgan sin excluir de su perímetro los terrenos que no sean francos y registrables. A estos efectos, el art. 39 de la Ley de minas considera que para ser registrable un terreno, además de ser franco, ha de tener la extensión mínima que sea exigible y que se determina reglamentariamente.

No obstante la incidencia que los recursos mineros y su explotación tienen sobre otras materias, en especial la protección del medio ambiente, hemos de entender, dado el contenido del precepto cuestionado, relativo a la irregistrabilidad de todo el territorio de las Illes Balears a afectos de la explotación de los recursos mineros de la sección C), que la cuestión controvertida se encuadra en el ámbito material del régimen minero. La registrabilidad es un concepto propio de este específico sector cuya regulación, en sí misma, no tiene por objeto atajar las repercusiones negativas sobre el entorno y la biodiversidad de la actividad minera (en el mismo sentido, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3). Se trata de una exigencia para el otorgamiento de permisos de investigación y concesiones directas de explotación de recursos de la sección C), que no tiene que ver con requerimientos medioambientales, sino con la demarcación de un perímetro concreto de terreno en el que se realicen estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la sección C), de manera que una vez definidos, se pueda proceder a su explotación, previo el otorgamiento de la correspondiente concesión.

En esta materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las «bases de régimen minero» (art. 149.1.25 CE). A su vez, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia. Así sucede en el caso de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, cuyo Estatuto le atribuye «el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «régimen minero y energético», «en el marco de la legislación básica del Estado» (art. 31.15 del Estatuto de Autonomía para Illes Balears).

4. Encuadrada así la cuestión, resulta que se fundamenta, esencialmente, en la inconstitucionalidad mediata en que incurriría el precepto impugnado, al entrar en contradicción insalvable con la normativa básica estatal, en este caso, los arts. 37 a 39 de la Ley 22/1973 que, dentro de la regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección C, establecen el régimen aplicable a los terrenos francos y a los terrenos registrables. De este encuadre competencial se desprende que la cuestión central para decidir la presente controversia es, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto (por todas, STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 3) determinar si el régimen jurídico de la registrabilidad de los terrenos a efectos mineros contemplado en la Ley 22/1973 es formal y materialmente básico conforme a nuestra doctrina pues, si lo fuera, constituiría un ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.25 CE, lo que supondría que el precepto autonómico solo sería constitucional, si resultase compatible con dicha legislación básica.

A los efectos que aquí interesan, cabe destacar que el art. 37.2 exige, para el otorgamiento de los permisos de investigación y de las concesiones directas de explotación de recursos de la sección C), «que los terrenos sobre los que recaigan reúnan las condiciones de francos y registrables». De conformidad con el artículo 38.1, «se considerará que un terreno es franco si no estuviera comprendido dentro del perímetro de una zona de reserva del Estado, propuesta o declarada para toda clase de recursos de la sección C, o de los perímetros solicitados o ya otorgados de un permiso de exploración, un permiso de investigación o una concesión de explotación». El art. 39, por su parte, declara que «se considerará que un terreno es registrable si, además de ser franco, tiene la extensión mínima exigible», extensión concretada en el mínimo de una cuadrícula minera, definida en los términos del art. 98 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general para el régimen de la minería. El apartado 3 del art. 39 precisa que, «sin perjuicio de todo lo anterior, el Gobierno podrá declarar no registrables zonas determinadas por razones de interés público, a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos ministeriales interesados y del de Industria, previo informe de la Organización Sindical».

El carácter preconstitucional de los preceptos legales que se han expuesto no excluye *a radice* su relevancia en este proceso constitucional, ya que «es doctrina consolidada que la dimensión material de las normas básicas permite que pueda extraerse de las normas preconstitucionales (que, obviamente, no pueden atender a la exigencia de explicitación formal como normas básicas) los principios o criterios que pudieran tener tal carácter ... sirviendo, así, de parámetro de contraste con la norma objeto de la presente cuestión» (STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 9). No obstante y en esta misma Sentencia hemos advertido que «la operación de deducir bases normativas de la legislación preconstitucional ha de realizarse con suma cautela y teniendo siempre presentes las categorías contenidas en la Constitución respecto del reparto constitucional y el alcance de las mismas» [FJ 10 b)]. En consecuencia, no cabe excluir de antemano que los preceptos citados integren el bloque normativo que ha de servir como parámetro de la constitucionalidad mediata del art. 47 de la Ley 13/2005, sin perjuicio de lo que resulte de su análisis material.

En relación con la noción material de las bases, su delimitación por este Tribunal tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, «pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas» (STC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5). Cabe recordar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es «el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias» (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1); a partir de él podrá «cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16).

Estas condiciones, con la salvedad a la que inmediatamente se aludirá, concurren en los señalados preceptos de la Ley 22/1973 que han de considerarse materialmente básicos ex art. 149.1.25 CE, pues constituyen un marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional, que determina la fijación por el Estado de unos criterios uniformes a la hora de proceder a la ordenación de la explotación de determinados recursos mineros. La única excepción viene dada por la facultad prevista en el art. 39.3 de la Ley estatal para declarar no registrables determinadas zonas, la cual debe entenderse atribuida a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuando hayan asumido las competencias correspondientes, como es el caso (en el mismo sentido, entre otras, STS de 20 de junio de 2007).

5. Señalado el carácter básico de las normas estatales es patente que el art. 47 de la Ley 13/2005 incurre en una contradicción insalvable por vía interpretativa, pues el

criterio de la Ley 22/1973 es, precisamente, que cualquier terreno pueda ser, en principio, considerado como registrable, admitiéndose como excepción a esta regla general, que dicha condición se altere cuando concurren razones de interés general debidamente apreciadas. Puesto que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene reconocida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen minero y energético, es claro que puede ejercer la facultad de declaración de determinados terrenos como no registrables consagrada en el art. 39.3 de la norma estatal, pero esa competencia ha de ejercerse «en el marco de la legislación básica del Estado», y que, por tanto, queda condicionada por lo que en ella se establezca. Y sucede que lo que la norma básica estatal establece es justo lo contrario de la prohibición absoluta incluida en la norma autonómica, pues no otra cosa se desprende del art. 39.3, que configura una excepción a una regla general implícita de «registrabilidad» de todos los terrenos.

La simple comparación de ambas previsiones evidencia así la insalvable contradicción existente entre la base estatal y la norma balear, pues excluir con carácter general que el territorio de la Comunidad Autónoma pueda ser considerado registrable a efectos del régimen de aprovechamiento de los recursos de la sección C), supone limitar el otorgamiento de permisos de investigación y concesiones de explotación en contra de lo dispuesto en la Ley 22/1973, que admite este tipo de limitaciones sólo para determinadas zonas en las que concurre una razón de interés general que lo justifique. De este modo el art. 47 de la Ley 13/2005, al configurar como irregistrable la totalidad del territorio autonómico altera el régimen de explotación de los recursos de la sección C), elimina un presupuesto necesario para su explotación y la impide totalmente en la práctica, contraviniendo con ello la regla básica ex art. 149.1.25 CE e infringiendo el orden constitucional de distribución de competencias.

6. Esta conclusión no puede verse enervada por la consideración de que la norma balear responda a la necesidad de garantizar el medio ambiente. No hay duda alguna acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos mineros se realice sin menoscabo del medio ambiente y en condiciones tales que no produzca un grave detrimento de los terrenos afectados. De hecho, como resalta la STC 45/2015, una de las pocas Sentencias constitucionales que se pronuncia sobre la legislación minera –la STC 64/1982, de 4 noviembre– ya examinó alguno de los aspectos de dicha legislación (en particular, el margen autonómico para la fijación de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones) desde la perspectiva del art. 149.1.23 CE.

No obstante, además de que tal finalidad medio ambiental no aparece explicitada como tal en la norma, la declaración genérica de todo el territorio de una Comunidad Autónoma como no registrable no es una medida proporcionada, y que permita «armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos», como ha exigido nuestra doctrina, precisamente, en la citada STC 64/1982. Por tanto, si bien este Tribunal (STC 64/1982, FFJJ 5 y 6; SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre) ha venido admitiendo que las Comunidades Autónomas puedan imponer deberes y cargas para el otorgamiento de autorizaciones permisos y concesiones mineras, con la finalidad de proteger el medio ambiente, siempre que las mismas sea razonables y proporcionadas al fin propuesto, ha considerado contrario al orden constitucional de distribución de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, el establecimiento de prohibiciones genéricas, absolutas e incondicionadas, como son las que se contemplan el precepto controvertido En ese sentido, la STC 106/2014, FJ 8 a), recuerda que «De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético», que es lo que ha sucedido en el presente caso.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

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

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