



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

REC. ORDINARIO(c/d) Num.: 353/2012

Votación: 10/06/2014

Ponente Excmo. Sr. D.: Manuel Campos Sánchez-Bordona

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Junio de dos mil catorce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 353/2012 interpuesto por el CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA (CANARIAS), representado por la Procurador D^a. María de Villanueva Ferrer, contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de



hidrocarburos denominados "Canarias-1", "Canarias-2", "Canarias-3", "Canarias-4", "Canarias-5", "Canarias-6", "Canarias-7", "Canarias-8" y "Canarias-9"; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, y "REPSOL INVESTIGACIONES PETROLÍFERAS, S.A.", representada por el Procurador D. José Luis Martín Jaureguibeitia.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Cabildo Insular de Fuerteventura interpuso ante esta Sala, con fecha 11 de mayo de 2012, el recurso contencioso-administrativo número 353/2012 contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Canarias-1", "Canarias-2", "Canarias-3", "Canarias-4", "Canarias-5", "Canarias-6", "Canarias-7", "Canarias-8" y "Canarias-9".

Segundo.- En su escrito de demanda, de 17 de diciembre de 2012, la entidad recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que, con estimación del recurso, se anule el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, impugnado, por su disconformidad al ordenamiento jurídico, con todas las consecuencias legales inherentes a tal declaración y, entre ellas, la ineficacia de todos los actos de la Administración demandada en desarrollo y ejecución del Real Decreto impugnado, condenando en costas a la demandada". Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 30 de enero de 2013, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que desestime el recurso e imponga las costas al Excmo. Cabildo Insular de Fuerteventura". Por otrosí se opuso al recibimiento a prueba.



Cuarto.- "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." contestó a la demanda con fecha 7 de mayo de 2013 y suplicó que se dicte sentencia "por la que se desestime el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte demandante". Por otrosí se opuso igualmente al recibimiento a prueba.

Quinto.- Practicada la prueba declarada pertinente por auto de 18 de junio de 2013 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por escrito de 12 de marzo de 2014 el Cabildo Insular de Fuerteventura solicitó a la Sala que "disponga la práctica de las diligencias finales de prueba que hemos señalado en el ordinal 8º de este escrito": que "se admitan los documentos unidos a este escrito y se requiera a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente [...] la aportación de copia de la documentación completa integrante de la propuesta del Lugar de Importancia Comunitaria 'Espacio Marino del Oriente y Sur de Lanzarote-Fuerteventura', como resultado del Proyecto Indemares y que, como para el resto de LICs propuestos, ha de comprender la Memoria-Resumen, el Mapa y el Formulario Normalizado de Datos, así como la Capa Cartográfica Digital de la Zona Propuesta".

Sexto.- Por auto de 27 de marzo de 2014 la Sala acordó:

"Primero.- Dejar sin efecto el señalamiento para la deliberación, votación y fallo del presente recurso, previsto para el día 1 de abril de 2014.

Segundo.- Acordar, como diligencia final, la práctica de la prueba, a cargo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, consistente en que se aporte la documentación completa justificante tanto de la iniciativa de incluir entre los Lugares de Importancia Comunitaria el denominado 'Espacio Marino del Oriente y Sur de Lanzarote-Fuerteventura' en el seno del Proyecto Life+Indemares, como de la ausencia de dicho espacio en las propuestas de orden ministerial para las que se abierto el proceso de información pública.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente deberá aportar a la Sala dicha documentación en el plazo más breve posible y, en todo caso, antes de veinte días. Una vez practicada la prueba, las partes dispondrán de cinco días para alegar cuanto estimen



conveniente acerca de su alcance e importancia."

Séptimo.- Con fecha 2 de abril de 2014 "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." solicitó a la Sala "que se complete o amplíe la diligencia final de prueba acordada, a instancia de la parte demandante, mediante auto de 27 de marzo de 2014, al objeto de que:

A) Se oficie al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, para que informe:

1º. Si, en el ámbito del proyecto Life+Indemares, y por lo que respecta a las Islas Canarias, inicialmente se planteó la inclusión sólo de las aguas marinas situadas al Sur de Fuerteventura dentro de una iniciativa para la identificación de los espacios de valor a incluir en la Red Natura 2000 para su declaración como Lugar de Importancia Comunitaria, extendiéndose con posterioridad esa área geográfica a las aguas orientales de Lanzarote y Fuerteventura.

2º. Que en el área geográfica comprendida por la iniciativa como Lugar de Importancia Comunitaria del actualmente denominado 'Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote' no se encuentra situada ninguna de las alternativas de localización de sondeos exploratorios denominados 'Sondeo Exploratorio Sandía-1', 'Sondeo Exploratorio Chirimoya-1', 'Sondeo Exploratorio Zanahoria-1', 'Sondeo Exploratorio Plátano-O', 'Sondeo Exploratorio Cebolla-1' y 'Sondeo Exploratorio Naranja-1', cuya ubicación consta reflejada en el Anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 182 de 31 de julio de 2013.

3º. Que, no obstante lo anterior, y pese a que, hasta la fecha, no ha tenido lugar ni la propuesta ni la declaración como Lugar de Importancia Comunitaria del 'Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote', el Estudio de Impacto Ambiental presentado por Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A., y sometido a información pública, para los sondeos exploratorios anteriormente mencionados, ha incluido, en su Capítulo V, una evaluación adecuada de las posibles afecciones del proyecto tanto a lugares presentes de la Red Natura 2000 como a lugares que puedan incluirse en el futuro en esa Red Natura 2000 y, entre ellas, al 'Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote'.

B) Se tenga por aportada la respuesta parlamentaria del Comisario de Medio Ambiente de 24 de enero de 2014 a la que se ha hecho referencia."

Octavo.- Por auto de 9 de abril de 2014 la Sala acordó:

"Admitir como diligencia final de prueba el documento aportado por 'Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.' (respuesta de la Comisión



Europea de 24 de enero de 2014 a la pregunta parlamentaria número E-013300-2013). Una vez practicada la prueba que se acordó en auto de 27 de marzo de 2014, las partes dispondrán de cinco días para alegar cuanto estimen conveniente acerca del alcance e importancia de todos los documentos incorporados a los autos."

Noveno.- Con fecha 11 de abril de 2014 tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal Supremo la documentación facilitada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, remitida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Décimo.- El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 30 de abril de 2014 y suplicó a la Sala que "resuelva de conformidad con las mismas".

Undécimo.- El Cabildo Insular de Fuerteventura, por escrito de 6 de mayo de 2014, suplicó a la Sala que se dicte "sentencia en los términos que tenemos solicitados en el suplico de nuestra demanda, con planteamiento previo en su caso de las cuestiones prejudiciales que dejamos expuestas en nuestro escrito de conclusiones".

Duodécimo.- "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." evacuó el trámite conferido con fecha 7 de mayo de 2014 y suplicó sentencia "conforme con el suplico de nuestra contestación a la demanda".

Decimotercero.- Por providencia de 21 de mayo de 2014 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 10 de junio siguiente.

Decimocuarto.- Por escrito de 6 de junio de 2014 el Abogado del Estado acompañó copia de la resolución de 29 de mayo de 2014 por la que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente formuló declaración de impacto ambiental del proyecto de perforación de sondeos exploratorios en los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Canarias 1 a 9".



Decimoquinto.- La deliberación del presente recurso comenzó el día 10 de junio del año en curso y se prolongó durante ulteriores sesiones hasta la del día 18 de junio, en que se votó y falló.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Es objeto del presente recurso, interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura, el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, "por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Canarias-1', 'Canarias-2', 'Canarias-3', 'Canarias-4', 'Canarias-5', 'Canarias-6', 'Canarias-7', 'Canarias-8' y 'Canarias-9'."

La Sala ha deliberado de modo simultáneo los recursos números 327/2012 (interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias), 332/2012 (interpuesto por la Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción), 353/2012 (interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura), 363/2012 (interpuesto por el Cabildo Insular de Lanzarote), 364/2012 (interpuesto por WWF Adena), 365/2012 (interpuesto por Izquierda Unida) y 368/2012 (interpuesto por la Fundación César Manrique).

Segundo.- El Real Decreto 547/2012 consta de un artículo único a tenor del cual "queda modificado" el Real Decreto 1462/2001 en dos de sus determinaciones:

A) Por un lado, "se sustituyen los apartados c y d del artículo 2 del Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por un único apartado c), con la siguiente redacción: c) Tercer, cuarto, quinto y sexto año: Se perforarán al



menos dos pozos exploratorios de 3.500 metros de profundidad aproximada y se realizarán estudios geológicos y geofísicos, todo ello con una inversión mínima de veinte millones de euros."

B) Por otro lado, se introduce un nuevo artículo denominado "2 bis. Medidas de protección medioambientales", con la siguiente redacción:

"1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, las medidas de protección medioambiental son las que se recogen en los documentos "Protección del Medio Ambiente en Operaciones de Adquisición de Sísmica Marina" y "Protección del Medioambiente en la Perforación de Sondeos Exploratorios Marinos", presentados por los titulares de los permisos de investigación ante la Dirección General de Política Energética y Minas. Asimismo, se estará a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo.

Además, para la autorización de cada trabajo específico se deberá acompañar los siguientes estudios y planes:

a) Documento inicial o documento ambiental, según se establece en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos y, en su caso, estudio de impacto medioambiental, según proceda, para identificar y cuantificar todos los posibles impactos que podrían causar las operaciones que se pretenda realizar.

b) Plan de Gestión Medioambiental con las medidas preventivas y correctivas previstas en relación con los impactos identificados.

c) Plan de Contingencias Medioambientales para prever las medidas correctivas a adoptar en caso de contingencias medioambientales significativas, incluyendo la lucha contra la contaminación por derrames de hidrocarburos.

2. Las autorizaciones y permisos derivados del presente real decreto lo serán sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que los trabajos, construcciones e instalaciones necesarios para el desarrollo objeto de las mismas pudieran requerir por razones fiscales, de ordenación del territorio y urbanismo, de protección de medio ambiente, de protección de los recursos marinos vivos, exigencia de la correspondiente legislación sectorial o seguridad para personas y bienes."

El Real Decreto 547/2012 incorpora, además, una Disposición transitoria relativa al plazo (tres meses) en que el operador debe presentar el plan de labores correspondiente al tercer año de trabajos, y dos Disposiciones



En virtud de la primera "queda convalidado expresamente el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, en todo aquello que no resulte modificado por el presente real decreto. A partir de la eficacia del presente real decreto, los titulares deberán cumplir con el programa de trabajos especificado para los años tercero a sexto". En virtud de la segunda, "el presente real decreto surtirá sus efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado".

Tercero.- Antes de proceder al análisis de las cuestiones suscitadas en la demanda es necesario traer a colación algunos de los pronunciamientos de la Sala tanto respecto a este mismo permiso de investigación de hidrocarburos como a otros de similares características.

A) Mediante nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 estimamos en parte los recursos acumulados números 39/2002 y 40/2002, interpuestos contra el Real Decreto número 1462/2001, de 21 de diciembre, frente al que se dirigían en aquel momento las correlativas pretensiones anulatorias. Nos limitamos a declarar la invalidez de la parte de él que incluía la autorización otorgada a las labores de investigación proyectadas correspondientes a los años tercero a sexto de su programa.

Tal como quedó plasmado en aquella sentencia y ulteriormente ratificado en los autos de 4 de junio y 17 de julio de 2012 (mediante los que se rechazó el incidente de ejecución planteado por el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular de Lanzarote) la razón de ser del fallo de 24 de febrero de 2004 era que se habían omitido -respecto de unas determinadas labores de investigación previstas para un específico período temporal- las medidas de protección medioambiental obligadas en virtud de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. Añadíamos en los autos que la sentencia de 24 de febrero de 2004 había dejado "incólume desde el punto de vista jurídico" el resto del contenido del Real Decreto 1462/2001.

El Real Decreto 547/2012 añade al anterior Real Decreto 1462/2001, como ya se ha puesto de manifiesto, un nuevo artículo 2 bis para incorporar a



las labores de investigación de los hidrocarburos las medidas de protección medioambientales cuya omisión había determinado nuestro fallo parcialmente estimatorio.

B) En sendos autos de 5 de junio de 2012 (recurso número 327/2012) y 23 de mayo de 2013 (recurso número 363/2012) rechazamos las solicitudes de suspensión cautelar del Real Decreto 547/2012. Entre otras consideraciones que ambos autos contienen -el segundo con remisión al primero- afirmábamos en ellos lo siguiente:

"[...] La valoración de los intereses públicos y privados concurrentes, aducidos tanto por la Letrado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias como por el Abogado del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tampoco determina la procedencia de adoptar la medida de suspensión del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, pues siendo incuestionable el valor ecológico de las Islas Canarias y la relevancia del sector turístico, pesquero y portuario para su desarrollo, no cabe eludir que la producción y explotación de hidrocarburos representa un factor económico de especial significación para definir la riqueza de un país, que requiere promover la investigación de yacimientos de esta clase de recursos en áreas concretas, como advierte la Exposición de Motivos de la meritada Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

La extensión y contenido de las medidas de protección medioambiental exigidas por el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo impugnado, para ejecutar los programas de investigación de hidrocarburos autorizados y la obligación de respetar las prescripciones medioambientales establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, permiten, a primera vista, descartar, desde la perspectiva de aplicación del principio de precaución en el incidente cautelar, que de la no adopción de la medida cautelar se siga perturbación grave de los valores e intereses medioambientales aducidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, que son necesariamente compartidos por la Administración del Estado, como advierte el Abogado del Estado en su escrito de oposición, en cuanto que se aprecia, sin prejuzgar la controversia de fondo del asunto litigioso, una protección equilibrada de los intereses generales comunitarios y nacionales vinculados al desarrollo sostenible de las Islas Canarias y al fomento de la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45, 128 y 130 de la Constitución".

C) En fin, mediante nuestras sentencias de 15 de febrero, 21 y 27 de



El 4 de marzo y el 4 de abril de 2013 hemos desestimado, respectivamente, los recursos números 222/2011, 223/2011, 224/2011 y 213/2011, interpuestos contra el Real Decreto número 1774/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Alta Mar 1" y "Alta Mar 2", y contra el Real Decreto número 1775/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Albufera", "Benifayó" y "Gandía", situados en el Mar Mediterráneo frente a las costas de Valencia.

Cuarto.- Las afirmaciones que expresábamos, con las reservas propias de toda decisión cautelar, en los dos autos antes citados de 5 de junio de 2012 y 23 de mayo de 2013 permiten hacer una observación preliminar que contribuya a fijar el alcance de nuestra sentencia. Dada la naturaleza de la función jurisdiccional, la respuesta de esta Sala debe limitarse al control de la validez del acto impugnado en términos estrictamente jurídicos, examen del que han de quedar excluidas otras cuestiones relativas a la mayor o menor oportunidad o acierto de la decisión adoptada.

Esta precisión, que debería darse por sobrentendida, es particularmente pertinente cuando, por un lado, el acto objeto de recurso ha dado lugar a una considerable controversia pública y, por otro, incorpora una determinada decisión por parte de quien ostenta la competencia para adoptarla -en este caso, el Consejo de Ministros- que compromete su propia responsabilidad en ella.

Al autorizar una determinada actividad (la investigación de hidrocarburos en las aguas marinas) condicionada a un complejo proceso de evaluación de su impacto sobre el medio ambiente, y al aceptar los riesgos, asimismo objeto de análisis pormenorizado, que aquella actividad pudiera tener en otros órdenes de la vida social y económica, como son los relativos al desarrollo turístico de las Islas Canarias, el Consejo de Ministros, repetimos, hace uso de su propia capacidad de decisión que los tribunales sólo examinan desde el ángulo de la adecuación a las normas, sin que puedan sustituirle ni en el fondo de su opción -por muy controvertida que sea- ni en su aceptación



de los riesgos asumidos. En cuanto a estos últimos, y a la eventual incidencia de los permisos de investigación sobre el medio ambiente, lo que las leyes exigen es que la decisión final se adopte tras una adecuada -y abierta al público- evaluación de sus repercusiones. Establecidas éstas conforme a los procedimientos reglados, la ponderación o preferencia de unos intereses sobre otros corresponde ya en exclusiva al titular de la competencia autorizatoria.

En efecto, lo que es obligado -según las normas que ulteriormente analizaremos- es que los poderes públicos titulares de las facultades de autorización evalúen los impactos y riesgos de la actividad, los califiquen en función de su intensidad y, ponderando simultáneamente aquéllos y la utilidad general de dicha actividad, asuman la responsabilidad final de decidir acerca de su pertinencia. Les es exigible, pues, el respeto debido a un proceso de evaluación de riesgos e impactos caracterizado por su transparencia y su apertura a todas las opiniones seriamente fundadas. Concluso éste, la libertad de decisión inherente a la función administrativa de ponderar el conjunto de los factores, a los efectos autorizatorios, no puede ser desconocida.

Siendo todo ello así, insistimos, la mayor o menor oportunidad, conveniencia y acierto de autorizar las prospecciones de hidrocarburos en las aguas del Atlántico más o menos próximas a las Islas Canarias han de quedar fuera de la confrontación estrictamente jurisdiccional y pertenecen al legítimo campo del debate público en el que todas las opiniones son por principio admisibles y cada uno ha de asumir sus propias responsabilidades. La Sala, pues, cuando resuelve sobre la validez del acto impugnado ni "respalda" la decisión adoptada, en un caso, ni la "desautoriza", en el caso opuesto, sino desde la muy limitada perspectiva jurídica de su adecuación a las normas aplicables.

Quinto.- El recurso es admisible, frente a las objeciones que en sentido contrario oponen tanto el Abogado del Estado como "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.". La Administración demandante -en este caso el Cabildo Insular de Fuerteventura- tiene plena legitimación para impugnar el acto recurrido, como acertadamente ella misma replica con cita de las sentencias



de esta Sala recaídas en litigios análogos (los reseñados en la parte final del fundamento jurídico tercero de ésta) interpuestos por otras administraciones territoriales o autonómicas frente a Reales Decretos de similar contenido. Así lo reconocimos, por lo demás, tanto en el recurso número 39/2002 interpuesto por el Cabildo de Lanzarote contra el Real Decreto 1462/2001, como en el incidente de ejecución de la sentencia que lo resolvió.

Consta asimismo el acuerdo necesario para interponer el presente recurso y el hecho de que la demanda en él presentada por el Cabildo de Fuerteventura (que el Abogado del Estado califica de "amazónica y exuberante" a la vista de su contenido, limitado a cuatrocientas veinte páginas sin contar sus anexos) incluya repeticiones, digresiones y transcripciones, algunas de ellas sin duda innecesarias, no le hace incurrir en el defecto procesal que determinaría su inadmisión. Defecto procesal que, por el contrario, sí es más destacable en un escrito como el de conclusiones presentadas por aquel Cabildo pues, debiendo limitarse a formular en ese trámite unas "alegaciones sucintas" según el artículo 64.1 de la Ley Jurisdiccional, ha necesitado otros doscientos veintiún folios para plasmarlas. No por ello la Sala dejará de referirse a su contenido.

Sexto.- El examen de los motivos de impugnación del Real Decreto 547/2012 ha de comenzar, por razones sistemáticas, con el que plantea la improcedencia de la denominada "convalidación" del Real Decreto 1462/2001 (cuarto de los fundamentos de orden jurídico material). Esta misma cuestión ya se suscitó en el seno del incidente de ejecución de nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 y fue resuelta por los autos de 4 de junio y 17 de julio de 2012 en el siguiente sentido:

"[El debate] se ha querido plantear sobre la posibilidad o imposibilidad de convalidar actos administrativos, según se trate de actos nulos de pleno derecho, anulables o ya anulados jurisdiccionalmente. Con fragmentos de unas y otras sentencias de esta Sala, con la aportación de un dictamen forense y con muy elaborados razonamientos y citas doctrinales en un sentido o en otro, los promotores del incidente sostienen la inviabilidad de convalidar un acto que se anuló en su día y sus oponentes defienden lo contrario.



A este planteamiento ha contribuido sin duda el hecho de que el Gobierno haya invocado en el preámbulo del Real Decreto 547/2012 el artículo 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como base jurídica de su contenido. Aquel precepto legal, según es bien sabido, permite que la Administración convalide los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Pues bien, hemos de reiterar que el Real Decreto 1462/2001 no fue declarado nulo en su totalidad sino del modo parcial antes referido. Ello significa que gozaban de plena validez y eficacia, tras nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004, el resto de sus determinaciones a excepción de las específicamente aplicables a la autorización otorgada a las labores de investigación correspondientes a los años tercero a sexto del programa. Resto de determinaciones, por consiguiente, válidas en sí mismas (pues nunca fueron anuladas) y no requeridas de convalidación ni subsanación alguna.

En lo que se refiere a las medidas medioambientales inicialmente omitidas el Real Decreto 547/2012 lo que hace es no ya convalidar sino modificar el texto anterior. La parte esencial de aquel Real Decreto (lo que constituye propiamente su objeto y se inserta como artículo único) es la que atañe a la modificación del Real Decreto 1462/2001, por el que se otorgaron los permisos de investigación 'Canarias' 1 a 9 situados en el Océano Atlántico frente a las costas de las Islas de Fuerteventura y Lanzarote, modificación que se concreta en la sustitución de los apartados c) y d) de su artículo 2, por un único apartado c), y en la adición de un nuevo artículo 2 bis, precisamente dedicado a las medidas de protección medioambientales.

Es cierto que el nuevo Real Decreto 547/2012 contiene una Disposición final primera a tenor de la cual queda 'convalidado expresamente el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, en todo aquello que no resulte modificado por el presente real decreto'. Pero, insistimos, esta expresión no puede referirse -en estrictos términos técnico-jurídicos- a la parte del Real Decreto 1462/2001 cuya validez no fue puesta en cuestión por la Sala. Más que de 'convalidación', propiamente hablando, se trataría de una especie de ratificación o corroboración ulterior de algo que nunca perdió su validez.

Tenemos, pues, que en cuanto a lo propiamente anulado por nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 el Real Decreto 547/2012 lo que hace es modificar -no convalidar- el Real Decreto 1462/2001 a fin de incorporar a su contenido las medidas medioambientales correspondientes que habían sido inicialmente omitidas. Modificación que no pretende eludir el contenido de la sentencia, como acabamos de exponer, ni contraviene el fallo según acto seguido analizaremos.

Siendo ello así, no cabe en el incidente de ejecución de la sentencia plantear otras cuestiones ajenas al fallo, esto es, relativas a la parte del Real Decreto 1462/2001 que esta Sala no anuló el 24 de febrero de 2004. Sea cual sea el significado real que haya de darse en este caso al término 'convalidación' empleado por la Disposición final primera del



Real Decreto 547/2012 para 'todo aquello que no resulte modificado por el presente', la sede propia para debatir al respecto (esto es, para debatir sobre la ratificación en el Real Decreto 547/2012 del resto de disposiciones del Real Decreto 1462/2001) no es, repetimos, el presente incidente de ejecución sino el recurso directo que contra el Real Decreto 547/2012 han interpuesto tanto el Cabildo Insular de Lanzarote (recurso número 363/2012) como el Gobierno de Canarias (recurso número 327/2012)".

Séptimo.- Partiendo de estas premisas- que de nuevo asumimos- hemos de rechazar las alegaciones que se formulan en el cuarto fundamento jurídico de la demanda acerca de la "improcedencia de la convalidación por el Real Decreto [547/2012] del anulado Real Decreto 1462/2001". Dichas alegaciones, así como las vertidas sobre el supuesto agotamiento temporal de los efectos de los permisos otorgados en 2001 a la vista de las modificaciones normativas operadas desde aquel año hasta el año 2012 y los avances en la investigación de especies protegidas en el ámbito marino, no podrán ser acogidas en cuanto o bien parten de premisas opuestas a las sentencias y autos firmes ya dictados por la Sala, o bien no tienen apoyo suficiente en normas legales cuya aplicación determine la falta de validez del nuevo Real Decreto, o bien deben ser referidas a una fase ulterior de los permisos de investigación.

A) Reiteramos una vez más que el Real Decreto 1462/2001 mantuvo su validez tras nuestra sentencia en todo lo que no se refería a las labores o plan de trabajos de los años tercero a sexto, únicos a los que afectaba la declaración de nulidad y respecto de los cuales lo procedente era, como efectivamente se ha hecho en el artículo 2 bis del Real Decreto 547/2012, integrar su contenido con las prescripciones obligadas en virtud de la Ley del Sector de Hidrocarburos.

Aun cuando el pronunciamiento de nuestros autos, antes citados, lo era a efectos del incidente de ejecución de sentencia, ninguna de las alegaciones ulteriores efectuadas en la demanda ha desvirtuado su base argumental ni ha podido obviar el hecho de que el resto del contenido del Real Decreto 1462/2001 quedaba incólume desde el punto de vista jurídico y no precisaba de "convalidación" alguna. Cuando en el nuevo Real Decreto 547/2012 se



emplea este término para referirse al contenido no anulado del Real Decreto precedente, se hace en sentido impropio y lo único que tal mención puede significar es que se reafirma lo ya decidido y nunca anulado.

A lo largo de todo el proceso la parte actora no tiene debidamente en cuenta que el juicio de legalidad sobre los permisos de investigación ya quedó agotado, con carácter firme, en la sentencia de 24 de febrero de 2004 para todo aquello que no fue objeto de anulación, sin que quepa ahora reabrir el mismo debate entonces zanjado de modo definitivo. El intento de aprovechar este litigio para, desbordando su preciso ámbito, poner en cuestión determinaciones propias del Real Decreto 1462/2001 no afectadas por aquella sentencia es justamente censurado en sus contestaciones a la demanda tanto por el Abogado del Estado como por la defensa de "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.".

B) Es cierto que desde se dictó (2004) la sentencia declaratoria de la nulidad de sólo parte del Real Decreto 1462/2001 hasta que se aprobó el Real Decreto 547/2012 transcurrieron varios años sin que la Administración del Estado hubiera actuado durante ellos como finalmente hizo en el año 2012, habiendo procedido tan sólo en el año 2008 la Dirección General de Política Energética y Minas a formular una "propuesta de modificación" del Real Decreto 1462/2001.

Tal proceder, no imputable obviamente a la titular de los proyectos de investigación que nunca fueron invalidados en cuanto tales, no se tradujo en ningún pronunciamiento de caducidad de aquéllos, lo que no hubiese sido posible a la vista del artículo 34.1 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, dada la conducta del titular que había repetidamente puesto de manifiesto su voluntad de proseguirlos. La Administración del Estado había comunicado por lo demás a "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." (resolución de 12 de junio de 2006) que sería precisamente en el ulterior Real Decreto modificativo del 1462/2001 cuando le indicaría cuál sería el plazo de duración de los permisos. Lo que, en efecto, ha hecho mediante la Disposición final primera del Real Decreto 547/2012 al fijar el 22 de marzo de 2012 como



... día inicial para cumplir el programa de trabajos especificado para los años tercero a sexto. No ha concurrido, pues, ninguna de las causas de extinción de los permisos taxativamente establecidas en el artículo 34 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, sin que tampoco haya lugar a imputar a la beneficiaria de los permisos su paralización en los términos del artículo 35 de la misma Ley.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2009 se limita -y en este sentido debe ser leída- a confirmar la validez de la resolución de 12 de junio de 2006, de la Dirección General de Política Energética y Minas, contraria a la solicitud de suspensión de la vigencia de los plazos para las labores de los años tercero a sexto. Pero es precisamente en dicha resolución donde consta -como antes hemos reseñado- que dichos plazos serían fijados en un acto ulterior. Por lo demás, las consideraciones vertidas en aquella sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la naturaleza y los efectos de la nuestra de 24 de febrero de 2004 no son, obviamente, vinculantes para esta Sala, que es a quien corresponde tanto interpretar sus fallos como resolver acerca de su ejecución, lo que ya hemos llevado a cabo en los autos antes referidos.

C) No es posible hablar de un impreciso "agotamiento de los efectos de los permisos otorgados", que en el año 2012 subsistían en todo su contenido según tan reiteradamente hemos afirmado, del mismo modo que permanecían en dicho año 2012 las razones (relativas a la conveniencia de investigar la existencia de hidrocarburos en el territorio nacional, incluidas las aguas marinas de jurisdicción española) que justificaron su concesión en 2001. No se aprecia en su justa medida a lo largo de la demanda la naturaleza de bienes de dominio público estatal que corresponde a los yacimientos de hidrocarburos existentes en el territorio nacional o en los fondos marinos bajo la soberanía o jurisdicción del Reino de España, ni las facultades que, en consonancia con el carácter demanial de aquellos recursos, ostenta el Gobierno para propiciar su efectivo aprovechamiento.

Los efectos -subsistentes- de los permisos de investigación no se agotan en función de los cambios normativos operados desde el año 2004



hasta el año 2012. En esta precisa materia -el régimen jurídico de la investigación de hidrocarburos- los cambios durante ese lapso de tiempo no son especialmente significativos y, en todo caso, nos encontramos ante un título habilitante que, por las circunstancias ya dichas, conserva plenamente su eficacia. Ninguna norma sectorial ulterior implica, repetimos, la pérdida sobrevenida de eficacia de los permisos ya concedidos y en curso de ejecución.

Los avances en la investigación científica sobre especies protegidas en el ámbito marino, o incluso sobre los efectos derivados de las actividades exploratorias del fondo marino y de las técnicas de prospección sísmica, así como de la contaminación acústica proveniente de estas últimas, dichos avances, decimos, tampoco alteran cuanto se deja dicho pues, según ulteriormente analizaremos, será con motivo de la autorización de cada sondeo exploratorio cuando hayan de ser evaluados, entre otros, los efectos adversos que puedan tener sobre el medio, incluidos los cetáceos y las tortugas de mar, a fin de emitir la preceptiva evaluación de impacto ambiental.

D) En fin, nada hay que objetar a que el Real Decreto 547/2012 introduzca algunas modificaciones en el programa de trabajos para los años tercero a sexto, a efectos de "flexibilizarlo". Las modificaciones introducidas por el nuevo Real Decreto 547/2012 se califican en él de poco relevantes, al mantenerse invariables tanto las obligaciones materiales como las inversiones.

Si en los autos de 4 de junio y 17 de julio de 2012 no anticipamos ningún juicio de validez sobre dichas modificaciones (nos limitamos entonces a dejar la cuestión fuera del ámbito procesal del incidente) sí estamos ahora en condiciones de hacerlo, siempre partiendo del principio de que corresponde precisamente a la Administración del Estado, visto el carácter demanial de los yacimientos de hidrocarburos, adoptar en cada momento las previsiones que considere más idóneas a los efectos de la investigación de aquéllos recursos, tanto más si en ellas está de acuerdo el titular de dichos permisos. Este último está obligado -y no simplemente facultado- a desarrollar el programa de trabajos que se especifique en las resoluciones de otorgamiento del permiso,



pero corresponde a la Administración adoptar las decisiones modificativas que estime conveniente en orden a los plazos, programas de labores e inversiones originariamente impuestos (artículo 22 de la Ley 34/1998 según la redacción dada por la Ley 12/2007). Ningún obstáculo legal existía, pues, para que se alterase alguna de las condiciones relativas a las operaciones propias de la investigación de hidrocarburos.

En todo caso, el calificativo de poco "relevantes" es adecuado a los cambios introducidos, en la medida en que estos últimos no alteran sustancialmente el programa de trabajos autorizados. Frente a la redacción original del Real Decreto 1462/2001 (inversión mínima en un pozo de 3.500 metros durante el tercer año, por importe de diez millones euros, y de otros diez millones de euros en un segundo pozo de 3.500 metros durante los años cuarto, quinto y sexto) la nueva redacción dispone que en el tercer, cuarto, quinto y sexto año "se perforarán al menos dos pozos exploratorios de 3.500 metros de profundidad aproximada y se realizarán estudios geológicos y geofísicos, todo ello con una inversión mínima de veinte millones de euros". La inversión mínima se mantiene, como también el número de pozos exploratorios (dos) si bien flexibilizando el calendario para su realización, número que ahora se considera mínimo. La eventual inclusión de nuevos pozos exploratorios -que, en todo caso, requerirán una resolución autorizatoria expresa- ya estaba anunciada en la solicitud inicial y constituye una de las medidas modificativas cuya adopción legítimamente puede acordar la Administración competente.

Octavo.- En el primer motivo de impugnación de la demanda se aduce que el Real Decreto 547/2012 incide en el "mismo vicio esencial" que presentaba el Real Decreto 1462/2001, esto es, el de no haber respetado el procedimiento previsto en la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos. En concreto, censura la demanda que no se haya llevado a cabo un previo llamamiento (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea) a la participación de otras empresas interesadas en presentar sus solicitudes de investigación.



La alegación tiene algo de paradójico viniendo de una entidad que muestra en sus escritos un frontal rechazo a la concesión de cualquier permiso de investigación de hidrocarburos en aguas próximas a las Islas Canarias. Lo hace no tanto porque el titular de aquel permiso o autorización sea una determinada empresa u otra (esto es, cualquiera de sus eventuales competidoras), sino porque considera que la propia actividad de investigación resulta, en sí misma, perjudicial para los intereses que defiende. Desde su perspectiva, pues, no parece que debiera ser demasiado relevante el hecho de que se haya facilitado, o no, el acceso en régimen de libre competencia a una u otra de las varias empresas hipotéticamente interesadas en llevar a cabo las prospecciones. En términos estrictamente objetivos, pues, este motivo de impugnación lo que viene a defender son los intereses concurrenciales de otras compañías que se dediquen a las prospecciones de hidrocarburos, a fin de permitirles que compitieran para realizar su actividad en la zona objeto de litigio. No consta, sin embargo, que ninguna de aquellas empresas eventualmente competidoras de "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." hubiera mostrado oposición, por este motivo (o por cualquier otro) ni al Real Decreto 547/2012 ni al Real Decreto 1462/2001, ni hubiera denunciado la falta de un procedimiento en concurrencia.

En todo caso, las afirmaciones anteriores no dispensan de dar respuesta a la alegación que, en cuanto medio de impugnación, es legítima. Ha de ser rechazada por dos razones consecutivas, cualquiera de las cuales bastaría a tal efecto.

A) La primera es que los únicos permisos de investigación concedidos y subsistentes son los que fueron otorgados por el Real Decreto 1462/2001, habiéndose zanjado el debate relativo a la presentación de ofertas en concurrencia en el fundamento jurídico sexto de la sentencia de 24 de febrero de 2004, ya firme, que puso fin a los recursos presentados contra aquél. Ulteriormente, en los autos resolutorios del incidente de ejecución de dicha sentencia, afirmamos con claridad que de ella "[...] no se deriva en modo alguno, ni explícita ni implícitamente, que hubiera de iniciarse un nuevo



procedimiento administrativo, previa una nueva solicitud y trámite de ofertas en competencia (artículo 17.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos) u otros trámites establecidos al efecto en el capítulo segundo del título segundo de dicha Ley 34/1998, para autorizar una vez más el permiso de investigación de hidrocarburos (en realidad, los nueve permisos)."

Si, como ya ha quedado dicho, en la sentencia de 24 de febrero de 2004 no se puso en cuestión el permiso en cuanto tal, ni se anuló en su totalidad el Real Decreto 1462/2001 sino tan sólo la parte de él referida a unas determinadas labores de investigación correspondientes a varios años, porque no contaban con la previsión necesaria de medidas medioambientales, no cabe ahora volver a suscitar las cuestiones relativas al procedimiento originario que culminó con su aprobación. Y, habida cuenta de que el Real Decreto 547/2012 se limita a exigir a la empresa ya autorizada que adopte ciertas medidas para reanudar su programa de trabajos sin que ello implique, por lo tanto, un nuevo "permiso de investigación", no es necesario, insistimos, acometer ningún trámite adicional de presentación de ofertas en competencia ni de publicación en cualquier diario oficial para que terceras empresas competidoras puedan aspirar a llevar a cabo las labores correspondientes a los referidos años, incluidas desde un principio en el único permiso otorgado.

B) La Directiva 94/22/CE permite en su artículo 3.3 que los Estados miembros concedan autorizaciones sin abrir un procedimiento competitivo con arreglo al apartado 2 si la zona para la que se solicita la autorización: a) está disponible de forma permanente; o b) ha sido objeto de un procedimiento anterior, con arreglo al apartado 2, que no haya tenido como resultado la concesión de una autorización; o c) ha sido objeto de renuncia por una entidad y no está incluida automáticamente en el supuesto a).

Para estos supuestos, el artículo 3.3 de la Directiva 94/22/CE exige tan sólo que los Estados miembros que deseen aplicarlo publiquen en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas "un anuncio que indique las zonas de su territorio que están disponibles con arreglo al presente apartado y dónde puede obtenerse información detallada al respecto". Así lo hizo el Reino de



Espana según consta en el número 283 de aquel Diario Oficial (serie C) correspondiente al 27 de octubre de 1995, bajo la rúbrica "anuncio para la obtención de permisos de investigación de hidrocarburos en España". Y ya hemos recordado, al referirnos a nuestra sentencia precedente, cómo la solicitud originaria del permiso de investigación presentada por "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." tuvo en su día la publicidad oficial exigida por la ley española -a la que se remitía el anuncio en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas- para propiciar la eventual presentación de otras propuestas en competencia.

El resto de cuestiones concernientes a la aplicación de la tan citada Directiva 94/22/CE o a la actualización del anuncio efectuado en 1995 no cambian cuanto queda dicho. Las autorizaciones para la investigación de hidrocarburos se otorgan en España conforme a los criterios objetivos y no discriminatorios presentes en las leyes y reglamentos correspondientes, analizados ya en nuestra sentencia de 2004, que respetan tanto la transparencia del proceso autorizador como los principios de no discriminación y de libre competencia. Los cambios legislativos que han tenido lugar en el sector de hidrocarburos desde el año 1995 aconsejarían, en efecto, actualizar el anuncio publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 27 de octubre de 1995, pero de ello no se deduce que hubiera de ser invalidado, por falta de publicidad de la oferta de "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.", el Real Decreto objeto de recurso, pues ni la disponibilidad de la superficie investigable ni la instancia oficial que suministra la información correspondiente (extremos a los que se refería el anuncio) han variado, del mismo modo que no han sido modificados sustancialmente los criterios para el otorgamiento de los permisos de investigación.

Tampoco altera cuanto se deja expuesto la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de junio de 2013 (asunto C-569/10) referida a la legislación geológica y minera de la República de Polonia, legislación considerada por la Comisión Europea contraria al Derecho de la Unión y por ello sometida al escrutinio del Tribunal en el seno de un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la



Unión Europea. El análisis de aquel texto legal (a raíz del cual el Tribunal de Justicia afirma que no garantiza el libre acceso, sin discriminaciones, entre las entidades interesadas a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos, ni garantiza que dichas actividades se otorguen al término de un procedimiento en el que aquéllas puedan presentar solicitudes conforme a criterios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea) pone de relieve sus diferencias con las normas aplicadas en este caso, ninguna de las cuales ha sido objeto de reproche por la Comisión.

En fin, no está de más subrayar que, como destacó "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." en su escrito de conclusiones, precisamente la Comisión Europea ha descartado -tras las denuncias a ella dirigidas en relación con la correcta aplicación por España de la Directiva 94/22/CE- que se hubiera infringido ésta, pronunciándose así en respuesta de 29 de agosto de 2013 a una específica pregunta parlamentaria en la que se solicitaba su parecer, desde la perspectiva de aquella Directiva, sobre "las prospecciones petrolíferas autorizadas en las costas de Lanzarote y Fuerteventura". Dicha respuesta, como posterior que es a la que la parte demandante cita en su escrito de conclusiones (en la que el Comisario de Energía anunciaba que la Comisión procedería a evaluar la información recibida sobre las prospecciones) expresa suficientemente el parecer de aquella institución, sin necesidad incluso de que tomemos en consideración otro documento análogo, aportado tardíamente por el Abogado del Estado, que venía reflejado en una comunicación de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y de Cooperación de 28 de noviembre de 2013 a propósito de la respuesta de los servicios de la Comisión Europea sobre este mismo tema (y en el mismo sentido que la antes citada).

Todas estas consideraciones determinan que la Sala no tenga dudas en cuanto a la específica cuestión suscitada en el motivo, a efectos de elevar al Tribunal de Justicia el reenvío prejudicial que sugiere la demandante. En cualquier caso, la primera de las razones antes expuestas determina que la respuesta a la pregunta prejudicial sería irrelevante para la solución final de litigio, a la vista de las circunstancias, de hecho y de derecho, que



determinaron el fallo respecto del Real Decreto 1462/2001 y determinarán el del Real Decreto 547/2012.

Noveno.- En el segundo motivo de impugnación el objeto de censura se concreta en la supuesta "falta de motivación" del Real Decreto 547/2012. A juicio de la demandante, dicho Real Decreto "no da respuesta de ninguna clase" a varias de las alegaciones que ella misma había formulado en el curso de su elaboración, o la que da resulta -siempre a su parecer- insuficiente. De ello deduce que se ha vulnerado el artículo 54, apartado primero, letras a) y f), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, "que exigen la necesaria motivación de los actos administrativos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos [...] así como los que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales, incurriéndose por tanto en arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución".

La censura carece de fundamento sólido. El Real Decreto 547/2012 incorpora en su preámbulo las razones que justifican su adopción, razones suficientes para comprender su génesis y permitir su impugnación. Aquéllas deben, además, ser puestas en relación con las que figuran en la "memoria abreviada de análisis de impacto normativo" de marzo de 2012, documento número 52 del expediente administrativo. A lo largo de los treinta y nueve folios que integran dicha memoria (en rigor ni siquiera necesaria pues no se trataba de un proyecto normativo) el Ministerio de Industria, Energía y Turismo va desgranando las respuestas a las correlativas alegaciones y objeciones presentadas en el curso del procedimiento de aprobación del texto por cada uno de los intervinientes en el trámite de audiencia, incluidos los Cabildos de Lanzarote y Fuerteventura así como el Gobierno de Canarias.

Las razones justificativas de la aprobación del Real Decreto 547/2012 han sido, pues, puestas en conocimiento de la demandante, que ha podido alegar -como en efecto ha hecho- contra ellas sin sombra de indefensión alguna, tras haber presentado sus objeciones en sede administrativa. Al margen de que la motivación exigible a un acto administrativo no tiene por qué



Incorporar respuestas específicas a todas y cada una de las alegaciones aducidas en el trámite de audiencia previo, pudiendo englobarse las correspondientes a las que aparezcan como sustanciales, al margen de ello, decimos, en el caso de autos la Administración ha expuesto de modo más que suficiente su propio parecer sobre aquellas alegaciones.

Basta, a tal fin, enumerar los epígrafes que engloba el apartado 3.2 de la memoria de impacto normativo (seguidos, como es obvio, de la explicación pertinente), referidos respectivamente a las: "3.2.1. Alegaciones relacionadas con el procedimiento"; "3.2.1.1. Sobre la competencia en materia de permisos de investigación de hidrocarburos"; "3.2.1.2. Sobre la procedencia de la convalidación"; "3.2.1.3. Sobre la extemporaneidad de la convalidación"; "3.2.1.4. Sobre la necesidad de una nueva fase de competencia"; "3.2.1.5. Sobre la introducción de modificaciones en el texto convalidado"; "3.2.1.6. Caducidad de los avales"; "3.2.1.7. Alegaciones relacionadas con el impacto ambiental/valores naturales"; "3.2.1.7.1. Sobre incumplimiento de la normativa aplicable sobre evaluación de impacto ambiental"; "3.2.1.7.2. Afecciones a espacios protegidos"; "3.2.1.7.3. Afecciones a flora, fauna y aves marinas"; "3.2.1.7.4. Afecciones a la pesca"; "3.2.1.8. Sobre la participación pública"; "3.2.1.9. Sobre el modelo energético y sostenibilidad medioambiental"; "3.2.1.10. Otras alegaciones"; "3.2.1.10.1. Sobre la trayectoria profesional del Secretario de Estado de Energía" y "3.2.1.10.2. Sobre el borrador de un reglamento europeo sobre seguridad en las actividades marinas relacionadas con el gas y el petróleo".

El hecho de que, para la actora, la respuesta que se da a estas alegaciones resulte más o menos suficiente o insuficiente, por razones de fondo, es algo ya ajeno a la exigencia de motivación en sí misma considerada.

Décimo.- Carece igualmente de fundamento sólido el tercer motivo de impugnación, al que la propia recurrente dedica escasa atención (comparándolo con el resto) en la demanda y menos aun en el escrito de conclusiones. Defiende en él la "nulidad o subsidiariamente anulabilidad del Real Decreto 547/2012 por infracción del deber de motivación (artículo 54.1.c)



de la Ley 30/1992) al implicar una actuación en contra de los propios actos sin motivación alguna e infringiendo el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución)".

Ya hemos rechazado esta censura contra el Real Decreto 547/2012 en términos generales y ahora lo haremos en relación con el supuesto desvío inmotivado del sentido de otros actos anteriores. Por tales entiende la demandante determinadas resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas que someten a información pública los estudios de impacto ambiental de ciertos sondeos exploratorios dentro de los permisos de investigación de hidrocarburos en otras zonas de España. Alude también a una resolución de la Secretaría de Estado de Cambio Climático que formuló la declaración de impacto ambiental de un proyecto exploratorio en Málaga. De todos ellos deduce que el Real Decreto es nulo "en cuanto su dictado implica la exclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental".

La crítica ha de ser rechazada desde el momento en que el Real Decreto 547/2012 lo que hace precisamente es incorporar las exigencias -ausentes en el Real Decreto 1462/2001- que en otros permisos de hidrocarburos han sido impuestas, sin "excluir" -justamente lo contrario- las correspondientes al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En efecto, según ya se expuso anteriormente, al añadir un nuevo artículo 2 bis al Real Decreto 1462/2001, el nuevo Real Decreto 547/2012 concreta aquellas exigencias de modo sucesivo obligando a que se respeten: a) por un lado, las medidas previstas en los documentos de protección medioambiental presentados por los promotores; b) en todo caso, las derivadas de aplicar lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos; c) además, antes de la autorización de cada trabajo específico se habrán de realizar los estudios pertinentes y aprobar los planes respectivos que identifiquen y cuantifiquen todos los posibles impactos derivados de la prospección, así como aprobar los planes de gestión medioambiental y de contingencias medioambientales que, respectivamente, incluyan las medidas preventivas y correctivas en relación



con aquellos impactos y, de modo específico, las relativas a la lucha contra la contaminación por derrames de hidrocarburos; d) en fin, queda subsistente la obligación de obtener las demás autorizaciones exigidas por la legislación sectorial en materias tales como "la ordenación del territorio y urbanismo, protección de medio ambiente, protección de los recursos marinos vivos".

Siendo todo ello así, mal puede sostenerse que existan las infracciones del deber de motivación ni el resto de infracciones del ordenamiento jurídico sobre las que se basa el tercer fundamento jurídico material de la demanda.

Undécimo.- En el quinto motivo se imputa al Real Decreto 547/2012 la infracción de los artículos 16.2.d) y 18.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. Su desarrollo argumental parte de las declaraciones que esta Sala hizo tanto en la sentencia de 24 de febrero de 2004 como en los autos desestimatorios del incidente de ejecución de aquélla para sostener, acto seguido, que el Consejo de Ministros no debió considerar suficientes "[...] sendos documentos presentados por la beneficiaria de los permisos de investigación que no responden, ni de lejos, a ninguna medida material de protección ambiental".

La recurrente critica la ausencia de "concretas medidas de protección medioambiental" que, a su juicio, debería haber presentado la peticionaria de los permisos de investigación. Liga ese defecto con "la consiguiente omisión en el acto autorizatorio del contenido obligatorio mínimo" relativo a aquellas medidas, para concluir que todo ello supone una vulneración del "art. 18.3 LH que se presenta como precipitado de la previa infracción de la peticionaria al art. 16.2.c) LH". A partir de este planteamiento, el debate procesal se ha centrado en el contenido de los documentos presentados por "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." en mayo del año 2004 ante la Dirección General de Política Energética y Minas (constan como documento número cinco del expediente administrativo digitalizado, folios 2 a 129).

El examen que la Sala hace de aquellos documentos permite concluir que, para la fase del procedimiento administrativo al que se refieren, cumplen



con la exigencia legal (artículo 16.2 de la Ley 34/1998) impuesta a los solicitantes de permisos de investigación. Éstos, además de acreditar su capacidad legal, técnica y económico financiera, así como identificar la superficie del permiso en coordenadas geográficas, han de acompañar a su petición un plan de investigación que incluya, entre otras, las "medidas de protección medioambientales". El grado de detalle con el que hayan de figurar dichas medidas es justamente la clave de la controversia.

La crítica a aquellos documentos basada en su genericidad tiene una parte de razón pues entre ellos se encuentran determinados "manuales" sobre gestión de seguridad y medio ambiente u otras "normas" de aplicación "mundial general" para definir la "política de medio ambiente y seguridad de la Compañía" que no son sino meras declaraciones programáticas. Pero también figuran entre los aportados dos documentos singulares (los titulados "Protección del Medio Ambiente en Operaciones de Adquisición de Sísmica Marina" y "Protección del Medioambiente en la Perforación de Sondeos Exploratorios) que concretan con un grado de precisión suficiente -repetimos, para la fase del procedimiento entonces en curso- las medidas específicas con las que el titular del permiso de investigación se propone afrontar la protección del medio ambiente.

Uno y otro documento, en efecto, contienen la descripción de las medidas aplicables en materia medio ambiental tanto para las perforaciones de sondeos exploratorios marinos como para las operaciones denominadas de "sísmica marina". En cuanto a las primeras, enumera detalladamente los impactos potenciales de la perforación y los mecanismos y cautelas aplicables a la gestión de residuos, de ripios y lodos que empleará en las perforaciones. Se extiende asimismo a las medidas para preservar la calidad del aire y del agua, y mitigar los efectos del ruido y sobre el paisaje, e incluye un plan de contingencias medioambientales. En cuanto a las operaciones de "sísmica" analiza igualmente los impactos potenciales de las operaciones correspondientes, poniendo de relieve la medidas encaminadas a reducir o minimizar su efectos (singularmente los acústicos) sobre la fauna marina, incluyendo asimismo los respectivos planes de contingencias



medioambientales.

Es particularmente relevante destacar cómo, al remitir aquella documentación a la Dirección General de Política Energética y Minas, "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." ya anunciaba que para cada trabajo específico ulterior, tanto de sísmica como de sondeos, prepararía un estudio de impacto ambiental, un plan de gestión medioambiental y un plan de contingencias medioambientales, adaptados a las específicos trabajos. Este compromiso implica que dichas tres figuras o medidas -cuyo contenido pormenorizado se remite al momento en que se delimiten con precisión las labores de sísmica o de perforación para espacios geográficos determinados- se configuran e incluyen entre las necesarias "medidas de protección" impuestas por el artículo 16.2 de la Ley del Sector de Hidrocarburos.

Sobre la suficiencia de las medidas insertas en los documentos presentados por "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." en mayo de 2004, a los efectos de la obligación establecida en el tan citado artículo 16.2 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, se han practicado en este recurso 353/2012 diversas pruebas periciales en el seno de las cuales los técnicos propuestos por una parte o por la contraria han defendido, respectivamente, las posiciones próximas a las tesis de quienes les habían encomendado su pericia (lo que, por otra parte, suele ser usual). Dichas pericias se unen al criterio, también profesional, de los servicios técnicos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que consideraron suficiente aquella documentación. La parte actora analiza estas pruebas (a su juicio, expresivas de la "manifiesta insuficiencia de los documentos aportados por Repsol en 2004 y acogidos como suficientes por el real decreto impugnado") a los folios 141 a 160 de su escrito de conclusiones.

Sin mengua de la consideración debida a todos los peritos y dado que la cuestión ahora analizada lo es de orden jurídico (definir cuál sea el grado de precisión de las medidas de protección requeridas para las solicitudes de los permisos de investigación de hidrocarburos según el artículo 16.2 de la Ley 34/1998) la Sala considera que el nivel de concreción exigible en esta primera



Fase no puede ser equiparado al que posteriormente será necesario para autorizar cada una de las labores de sismica o perforación singulares, respecto de las cuales han de imponerse estándares de protección rigurosos y ya plenamente precisados.

En esta fase inicial, cuando se trata de un permiso de investigación de las características que presenta el de autos y con la superficie de exploración a que se extiende (a ambos factores nos referimos también en nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004) basta que el operador que aspire al otorgamiento del permiso exponga "las medidas de protección medioambiental mínimas sin las cuales no es autorizable la perforación del subsuelo marino", en el buen entendimiento de que "no necesariamente se identifican con las que posteriormente pueden venir precisadas, tras la eventual evaluación de su impacto, en función de las circunstancias singulares de las diferentes actuaciones, una vez concretada la ubicación y demás elementos de éstas", según ya expusimos en nuestra sentencia precedente.

Buena parte de los peritos propuestos por la parte demandante han elaborado sus informes sobre este punto partiendo, en realidad, de una interpretación inadecuada del artículo 16.2 de la Ley 34/1998, que la Sala no asume. Han equiparado, de un modo u otro, la fase inicial (solicitud del permiso) con la subsiguiente (presentación del estudio ambiental necesario para la autorización de cada uno de los trabajos singulares) y esta premisa ha lastrado sus conclusiones. Al igual que posteriormente expondremos al analizar el cumplimiento de las normas nacionales o de la Unión Europea en materia medioambiental, aquellos dictámenes periciales -y otros- podrán ser útiles, en su caso, para la hipótesis de que, tras la preceptiva declaración de impacto ambiental, se conceda la autorización a las perforaciones singulares de determinados sondeos exploratorios dentro de la superficie del permiso de investigación (la declaración de impacto ya ha tenido lugar cuando se dicta la sentencia), pues los respectivos técnicos que han informado a la Sala en realidad han "adelantado" sus propias opiniones al respecto.

A nuestro juicio, repetimos, el contenido de aquellos documentos,



Incluso si no se refieren de modo singular a los sondeos exploratorios específicos en las aguas atlánticas próximas a las Islas Canarias, contienen las medidas de protección y cautela que, sujetas a su ulterior concreción para cada uno de los trabajos que después requerirán los preceptivos estudios y declaración de impacto, bastaban para satisfacer la exigencia "mínima" del artículo 16.2 de la Ley 34/1998. No cambiaría esta conclusión el hecho afirmado por la recurrente (a su juicio, "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." ya "sabía donde iba a perforar desde un primer momento") pues, incluso si fuese cierto, es precisamente al solicitar las preceptivas autorizaciones posteriores para perforar en cada una de las localizaciones elegidas cuando ha de fijar las medidas y cautelas singulares, con el necesario grado de precisión y acomodo a las circunstancias de cada emplazamiento.

En fin, y ya al margen de lo hasta ahora dicho, el planteamiento de este quinto motivo de impugnación no es acertado cuando vincula necesariamente la supuesta infracción del artículo 16.2 con la subsiguiente del artículo 18.3, ambos de la Ley del Sector de Hidrocarburos. Si, como en este caso sucede, la resolución de otorgamiento (a la que se refiere específicamente el artículo 18.3) que ha dictado el Consejo de Ministros fija por sí misma los trabajos mínimos que deberán realizar los adjudicatarios de los permisos, incluidas las labores de protección medioambiental, y es aquella resolución la que viene a ser impugnada por el Cabildo Insular de Fuerteventura, resultaría ya menos relevante que quien solicitó el permiso hubiera dejado de incluir en su solicitud las menciones que más tarde, de manera expresa, le ha exigido la Administración.

En nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 anulamos parcialmente el acto autorizador entonces enjuiciado precisamente por "la ausencia en el Real Decreto [1462/2001] de esta importante y preceptiva mención en contra de la taxativa exigencia del artículo 18 de la Ley 34/1988 (que no contempla excepciones en la materia, quizá porque el legislador era consciente de que, en sí mismas consideradas, las labores de investigación de hidrocarburos llevan aparejados determinados riesgos medioambientales)". Innecesario es decir que el nuevo Real Decreto 547/2012 sí contiene (en su artículo 2 bis) las



medidas cuya ausencia determinó la declaración de parcial nulidad del Real Decreto 1462/2001, por lo que el acto objeto de este litigio, a diferencia del precedente, respeta el apartado tres del artículo 18 de la Ley del Sector de Hidrocarburos.

Duodécimo.- En el sexto motivo de impugnación se imputa al Real Decreto 547/2012 la infracción de ciertas normas, nacionales y de la Unión Europea, relativas a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En concreto, se citan como vulnerados los artículos 4.1 y 13.3 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y el artículo 7, apartado tercero, de la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La tesis nuclear del motivo, expuesta tras una muy extensa (desde el folio 269 al folio 324 de la demanda) transcripción y comentario de las normas reguladoras de esta -y de otras- modalidad de evaluación, así como de diversas sentencias en torno a ella, es que antes de aprobarse el Real Decreto 547/2012 debió haberse realizado la evaluación ambiental estratégica de los permisos de investigación de hidrocarburos que han sido autorizados.

La parte actora se refiere, en concreto, tanto a la ya citada Directiva 2001/42/CE como a la Ley española 9/2006, que la incorporó a nuestro ordenamiento. Hace un estudio -tan meritorio como innecesario, a los efectos específicos que aquí proceden, pues la censura lo es por otro género de infracciones- de la normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (esto es, de la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y del Real Decreto-legislativo 1/2008 por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos). Se refiere más adelante a las normas reguladoras de la evaluación de impacto ambiental, ahora ya tanto de planes y programas como de proyectos, cuando versan



sobre los espacios de la Red Natura 2000 designados en virtud de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Añade asimismo referencias al Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Toda esta exposición (cuya "extensión desorbitada" critica el Abogado del Estado tras subrayar que "acumula un número infinito de preceptos normativos y resoluciones judiciales cuya vinculación con el objeto de litigio en la mayor parte de los casos no se explicita") no logra ocultar un hecho relevante, y es el que el Real Decreto 547/2012 no se refiere a ningún "plan o programa" en el preciso sentido técnico-jurídico que a ambas figuras atribuyen tanto la Directiva 2001/42/CE como la Ley nacional 9/2006.

Siendo ello así, como a continuación exponemos, cualesquiera que fueran los "efectos significativos" que los trabajos de investigación objeto del Real Decreto 547/2012 (sujetos a las condiciones antes reseñadas, y a reserva de las autorizaciones ulteriores) pudieran tener sobre el medio ambiente, tal como se describen a los folios 302 y siguientes de la demanda, ninguna vulneración se habría producido ni de la Directiva 2001/42/CE ni de la Ley nacional 9/2006.

En efecto, no era preceptiva la "evaluación ambiental estratégica previa al acto autorizador" cuando, simplemente, se trataba de un proyecto específico de investigación de hidrocarburos, circunscrito a unas coordenadas geográficas y con una duración temporal bien determinada. La obligación de evaluar los efectos significativos que sobre el medio ambiente puedan tener ciertos "planes y programas" a tenor de la Directiva 2001/42/CE y de la Ley 9/2006 (actualmente derogada por la Ley 21/2013, al igual que el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos) se extiende a "una serie de sectores" económicos (entre ellos la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de



residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo de suma importancia), respecto de los cuales los "planes y programas" establecen un marco general dentro del que tendrán ulterior cabida las futuras autorizaciones de proyectos (estos últimos sí sujetos a la evaluación de impacto ambiental, no a la previa evaluación estratégica).

Por "planes y programas" debe entenderse, pues, conforme al artículo 2 de la Ley 9/2006 -de cuyo acomodo a la Directiva en este punto no se han suscitado dudas en el litigio- "el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos". Un permiso de investigación específico como el de autos no constituye uno de aquellos "planes y programas" sino uno más de los cientos de "proyectos" singulares de actividad industrial (por lo que aquí importa, de investigación de hidrocarburos) que requerirán, en efecto, la evaluación de su impacto pero no la evaluación estratégica correspondiente a las otras dos figuras. A esta conclusión se llega sin dificultades hermenéuticas y sin necesidad de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuya jurisprudencia en interpretación de la Directiva 2001/42/CE no se refiere a proyectos singulares como el de autos. Si el Tribunal de Justicia ha negado el carácter de planes o programas sujetos a evaluación estratégica incluso a "intervenciones normativas aisladas que no pueden constituir un sistema organizado y articulado", con tanta más razón deberán excluirse los actos singulares que, sin tener connotaciones normativas ni generales, únicamente autorizan unas determinadas labores o trabajos de investigación de hidrocarburos.

El hecho de que un mismo permiso de investigación se desarrolle en dos o más fases sucesivas no implica que su naturaleza quede transmutada en un "programa" sujeto a evaluación estratégica en el sentido de la Directiva 2001/42/CE y de la Ley 9/2006. Sigue siendo un proyecto singular, referido a una determinada operación exploratoria sobre la superficie concedida (a reserva de la posterior concreción de sus trabajos) y no trata de fijar líneas



directrices, o estrategias de futuro o propuestas para su ulterior desarrollo caso por caso, dirigidas a un sector o subsector de la vida económica.

Por lo demás, según ya hemos subrayado, el Consejo de Ministros ha otorgado otros permisos de investigación singulares, en diferentes zonas terrestres o marítimas de España, sin que en ningún momento se haya discutido que la evaluación de impacto que les corresponde es la prevista en la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos y no en la de "planes y programas".

Decimotercero.- Estas últimas consideraciones abren el camino a tratar una cuestión que la parte recurrente ha introducido en el sexto motivo de impugnación como mero alegato no acompañado del correspondiente reproche de infracción de las normas aplicables. Se trata, en concreto, del sometimiento de las labores de investigación de hidrocarburos objeto de litigio a la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y al Real Decreto-legislativo 1/2008 por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de evaluación del impacto ambiental de proyectos.

El rechazo de la tesis actora (según la cual resultaba "ineludible" la evaluación de impacto ambiental estratégica exigida tanto por la Directiva 2001/42/CE como por la Ley 9/2006) al que inmediatamente antes nos hemos referido no impide, antes al contrario, reiterar lo que ya expresamos en nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 sobre el momento en que debe llevarse a cabo la evaluación de impacto sujeta a la Directiva 85/337/CEE y al Real Decreto-legislativo 1/2008. En cuanto a este último, las referencias normativas utilizadas en aquella sentencia eran las contenidas en el Real Decreto-legislativo 1302/1986, según la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, aunque tal circunstancia no cambia significativamente el resultado.

Tras reconocer en nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 que las labores de perforación de los pozos exploratorios se incluyen entre las



previstas por el Anexo II de aquel Real Decreto-legislativo, afirmamos que la evaluación de impacto ambiental procedía "[...] cuando estuvieran ya determinadas, con un relativo grado de precisión, las labores sujetas a, o susceptibles de ser declaradas sujetas a [...]" los procedimientos establecidos para llevarla a cabo (la evaluación de impacto ambiental). Lo expresábamos en los siguientes términos, que de nuevo reiteramos:

"Grado de precisión que necesariamente debía incluir las referencias topográficas correspondientes, pues el impacto ambiental apreciable sería distinto según la naturaleza de las actividades y su ubicación; no es lo mismo, obviamente, que aquéllas tengan lugar en un punto muy próximo a las costas de las islas de Fuerteventura y Lanzarote (incluidos los espacios naturales protegidos de ambas) que en otro del subsuelo marino alejado varios centenares de kilómetros de dichas islas. Dada la extensión, cifrada en cientos de miles de hectáreas, de la superficie sobre la que se autorizan las labores de investigación, esta circunstancia adquiere un relieve que no puede ser ignorado y condiciona, en gran medida, la evaluación del impacto potencial que sobre el medio ambiente tuvieran dichas labores.

La dinámica del proyecto de investigación, que comprende fases iniciales cuyo resultado determina en gran parte la procedencia de las subsiguientes, no permite formular la solicitud inicial con aquel grado de precisión. La Administración, que parte de esta misma premisa, no dispensa de la obligación ulterior de someter a los procedimientos de evaluación de impacto (o a la consideración de si procedía dicha evaluación, en los términos ya dichos) las actividades singulares que se fueran desarrollando. Buena muestra de ello es el ya transcrito oficio que el Ministerio de Economía dirige a "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." el 12 de junio de 2002, en el que le comunica que todas las autorizaciones de sondeos correspondientes a los permisos de investigación "Canarias" deberán someterse previamente a la consideración del órgano medioambiental competente. A fortiori esta obligación regiría (aunque, dado el momento temporal en que aquel escrito es remitido, no se había llegado aún a la fase correspondiente) si se trata de perforaciones del subsuelo marino.

Interpretada y aplicada en estos términos la regulación normativa interna (el tan citado Real Decreto-Legislativo 1302/1986) que exige la evaluación del impacto ambiental respecto de algunas de las actividades objeto del proyecto de investigación de hidrocarburos, esta Sala considera que el Real Decreto impugnado no vulnera aquellas normas.

Podrían vulnerarlas actos ulteriores de la Administración mediante los cuales se haya autorizado actividades determinadas que, figurando bien en el Anexo I bien en el Anexo II de aquel Real Decreto, no se hayan sometido a los protocolos de evaluación".



Pues bien, ya hemos advertido que el Real Decreto 547/2012 se atiene a estas consideraciones, razón por la cual ha incorporado el artículo 2 bis para condicionar la autorización de cada trabajo específico a lo dispuesto en el texto refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos y en su normativa de desarrollo. La parte recurrente discrepa de nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 por considerarla errónea en este punto, e insiste en que la "prueba científica y pericial" efectuada en el proceso revela que los "trabajos autorizados" por el Real Decreto 547/2012 producen de suyo un impacto ambiental negativo. Ocorre, sin embargo, que precisamente para evaluar dicho impacto se ha de llevar a cabo, por la Administración del Estado, el procedimiento correspondiente, no sustituible por el mero aporte contradictorio de pruebas periciales en el seno del proceso judicial, y que sólo a reservas de las conclusiones de aquel complejo procedimiento administrativo -con participación de todos los interesados, y no únicamente de quienes han recurrido en vía judicial- se podrán evaluar cumplidamente sus repercusiones ambientales a fin de, en su caso, autorizar o no los trabajos singulares a la vista de sus propias características finales.

Avanzábamos en un fundamento jurídico anterior que el mismo día (10 de junio de 2014) en que se procedía al inicio de la deliberación de este -y otros- recurso apareció publicada en el Boletín Oficial del Estado la resolución de 29 de mayo de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del proyecto de perforación de sondeos exploratorios en los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Canarias 1 a 9". Respecto de los sondeos denominados "Sandía", "Chirimoya" y "Zanahoria" la Secretaría de Estado formula una declaración de impacto ambiental favorable a su realización, tras concluir que no producirán impactos adversos significativos, siempre y cuando se realicen en las condiciones señaladas en ella (añade otras afirmaciones en cuanto al análisis de los posibles "sucesos accidentales" para su consideración en la autorización sustantiva).

Si nos hacemos eco de la resolución de 29 de mayo de 2014 en este



momento es porque resulta notoria su existencia, una vez publicada oficialmente en el Boletín Oficial del Estado, no porque el Abogado del Estado haya aportado su texto al proceso. No ha sido ni es necesario suspender una vez más el señalamiento efectuado -ya lo hicimos en su día a requerimiento de la demandante- para oír a las partes sobre su incidencia en el litigio pues simplemente no apreciamos que pueda tenerla ahora sino, eventualmente, en la hipótesis futura de que, a partir de la declaración de impacto, el órgano sustantivo decida dar la autorización final a los tres sondeos exploratorios singulares.

En fin, las cuestiones que en el sexto motivo se plantean respecto a la afectación potencial de los espacios de la Red Natura 2000, o de zonas marítimas singulares y especialmente sensibles a alteraciones ambientales, se analizarán al examinar los motivos de impugnación subsiguientes.

Decimocuarto.- En el séptimo fundamento jurídico material de la demanda se imputa al Real Decreto 547/2012 la infracción de una muy numerosa serie de disposiciones, internacionales, de la Unión Europea y españolas. Se trata, por un lado, de los artículos 204 y 206, en relación con los artículos 4.4, 192 y 194, todos ellos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En cuanto al Derecho de la Unión Europea, se considera infringida la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se estableció un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. En fin, el reproche se extiende a la vulneración del artículo 3.3 y del cuadro 2 del Anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico aquella Directiva.

No se discute que las actividades objeto de autorización se ubican dentro del mar territorial y de la zona económica exclusiva de jurisdicción española, pudiendo tomarse como pacífica la atribución de competencia autorizatoria precisamente a la Administración del Estado y no a la de la Comunidad Autónoma.



El núcleo de la censura es que el Real Decreto 547/2012 habría omitido cualquier evaluación previa del impacto ambiental de las actividades y actuaciones asociadas a los permisos de investigación otorgados, y que el otorgamiento se habría producido sin el informe favorable, previo y preceptivo, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. El desarrollo argumental de la demanda en este punto versa, pues, sobre la específica protección del medio marino, requerida tanto por la Convención de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1982, sobre el Derecho del Mar, como por la Directiva 2008/56/CE y la ley española 41/2010. Tiene como premisa que las labores de investigación causarán un impacto significativo sobre la vida silvestre marina, tanto si se trata del ruido generado en la prospección sísmica como de los sondeos exploratorios propiamente dichos. De esa premisa deduce que el Real Decreto 547/2012 ha omitido la obligación jurídica de evaluar los impactos.

La respuesta a estas alegaciones también fue dada, en lo sustancial, por nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004, a cuya reproducción dedica la demanda los folios 341 a 345. Frente a las declaraciones que en ella hicimos la recurrente se limita a afirmar que las pruebas ahora practicadas revelan el potencial impacto negativo -sobre la vida marina- de las operaciones de sísmica y de los sondeos. Baste, sin embargo, reiterar lo que antes expusimos, que no queda desvirtuado por las pericias ulteriores: esto es, que para determinar los efectos contaminantes de las labores de investigación específicas resultará preciso llevar a cabo el procedimiento de evaluación de impacto con carácter previo al otorgamiento de la autorización para las labores singulares.

En efecto, la Convención sobre el Derecho del Mar, la Directiva 2008/56/CE y la Ley 41/2010 tienen como objetivo lograr un buen estado ambiental del medio marino, lo que implica tomar en consideración los efectos contaminantes de las actividades humanas sobre él. Precisamente por ello se instaura la obligación de que las autoridades públicas evalúen los potenciales efectos contaminantes de las actividades proyectadas en las aguas bajo su jurisdicción. Ninguno de aquellos tres instrumentos normativos, sin embargo,



requiere que tal evaluación se haga en un momento o en otro de los que integran los procedimientos dirigidos a obtener la autorización final de las correlativas actividades: lo relevante es que tal evaluación se produzca antes de la autorización y que ésta se otorgue a la vista de los resultados de aquélla. Casi innecesario es decir que ninguno de aquellos tres textos normativos impide, por sí mismos, la realización de prospecciones de los fondos marinos para la búsqueda de yacimientos de hidrocarburos, actividad de la que existen muy numerosos ejemplos tanto en los países signatarios de la Convención como en países europeos que aplican la Directiva 2008/56 y en nuestras propias aguas.

El mandato normativo se respeta, para el caso de autos, al exigirse que -no en esta fase sino en la subsiguiente- la autorización de las labores prospectivas singulares no sea posible sin la previa evaluación de impacto, y que ésta a su vez tenga lugar cuando estén definidas con la precisión suficiente (nos remitimos a lo dicho sobre la extensión de la superficie de los permisos de investigación) las singulares tareas o labores exploratorias que pudieran tener efectos perjudiciales sobre el medio ambiente marino. Sólo así es posible determinar con precisión, y no en términos generales, tales efectos negativos y, en su caso, las medidas para prevenirlos o contrarrestarlos.

Por lo que se refiere a la intervención previa del (antes denominado) Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino baste recordar que es precisamente dicho Ministerio quien ha de proceder -ha procedido ya, de hecho- a realizar la evaluación de impacto ambiental de las específicas actividades prospectivas objeto de litigio y que, por otro lado, según recordamos en nuestra sentencia de febrero de 2004, también había intervenido (entonces por exigencias de la Ley 3/2001) en el procedimiento previo a la aprobación del Real Decreto 1462/2001.

En fin, debe subrayarse que la referencia del artículo 2 bis del Real Decreto 547/2012 a otras autorizaciones concomitantes incluiría en todo caso la relativa al artículo 3.3 de la Ley 41/2010. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha de informar favorablemente la autorización



de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de dicha ley. Su informe ha de versar sobre la compatibilidad de la actividad (o, en su caso, vertido) con la estrategia marina correspondiente, respecto de la cual, y para el caso de las Islas Canarias los objetivos ambientales correspondientes a la denominada "Estrategia Marina de la Demarcación Canaria" se han aprobado mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 2 noviembre de 2012 (posterior al Real Decreto ahora impugnado).

En su caso habrá que ponderar, a estos mismos efectos, el denominado "Documento técnico nacional de referencia sobre los impactos y mitigación de la contaminación acústica marina" (segundo informe del año 2012) publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y elaborado -entre otras- por una de las personas que han intervenido en la pieza de prueba, profesora de la Universidad de La Laguna, con el apoyo del Grupo de Expertos Nacional del Ruido Submarino, al que se incorpora el informe "Prospecciones sísmicas marinas: Acuerdo de medidas de mitigación del efecto en los cetáceos de aguas españolas e identificación de áreas sensibles".

Decimoquinto.- En el octavo motivo de impugnación se aducen como normas supuestamente infringidas por el Real Decreto 547/2012 tanto algunas de origen comunitario como otras nacionales. En cuanto a las primeras, se trata de los artículos 4.1.a) y 7.2.3, en relación con el Anexo VIII, epígrafes 5 y 10, y con el Anexo X, todos de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En cuanto a las segundas, se citan los artículos 92, 92.bis, 97 y 108.bis del Real Decreto Legislativo 7/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas, y de los artículos 42.1 y 2, 51, 58.1.e) y 76 de la Ley de Costas. Las partes demandadas critican, al contestar a la demanda, esta "amalgama" de preceptos legales en un mismo apartado.



De nuevo la recurrente parte de "la realidad (o si se prefiere ahora la potencialidad) de la existencia de un impacto significativo sobre el medio hídrico y el medio marino", impacto que extiende al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre. A su juicio, debió evaluarse con carácter previo al otorgamiento de los permisos de investigación la contaminación química de las aguas y de los fondos marinos, causada por los lodos de perforación utilizados para las labores exploratorias. Y relaciona esta evaluación con la situación específica del consumo humano de agua, proveniente de instalaciones de desalación, en las islas de Fuerteventura y Lanzarote. Concluye su razonamiento afirmando que en el Real Decreto 547/2012 no queda garantizada la calidad del agua y la prevención de su deterioro.

De las normas anteriormente citadas tanto la Directiva 2000/60/CE como la Ley española de Aguas se refieren predominantemente a las aguas continentales, no a las marinas. Cuando tratan de estas últimas lo hacen tan sólo regulando determinadas cuestiones referidas a las "aguas costeras", esto es, las "situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales [...]". No se aplican, pues, a las aguas marinas mar adentro, como es el caso de las afectadas por los permisos de investigación objeto de litigio.

En cuanto a la aplicación de la Ley de Costas, basta recordar lo que ya manifestamos en nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 sobre análoga objeción frente al Real Decreto 1462/2001, extensible al Real Decreto 547/20012 dada la redacción del artículo 2 bis de éste:

"El Real Decreto [1462/2001] aprobado por el Consejo de Ministros dispone de modo expreso que la autorización otorgada lo es "sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones legalmente exigibles, en especial las establecidas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con la ocupación o utilización del dominio público marítimo terrestre", según antes hemos transcrito. Y es que, en efecto, la Ley 22/1988 exige la previa autorización administrativa en los supuestos del artículo 51 (esto es, cuando se trate de actividades en las que concurren circunstancias especiales o se pretenda la ocupación del dominio público



marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles) y la previa concesión en los supuestos del artículo 64 (ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre con obras o instalaciones no desmontables), sin que, en el momento en que se aprueba el Real Decreto, se lleguen a autorizar directamente ni uno ni otro género de actuaciones en concreto. Por ello, y en previsión de que ulteriormente fuere necesario llevar éstas a cabo, el Consejo de Ministros condiciona la eficacia de dichas actuaciones a la previa autorización o concesión, según los casos, del órgano estatal que ostenta competencias específicas en materia de costas".

Los preceptos de la Ley de Costas que ahora se dicen vulnerados versan sobre la necesidad de evaluar los efectos que en el medio marino puedan tener las actividades proyectadas cuando sean aptas para provocar en él alteraciones importantes (artículo 42.2); y sobre la inclusión en las autorizaciones que se otorguen para realizar aquellas actividades de prevenciones singulares, en especial las relativas a vertidos (artículos 51, 58 y 76). Pues bien, en la misma línea tantas veces repetida, la evaluación de los riesgos ambientales y de los efectos sobre las aguas marinas -y también, en función de su ubicación, eventualmente sobre las actividades de desalación necesarias para el consumo humano de agua en las islas de Fuerteventura y Lanzarote- dependerá en muy buena medida del emplazamiento de las labores exploratorias singulares.

En efecto, no pueden tener el mismo impacto o los mismos riesgos sobre el medio marino y sobre las aguas costeras, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, prospecciones situadas a pocos de kilómetros de aquellas islas que otras cuyo emplazamiento multiplique esa distancia en kilómetros, estando unas y otras comprendidas en el mismo extenso perímetro de investigación. Igualmente el impacto potencial estará relacionado con el diámetro del pozo que se perfore, con las características de los fondos marinos en que se lleven a cabo los sondeos, con la duración de éstos o con el tipo de lodos (acuosos o sintéticos) que se utilicen como fluidos de perforación, por no citar sino algunos de los factores relevantes. La recurrente reconoce, por ejemplo, al comentar el resultado de la prueba en su escrito de conclusiones, que los riesgos de la perforación dependerán en buena parte de la profundidad de la columna de agua de los pozos. Este último y el resto de los factores,



Insistimos, vienen necesariamente ligados a la ubicación específica de cada sondeo y no son generalizables para una superficie en conjunto de más de seiscientas mil hectáreas.

Todas estas circunstancias determinan que, una vez más, el momento adecuado para calibrar la incidencia medioambiental de las labores exploratorias correspondientes a esta fase del proyecto -y también de sus eventuales repercusiones en la calidad de las aguas costeras y del abastecimiento de agua para consumo humano en las islas de Fuerteventura y Lanzarote, procedentes de las instalaciones de desalación- sea aquel al que se refiere el artículo 2 bis del Real Decreto 547/2012.

Decimosexto.- En el noveno y último fundamento jurídico material de la demanda se imputa al Real Decreto 547/2012 la infracción del artículo 4.4 y Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. La referencia a dicha Directiva se extiende a la que la sustituyó, esto es, a la Directiva 2009/147/CE.

La tesis de este apartado de la demanda es que los permisos de investigación se han otorgado no sobre unas superficies o áreas cuya protección ambiental -en lo relativo a las aves- derive de su declaración o designación como zonas de especial protección para las aves (en acrónimo ZEPAs), sino sobre "áreas que debieron haber sido en su momento [...] declaradas o designadas como ZEPAs".

La omisión, a juicio de la recurrente, "infringe palmariamente el régimen de protección del art. 4.4 de la Directiva 79/409/CEE [...] que [...] impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las zonas concernidas un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el Anexo I de dicha Directiva". Y cita, con el acompañamiento de un informe de la Sociedad Española de Ornitología, como ejemplares de la avifauna afectada el petrel de Bulwer (*bulweria bulberii*), la pardela cenicienta (*calonectris diomedea*), la pardela pichoneta (*puffinus puffinus*), la pardela chica (*puffinus*



el paño pechalbo (palagodroma marina) y el paño europeo o común (hydrobates pelagicus).

El desarrollo de este apartado incluye una extensa referencia a la normativa legal de protección de las aves y de sus hábitats, que en realidad se limita a la mera cita de los preceptos correspondientes incluidos en el Convenio de Berna de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa; en la ya citada Directiva 79/409/CEE; en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que deroga la anterior; en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; en el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas; y en el Real Decreto 439/1990, de 30 de mayo, por el que se creó y reguló el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. Concluye con una referencia a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia, invocando de modo especial, entre otras muchas, las sentencias de 2 de agosto de 1993 (asunto C-355/90, Marismas de Santoña) y 18 de marzo de 1999 (asunto C-166/97, Estuario del Sena), así como sentencias de esta Sala sobre aquélla.

El motivo de impugnación formulado en estos términos tampoco puede prosperar. Excede, sin duda, del objeto procesal de este litigio resolver si la Administración Española ha vulnerado o no, en abstracto, la legislación de la Unión Europea al no declarar como zonas de especial protección para las aves determinados espacios más o menos próximos a las islas de Fuerteventura y Lanzarote. Decidir qué zonas merecían esa calificación, por comprender áreas de vuelo, campeo, alimentación y nidificación de alguna o algunas de las especies de aves amenazadas o migratorias comprendidas en el anexo I de la Directiva 79/409/CEE (más tarde, de la Directiva 2009/174/CE) requeriría en todo caso un procedimiento específico, en los términos del artículo 4 de



aquellas directivas, con la intervención de la Comisión, que no cabe condicionar o adelantar por el hecho de que se hayan otorgado los permisos de investigación objeto de este litigio.

El incumplimiento del Estado por no atenerse a las obligaciones derivadas de las directivas de aves podría declararse, sin duda, en un proceso seguido a instancias de la Comisión ante el Tribunal de Justicia (así en el asunto C-166/97) que no consta haya sido planteado. Desde otra perspectiva podría declararse en sentencia, hipotéticamente, la inviabilidad de algún proyecto singular de actividad, ya suficientemente delimitado desde el punto de vista de su ubicación (el pronunciamiento de esta Sala citado por la recurrente, de 29 de noviembre de 2006, lo era para una actividad de explotación de cantera, sobre terrenos en los que ya había sido declarada una zona de especial protección para aves) porque se situase en espacios que, de modo inequívoco, sin margen de apreciación alguna y sin la presencia de razones basadas en intereses generales superiores, debieran haber sido declarados como zonas especialmente protegibles para las aves. Pero esta última posibilidad es ajena al presente litigio, en la fase en que se encuentran los permisos de investigación a los que se refiere el Real Decreto 547/2012, cuando ni siquiera está concretada su exacta posición. Y, por lo demás, no puede afirmarse *a priori* que la mera exploración por sondeos determinados, con una duración bien precisa, de los fondos marinos suponga sin más una perturbación significativa que afecte a aquellas especies.

En efecto, las dos áreas más importantes para las aves a las que se refiere el motivo son los denominados "islotas de Lanzarote" y el estrecho de la Bocaina, identificados por Seo/BirdLife, respectivamente, con los códigos IBA ES327 y ES401. La eventual afección que los sondeos exploratorios pudieran tener sobre las aves dependería, entre otros factores, de su mayor o menor cercanía a estas IBAs (*important bird areas*), extremo que sólo la ulterior evaluación de impacto ambiental, en los términos que ya hemos reiteradamente expuesto, podría determinar. De hecho, el informe de Seo/Bird Life adjunto a la demanda (folio 735 de ésta), y referido a las prospecciones objeto de litigio, concluye precisamente afirmando que "procede evaluar de



manera objetiva y científica los posibles efectos sobre las IBA existentes teniendo en cuenta la alta posibilidad de que sean aprobadas como ZEPA. Ello debe hacerse siguiendo los procedimientos establecidos tanto en las directivas europeas como en la legislación nacional". No otra cosa, en definitiva, es lo que exige el artículo 2 bis del Real Decreto 547/2012.

En suma, incluso si admitiéramos a efectos dialécticos que cualquiera de las áreas importantes para las aves que han obtenido la designación IBA (o, más en concreto, aquellas a las que se refiere la demanda en esta rúbrica) debieran ser necesariamente declaradas zonas de especial protección para las aves, de ello no derivaría la eventual nulidad del Real Decreto objeto de recurso. Corroborarán esta conclusión las consideraciones que inmediatamente haremos sobre la eventual -y futura- calificación como lugares de importancia comunitaria dentro de la Red Natura 2000 de determinados espacios marinos, consideraciones igualmente aplicables a los espacios clasificables como ZEPAs.

Decimoséptimo.- En efecto, debemos abordar en este último fundamento jurídico de la sentencia el análisis de una cuestión que, suscitada en la fase del proceso posterior al escrito de conclusiones, ha sido objeto de diligencias finales de prueba y sobre la que las partes han podido formular sus respectivas observaciones. Se trata de la iniciativa para incluir como "lugar de importancia comunitaria" (LIC) el denominado "Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote" previsto en el proyecto Life+Indemares cuyo objeto era el "inventario y designación de la Red Natura 2000 en áreas marinas del Estado español". El proyecto Indemares y la tramitación de la propuesta de designar LICs marinos -que incluía otras nueve zonas de las aguas españolas- está aún en fase de aprobación final, con especial retraso precisamente del espacio que afecta al sur y oriente de las islas de Fuerteventura y Lanzarote.

Aquel espacio marino tiene, según reconoce el propio Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la suficiente riqueza ecológica y diversidad, especialmente de cetáceos (extremo que han venido a confirmar



Iguualmente las pruebas practicadas en el litigio), como para, al menos, aspirar a su calificación en cuanto lugar de importancia comunitaria dentro de la red ecológica europea, Red Natura 2000, que integran además de dichos lugares, hasta su transformación en zonas especiales de conservación, las zonas especiales de conservación (ZECs) y las zonas de especial protección para las aves, todo ello en aplicación de la Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitats) y de las Directivas 79/409/CEE y 2009/147/CE (Directivas de Aves).

A los efectos de este recurso, y sin perjuicio de la resolución final que recaiga sobre la inclusión del espacio marino entre los lugares de importancia comunitaria, podíamos incluso admitir dialécticamente que las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española cercanas a Fuerteventura y Lanzarote, tal como se contemplan en la propuesta Life+Indemares, tienen los valores ecológicos precisos para obtener dicha calificación, en cuanto contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, en los términos del artículo 42 de la Ley española 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ahora bien, fijada esta premisa de ella no se deriva necesariamente la consecuencia invalidatoria del Real Decreto 547/2012. En primer lugar porque, según se desprende de la documentación requerida por esta Sala en la fase final (folios 2647 a 2909 de los autos), no se puede afirmar, en el momento previo a la concreción del emplazamiento de los sondeos exploratorios a los que se refiere aquel Real Decreto, que éstos se ubiquen dentro de las zonas propuestas como LIC en el proyecto Indemares. En segundo lugar, y sobre todo, porque será tras la definición exacta de sus emplazamientos cuando resultará posible -y necesario- analizar si los sondeos exploratorios afectan, y en qué grado, tanto a espacios ya protegidos, estén o no incluidos en la Red Natura 2000, como a aguas marinas que puedan incluirse en el futuro en esa Red Natura 2000 y, entre ellas, las pertenecientes al "Espacio Marino del Sur y Oriente de Fuerteventura y Lanzarote".

De aquella documentación -sobre la que han hecho alegaciones las



partes del proceso, según ha quedado expuesto- destaca un escrito (de 6 de junio de 2013) que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural dirige a "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." para indicarle la "amplitud y nivel de detalle" del estudio de impacto ambiental que debe presentar en cuanto titular del proyecto de investigación. Tras reconocer el "alto valor ecológico que posee la zona donde se pretenden ubicar los sondeos", "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." viene obligada a incluir un capítulo específico en el que evalúe la afección de las actividades prospectivas sobre las zonas que puedan incluirse en la Red Natura 2000, conforme a las "Directrices para la elaboración de la documentación ambiental necesaria para la evaluación de proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000" (tanto si se trata de LICs, ZEPAs o ZECs). Quiérese decir, pues, que la Administración del Estado no es ajena a la cuestión ahora analizada, antes bien exige al titular del proyecto que, una vez identificada con precisión la ubicación de los sondeos exploratorios, al aportar el preceptivo estudio sobre su impacto ambiental tome en consideración la eventual inclusión de ciertos parajes entre los lugares marinos especialmente protegibles por reunir los valores ecológicos que podrán determinar su inclusión en la Red Natura 2000.

Añadiremos, en fin, dos precisiones a este mismo respecto.

A) La primera es que, conforme expone "Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A." en sus alegatos sobre la prueba final, con cita del epígrafe 5.9 de las Directrices de la Comisión Europea para el establecimiento de la Red Natura 2000 en el medio marino (año 2007), la inclusión de un espacio en esta red no impide *a priori* las prospecciones (e incluso la extracción) de petróleo y gas de los fondos marinos. El artículo 6 de la Directiva Hábitats, añaden aquellas Directrices, "ofrece un marco equilibrado para garantizar que el desarrollo de las actividades de los sectores del petróleo y del gas tiene lugar dentro de un contexto compatible con las necesidades de protección de la Red Natura 2000". Lo que implica, como es lógico, la necesidad de evaluar los posibles efectos o impactos negativos que la explotación económica de aquellos recursos -no descartable por principio- pueda suponer, a efectos de



autorizar, o no, las correspondientes labores exploratorias.

B) La segunda es que, conforme recuerda una muy reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (la recurrente cita una y otra vez fragmentos de sus sentencias en este sentido) los apartados 3 y 4 de la Directiva 92/43/CEE permiten autorizar actividades proyectadas sobre espacios de la Red Natura, bajo determinadas condiciones, incluso cuando se han obtenido "[...] conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas". En cada caso -el último de los resueltos por el Tribunal de Justicia es el que ha dado lugar a la sentencia de 15 de mayo de 2014, asunto C-521/12- habrá de analizarse si existen para ello "razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica".

Si existen dichas razones imperiosas, también de orden económico, el Estado miembro ha de tomar "cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida" e informar a la Comisión de dichas medidas compensatorias. Sólo si se trata de un espacio que, además, "albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios", sólo entonces la autorización únicamente podrá estar basada en "consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden".

Con todo ello se quiere significar que la eventual afección de los sondeos exploratorios objeto de litigio a espacios marinos incluidos, o susceptibles con alto grado de probabilidad de ser incluidos, en la Red Natura 2000 no puede aún tener incidencia invalidante en el litigio. Faltan, a estos efectos -como a otros, antes analizados- dos pasos ulteriores: el primero es la evaluación del impacto ambiental de dichos sondeos, en función de su emplazamiento singular; y el segundo es, para el caso de aquella evaluación concluyera que tienen repercusiones ambientales negativas sobre el lugar protegido, la hipotética decisión del órgano sustantivo que, no obstante esta



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

conclusión ambiental adversa, resolviera autorizarlos por las razones imperiosas previstas en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, con o sin previa consulta a la Comisión Europea, en su caso.

No es necesario en este momento, ante la inexistencia de una decisión autorizatoria de los sondeos exploratorios específicos, someter al Tribunal de Justicia ninguna pregunta prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 92/43/CEE que sería, cuando menos, prematura.

Décimo octavo.- Procede, pues, la desestimación del recurso. No ha lugar a la imposición de costas pues, a juicio de la Sala, las cuestiones objeto de litigio presentaban las suficientes dudas de hecho y de derecho, asociadas a su innegable complejidad, como para justificar que cada parte abone las costas causadas a su instancia (artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional).

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

Desestimar el recurso número 353/2012 interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, "por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Canarias-1', 'Canarias-2', 'Canarias-3', 'Canarias-4', 'Canarias-5', 'Canarias-6', 'Canarias-7', 'Canarias-8' y 'Canarias-9'." Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: Pedro José Yagüe.- Manuel Campos.- Eduardo Espín.- José Manuel Bandrés.- María Isabel Perelló.- Rubricados.



TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

VOTO PARTICULAR

FECHA:25/06/2014

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, **AL QUE SE ADHIERE LA EXCMA. SRA. MAGISTRADA D^a. ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH**, a la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 353/2012, interpuesto por la representación procesal del CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA contra el Real decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias-4», «Canarias-5», «Canarias6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9».

Respetuosamente, debo mostrar mi discrepancia con el pronunciamiento de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, en la expresión de su voto mayoritario, resuelve desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA contra el referido Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, que sustento en los siguientes razonamientos y fundamentos jurídicos:



Primero.- En primer término, considero que el examen de la pretensión de que se declare la ilegalidad del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias4», «Canarias-5», «Canarias-6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9», deducida por la representación procesal del CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA, debe partir de la determinación de la naturaleza jurídica del referido acuerdo gubernamental, en cuanto que, contrariamente a lo que aduce la defensa letrada de la mercantil REPSOL INVESTIGACIONES PETROLÍFERAS, S.A., de que a través del acto administrativo impugnado «no se ha concedido ningún permiso de investigación de hidrocarburos», y que, en consecuencia, «no está sujeto al procedimiento establecido para tramitación y otorgamiento de dichos permisos», ya que fueron objeto de otorgamiento por el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, sostengo que el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, concluye definitivamente el procedimiento de concesión de permisos de investigación de hidrocarburos Canarias 1 a 9, iniciado a solicitud del representante legal de la referida mercantil el 2 de noviembre de 2000, una vez que por sentencia de la Sección Tercera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, fallando los recursos contencioso-administrativos acumulados 39/2002 y 40/2002, anulamos la autorización otorgada para realizar las labores de investigación proyectadas, correspondientes a los años tercero a sexto de su programa de investigación, en la medida que resulta incuestionable que de no haberse producido la convalidación del Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, las facultades derivadas del otorgamiento de los permisos de investigación de hidrocarburos, afectadas por la declaración de invalidez parcial, habrían agotado sus efectos y deberían considerarse extinguidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

En efecto, según se desprende del contenido de las disposiciones del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, la decisión del Consejo de Ministros de modificar y convalidar los permisos de investigación de hidrocarburos



Canarias 1 a 9, otorgados por el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, tiene el efecto de carácter sustantivo de autorizar a las sociedades REPSOL INVESTIGACIONES PETROLÍFERAS, S.A., WOODSIDE ENERGY IBERIA, S.A. y RWE Dea AG adjudicatarias, a ejecutar el programa de trabajos de perforación contemplados en los planes de labores correspondientes a los años tercero a sexto, que deberán presentarse, según dispone la disposición transitoria única del mencionado Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, de donde se deduce que la aprobación del citado Real Decreto tiene como objeto esencial, según se refiere expresamente en el Preámbulo, corregir las deficiencias advertidas por el Tribunal Supremo en el artículo 2 del Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, que no cumplía las exigencias medioambientales derivadas del artículo 18.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, evitando que los permisos de investigación de hidrocarburos originariamente autorizados fueran caducados y devinieran ineficaces para amparar su debido aprovechamiento.

En este sentido, no resulta ocioso recordar que uno de los principios rectores que informan la legislación regulatoria del sector de hidrocarburos es el de temporalidad, de modo que las autorizaciones, permisos y concesiones relativas a la exploración, investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos están limitados, por su carácter de bienes demaniales, a un periodo máximo de duración, determinando un contenido obligacional respecto de las adjudicatarias de los permisos y concesiones a las que se exige desarrollar los trabajos y labores en los plazos establecidos (artículos 15, 22, 24 y 24 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

Segundo.- El nuevo artículo 2 bis, que se introduce en el contenido del Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el artículo único, apartado 2, del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, y que contempla «medidas de protección medioambientales» exigidas a las sociedades mercantiles adjudicatarias de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias4», «Canarias-5», «Canarias-6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9», resulta, por su



falta de concreción y precisión, insuficiente para cumplir las exigencias establecidas en los artículos 16.2 c) y 18.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, pues, aunque resulta plausible, desde la perspectiva de respeto a los valores que garantiza el artículo 45 de la Constitución, la mención en sede de esta disposición del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y a su normativa de desarrollo, debería haberse exigido, además de los documentos presentados ante la Dirección General de Política Energética y Minas el 7 de mayo de 2004 por el titular de los permiso de investigación originariamente otorgados «Protección del Medio Ambiente en Operaciones de Adquisición de Sísmica Marina» y «Protección del Medio Ambiente en la perforación de Sondeos Explotatorios Marinos», la inclusión de un estudio medioambiental pormenorizado, que recogiera un inventario de los bienes e intereses medioambientales afectados por la previsión de ejecutar perforaciones en el subsuelo marino próximo a las Islas de Lanzarote y Fuerteventura, que identificara y clarificara los posibles impactos medioambientales que se pudieran producir en un ámbito espacial cualificado por su alto valor ecológico y de especial sensibilidad medioambiental, que permitiera al Consejo de Ministros adoptar su decisión sobre la procedencia de autorizar o denegar los permisos de investigación con pleno conocimiento de los valores ambientales existentes, lo que resulta particularmente pertinente en el supuesto enjuiciado, atendiendo, además, al tiempo transcurrido entre el momento en que por la Dirección General de Política Energética y Minas se requirió a Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.,A. para que remitiera Medidas de protección medioambientales -26 de abril de 2004-, y la adopción de la decisión gubernamental -16 de marzo de 2012-, y las modificaciones de la legislación interna medioambiental y a nivel de la Comunidad Europea, que han incidido de forma determinante en la fijación de un grado más elevado e intenso de exigencia de los estándares de protección medioambiental, que resultan aplicables a la ejecución de proyectos que comprometan los ecosistemas marinos.

Por ello, considero que la omisión de este estudio medioambiental, complementario de los documentos técnicos aportados, que valorase de forma



Integra y global el programa de labores no ejecutado, determinaría la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura y la declaración de anulación del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, a los efectos de que se puedan corregir las deficiencias medioambientales advertidas que inciden de forma directa en la toma de decisión por el Consejo de Ministros, relativa al otorgamiento o denegación de los permisos de investigación «Canarias-1», «Canarias-2», «Canarias-3», «Canarias-4», «Canarias-5», «Canarias6», «Canarias-7», «Canarias-8» y «Canarias-9».

Tercero.- A mi juicio, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, antes de resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura contra el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Canarias-1», «Canariæ-2», «Canarias-3», «Canarias-4», «Canarias-5», «Canarias-6», «Canarias7», «Canarias-8» y «Canarias-9», debió plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal como propugnaba la defensa letrada de la Administración demandante, con el objeto de que se pronunciara respecto de si una legislación nacional que difiere la evaluación de impacto ambiental de un programa de labores relativas a la investigación de hidrocarburos, que comporta la ejecución de trabajos de perforación de pozos exploratorios en el lecho marino, al momento en que se prevé la realización efectiva de dichos trabajos, es acorde con las obligaciones de protección medioambiental que a los Estados miembros les incumbe, en virtud de lo dispuesto en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), y en la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Asimismo, propugno que sería pertinente plantear cuestión prejudicial



ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto del alcance del artículo 4.1 y del Anexo I de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, a los efectos de que se pronunciase sobre si la circunstancia de que se contemple expresamente que quedan sujetos a su ámbito de aplicación la extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales, cuanto la cantidad extraída sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo, excluye que los Estados miembros puedan someter los trabajos y las labores preparatorias de dicha actividad que puedan tener una repercusión sustancialmente significativa sobre el medio ambiente, por las características del yacimiento, por su naturaleza, sus dimensiones o su localización, a una evaluación preliminar de impacto ambiental.

Al respecto, cabe referir que el artículo 16.2 c) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, exige que el solicitante de los permisos de investigación de hidrocarburos presente «un plan de investigación que comprenderá el programa de trabajos, el plan de inversiones, las medidas de protección medioambientales y el plan de restauración», pero, en una interpretación literalista, no integrada con el Derecho medioambiental de la Unión Europea, parece no supeditar el otorgamiento de los permisos de investigación a la realización de un estudio de impacto ambiental a que se refiere el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que sólo se impone como obligación cuando se pretendan ejecutar cada trabajo de perforación específico.

Aunque comparta el pronunciamiento de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto de que desde la perspectiva técnico-jurídica el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, no puede considerarse un plan o programa, a los efectos de aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, estimo que no cabe devaluar ni eludir el



alcance y significado del artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inspiró la citada Directiva, que refiere que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir, entre otras cosas, a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, a la protección de la salud de las personas y a la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y que debe basarse en el principio de cautela, puesto que los requisitos de protección medioambiental deben integrarse en la definición de las políticas y actividades comunitarias, con vistas sobre todo a fomentar un desarrollo sostenible de nuestros hábitats y ecosistemas.

El artículo 11 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea estipula que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

En este mismo sentido, cabe, asimismo, poner de relieve que el artículo 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la protección del medio ambiente, subrayando que «las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad».

Procede asimismo referir que el Convenio sobre la Diversidad Biológica requiere a las Partes que integren, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes y programas sectoriales o intersectoriales pertinentes.

De acuerdo con estos postulados, procede significar que la evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento determinante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de permisos de investigación y explotación de hidrocarburos que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, pues así



se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales proyectos.

El Derecho medioambiental de la Unión Europea, sustentado en los principios de precaución y desarrollo sostenible, cuyas prescripciones resultan de plena aplicación en el enjuiciamiento del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, debido al complejo inter procedimental que precede a su adopción, propugna, desde una perspectiva axiológica y funcional, que los Estados miembros adopten las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que sean adecuadas para que el proceso de toma de decisiones concernientes a la aprobación de un proyecto, un plan o un programa que afecte significativamente al medio ambiente fuere precedido de la elaboración de un informe medioambiental, que contenga una evaluación concreta de los probables efectos significativos sobre el medio ambiente y una exposición de las alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos del proyecto, plan o programa.

Al respecto, cabe asimismo consignar que la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), que pretende proteger el medio marino, que considera un patrimonio muy valioso que ha de ser protegido, conservado y , cuando sea viable, rehabilitado, con el objetivo final de mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos, promueve la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la Unión Europea.

La referida Directiva 2008/56/CE impone a los Estados miembros elaborar para cada región o subregión marítima una estrategia marina que deberá contener las medidas necesarias para la consecución de los objetivos de la citada Directiva, y, en particular, que los distintos elementos de las estrategias marinas mencionados en las letras a) y b), sean coherentes y se



coordinen en toda la región o subregión marina de que se trate, con arreglo al siguiente plan de acción, para el cual los Estados miembros afectados se esforzarán en adoptar un enfoque común.

La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, recuerda en su preámbulo que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga. Las repercusiones sobre el medio ambiente han de tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión, por lo que resulta necesario que los principios de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente estén armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los promotores y el contenido de la evaluación. Los Estados miembros pueden establecer normas más estrictas para proteger el medio ambiente.

Esta Directiva 2011/92/UE establece que previamente a la autorización de determinados proyectos cualificados, por comportar la ejecución de trabajos de construcción o de otras instalaciones que tengan una repercusión significativa sobre el medio ambiente, sean objeto de una evaluación de impacto ambiental, que deberá valorar la incidencia en el ser humano, la fauna, la flora, el agua, el aire, el clima y el paisaje.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que se expone en la sentencia de 3 de julio de 2008 (C-215/06), en relación con la aplicación e interpretación de la precedente Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 junio 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, es determinante en la exigencia de evaluación de impacto



ambiental, que analice las repercusiones que la ejecución de un determinado proyecto produzca en el medio ambiente, y que deberá declararse antes de la autorización.

En la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2013 (RCA 222/2011), ya sostuvimos que *«la prevención de riesgos para la salud de las personas, los seres vivos o bienes o intereses medioambientales relativos a la conservación de la biodiversidad, derivados de la ejecución de trabajos de prospección submarina, con la finalidad de descubrir yacimientos de hidrocarburos que pueden potencialmente contaminar las aguas marinas, obliga a las Administraciones Públicas a ejercer sus potestades autorizatorias, de inspección y control de forma responsable, lo que comporta la realización de los estudios e informes de evaluación medioambiental legalmente requeridos, y a exigir a los operadores que adopten aquellas medidas técnicas que se revelen necesarias para preservar la integridad de la vida en el mar»*.

En suma, conforme a los parámetros normativos del Derecho medioambiental de la Unión Europea expuestos, y, en consonancia con la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estimo que resulta procedente reconsiderar nuestra doctrina jurisprudencial expuesta en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004 (RCA 39/2002 y 40/2002), en que sostuvimos, interpretando la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que el momento adecuado para proceder a una adecuada evaluación de impacto ambiental será el correspondiente a la determinación concreta de las labores singulares que en desarrollo del plan correspondiente determina el Real Decreto que otorga los permisos de investigación de hidrocarburos, en que sería posible apreciar si alguno de los lugares o zonas de especial protección de las Islas de Fuerteventura y Lanzarote pueden resultar afectados y, en ese caso, han de prevalecer otras consideraciones distintas de las que justificaron su «régimen especial de protección», en cuanto se basa en una concepción disociada, fragmentaria, y no unitaria de las



facultades que confieren los permisos de investigación de hidrocarburos, que comporta que la autoridad administrativa competente para su otorgamiento -en este supuesto el Consejo de Ministros-, no pueda valorar ponderada y equilibradamente los distintos intereses públicos y privados de especial relevancia para la colectividad que concurren en la adopción de su decisión.

Y, en su caso, de existir dudas sobre la interpretación de las Directivas examinadas, considero que procedería plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos fundamentados, que permitiera confrontar la aplicación administrativa y judicial de la legislación nacional del sector regulador de hidrocarburos analizada con las exigencias medioambientales que se derivan del Derecho de la Unión Europea.

Madrid, a 25 de junio de 2014.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia con su voto particular por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA