

En la Villa de Madrid, a cuatro de junio de dos mil doce.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de febrero de 2004 esta Sala y Sección dictó sentencia en el presente recurso contencioso-administrativo 39/2002 (y 40/2002 acumulado) con la siguiente parte dispositiva:

“Primero.- Estimar en parte los presentes recursos contencioso- administrativos números 39 y 40 de 2002 interpuestos por la Agrupación Insular del Partido Socialista Canario en Lanzarote y el Cabildo Insular de Lanzarote contra el Real Decreto número 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', situados en el Océano Atlántico frente a las Costas de Fuerteventura y Lanzarote.

Segundo.- Anular el referido Real Decreto número 1462/2001, de 21 de diciembre, en cuanto se refiere a la autorización otorgada a las labores de investigación proyectadas correspondientes a los años tercero a sexto de su programa.

Tercero.- Desestimar el resto de las pretensiones de la demanda.

Cuarto.- No hacer imposición de costas.”

SEGUNDO.- El Cabildo Insular de Lanzarote presentó escrito con fecha 27 de marzo de 2012 en el que suplicó a la Sala que, “tras los trámites oportunos, se dicte resolución en la que se declare la nulidad de pleno derecho 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', 'Canarias-4', 'Canarias-5', 'Canarias-6', 'Canarias-7', 'Canarias-8' y 'Canarias-9', por ser contrarios a los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004 y haber sido dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

TERCERO.- El Abogado del Estado se opuso al incidente con fecha 4 de mayo de 2012 y suplicó a la Sala que “resuelva rechazar de plano o, alternativa y subsidiariamente resolver el incidente de ejecución de conformidad con cuanto queda expuesto, esto es, declarando que el Real Decreto 547/2012 no es nulo de pleno derecho por no contradecir la sentencia de 24 de febrero de 2004 ni haberse dictado para eludir su cumplimiento. Con lo demás que sea procedente en Derecho e imposición de las costas causadas a la parte recurrente por su manifiesta temeridad”.

CUARTO.- “Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.” presentó sus alegaciones el 7 de mayo de 2012 y suplicó a la Sala que acuerde “dictar auto por el que se inadmita dicho incidente o, subsidiariamente, se desestime por no ser conforme con las normas del

ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia invocadas en este escrito, con imposición de costas, en todo caso, a la parte promotora del incidente”.

QUINTO.- El Gobierno de Canarias, por su parte, presentó escrito el 29 de marzo de 2012 en el que “demanda la nulidad del Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo, por ser contrario a los pronunciamientos de la sentencia de ese Alto Tribunal de fecha 24 de febrero de 2004, y, previos los trámites oportunos, dicte auto resolviendo el presente incidente y declarando la nulidad del referido Real Decreto de conformidad con los argumentos expuestos”.

SEXTO.- El Abogado del Estado se opuso a esta pretensión con fecha 16 de mayo de 2012 con el mismo suplico anterior.

SÉPTIMO.- “Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.” presentó sus alegaciones el 16 de mayo de 2012 con el mismo suplico anterior.

OCTAVO.- El Cabildo de Lanzarote presentó sus alegaciones con fecha 17 de mayo de 2012 y suplicó a la Sala “resuelva el incidente en ejecución de sentencia en el cual solicitamos la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 547/2012”.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Magistrado de la Sala.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- El Cabildo Insular de Lanzarote, por un lado, y el Gobierno de Canarias, por otro, pretenden en este incidente de ejecución de la sentencia dictada por la Sala el 24 de febrero de 2004 (recursos contencioso-administrativos acumulados números 39/2002 y 40/2002) que declaremos “la nulidad de pleno derecho” 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', 'Canarias-4', 'Canarias-5', 'Canarias-6', 'Canarias-7', 'Canarias-8' y 'Canarias-9'.”

La pretensión de ambas instituciones se basa en que el Real Decreto 547/2012 resulta “contrario a los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004” y habría sido “dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento”. A dicha pretensión se oponen, según ya ha quedado expuesto, tanto el Abogado del Estado como la sociedad “Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.”

SEGUNDO.- El Gobierno de Canarias está legitimado para promover e intervenir en este incidente, pese a la objeción opuesta por “Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.”, pues en él se dirimen cuestiones que en teoría podrían afectar a los intereses públicos cuya defensa tiene encomendada. Dejando al margen, por el momento, si resulta posible que quien no fue parte del litigio resuelto por la sentencia promueva un incidente de ejecución respecto de ella (cuestión a la que inmediatamente daremos

respuesta positiva), lo cierto es que mal podríamos admitir el interés legitimador del Cabildo Insular de Lanzarote -no discutido- y negar simultáneamente el del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

La interpretación que esta Sala ha hecho de los artículos 104.2 y 109 de la Ley Jurisdiccional (sentencia del Pleno de 7 de junio de 2005, por no citar sino la más significativa) determina que entre las “personas afectadas” por el fallo cuya ejecución o inejecución se plantee pueda figurar sin dificultades el Gobierno de una Comunidad Autónoma que, aun no habiendo intervenido en el proceso de origen, considere que una actuación ulterior del Gobierno de la Nación con eventuales repercusiones en materias de su competencia (medio ambiente, por ejemplo) se aparta, indebidamente, de los términos de aquel fallo o lo trata de eludir. Hasta qué punto así ha sucedido en este caso es precisamente lo que debemos resolver en el auto que pone fin al incidente de ejecución.

El resto de objeciones de inadmisibilidad opuestas deben igualmente ser rechazadas. Las que propone el Abogado del Estado y la relativa a la inadecuación del procedimiento que suscita “Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A.” se refieren más bien a cuestiones de fondo sobre el cumplimiento de la sentencia, esto es, a la contradicción o no del Real Decreto 547/2012 con el fallo de 24 de febrero de 2004. La supuesta “caducidad en la interposición del incidente” tampoco puede ser estimada pues éste ha sido presentado cuando, en el año 2012, se ha dictado el nuevo acto administrativo al que se atribuye la infracción.

TERCERO.- Las líneas argumentales básicas de los escritos presentados por el Cabildo Insular de Lanzarote y por el Gobierno de Canarias son en buena parte coincidentes. En el primero de ellos, sobre la base de la “vinculación de la Administración a los fallos de las sentencias judiciales”, el Cabildo interesa la declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 547/2012 por cuatro motivos sucesivos:

- a) Por “convalidar un acto declarado nulo, incumpliendo el fallo de la sentencia de 24 de febrero de 2004”;
- b) “Por incumplimiento del fallo de la sentencia al dictar un nuevo acto sin seguir un nuevo procedimiento”;
- c) “Por incumplimiento del fallo de la sentencia al pretender ejercer la potestad de convalidación extemporáneamente”; y
- d) Por tener la “finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia”.

El Gobierno de Canarias, por su parte, sostiene que el Real Decreto 547/2012 ha sido “dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento” de la sentencia y que los actos administrativos ya anulados no son susceptibles de convalidación.

CUARTO.- Abordaremos ante todo lo que consideramos la alegación clave del incidente, esto es, la afirmación de que el Real Decreto 547/2012 ha sido dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia de 24 de febrero de 2004 (artículo 103.4 de la Ley Jurisdiccional).

En aquella sentencia no anulamos en su integridad el Real Decreto número 1462/2001, de 21 de diciembre, contra el que se dirigían los recursos acumulados. Nos limitamos a anular 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. Y la razón de ser de esta declaración 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. El resto del contenido del Real Decreto 1462/2001 quedaba incólume desde el punto de vista jurídico.

Mediante el Real Decreto 547/2012 el Gobierno añade al anterior Real Decreto 1462/2001 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. Y en él se “integran”, además, las disposiciones 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.

Difícilmente puede admitirse, a la vista de lo expuesto, que el Real Decreto 547/2012 trate de eludir la sentencia cuando, en realidad, tiene como objeto y designio precisamente el de incorporar al proyecto de investigación y al programa de trabajos las medidas medioambientales cuya falta pusimos de relieve. Podrá discutirse si dichas medidas son suficientes o insuficientes, acertadas o no, pero no cabe duda de que con ellas el Consejo de Ministros ha tratado no de eludir sino de dar cumplimiento a la sentencia corrigiendo la omisión por nosotros destacada. La pretensión de nulidad del nuevo Real Decreto basada en este argumento teleológico (el artículo 103.4 de la Ley Jurisdiccional sanciona los actos que se dicten con la “finalidad” de eludir el cumplimiento de las resoluciones judiciales) carece, pues, de fundamento.

QUINTO.- Gran parte del contenido de los extensos escritos procesales presentados (sólo el inicial del Cabildo Insular contiene 48 folios más 243 de documentos anexos) ha girado sobre una cuestión que, sin embargo, no reputamos demasiado relevante en el seno de este incidente de ejecución.

En efecto, impregnado de una buena dosis de nominalismo jurídico, 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).

SEXTO.- Avanzamos en el fundamento jurídico precedente que las modificaciones introducidas por el Real Decreto 547/2012 en el artículo 2 del Real Decreto 1462/2011 (que se refieren al período cuatrienal en que se ha de practicar la perforación de al menos dos pozos exploratorios de 3.500 metros de profundidad aproximada y realizar estudios geológicos y geofísicos, todo ello con una inversión mínima de veinte millones de euros) así como la adición de un nuevo artículo 2 bis) sobre medidas medioambientales, no contravienen el fallo de la sentencia de 24 de febrero de 2004.

En efecto, en dicha sentencia nos limitábamos a verificar la ausencia de las medidas de protección que debían ser exigidas a las labores de investigación de hidrocarburos proyectadas para un determinado período temporal. No precisábamos, en concreto, cuál debía ser el contenido singular de aquellas medidas.

En el nuevo Real Decreto 547/2012 ya se contemplan y exigen:

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”.

Fácilmente se comprende que al exigir esta batería de medidas protectoras, y en su caso correctoras, el Real Decreto 547/2012 no incumple la sentencia de 24 de febrero de 2004 sino procede a su ejecución en los términos que de ella derivan, esto es, suple la carencia que la Sala apreció en parte del Real Decreto 1462/2001. Todo ello, como antes hemos afirmado, sin perjuicio de que al abordar la impugnación autónoma del nuevo Real Decreto se pueda examinar la mayor o menor suficiencia material de

aquellas medidas medioambientales, cuestión sobre la que, acertadamente, las Administraciones promotoras de este incidente se abstienen de hacer alegaciones.

SÉPTIMO.- Las consideraciones precedentes justifican por sí solas la desestimación de las pretensiones ejercitadas en este incidente por el Cabildo Insular de Lanzarote y por el Gobierno de Canarias. Debemos añadir, sin embargo, para dar respuesta cumplida al resto de alegaciones de ambos lo siguiente:

A) De nuestra sentencia de 24 de febrero de 2004 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). Insistimos en que aquella sentencia ni puso en cuestión el referido permiso en cuanto tal ni anuló en su totalidad el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgó, sino tan sólo la parte de él referida a unas determinadas labores de investigación correspondientes a varios años, en cuanto que no contaban con la previsión necesaria de medidas medioambientales.

B) En este mismo sentido, resultan ajenas al incidente de ejecución de sentencia las cuestiones relativas a las (poco relevantes) modificaciones introducidas en el artículo 2 del Real Decreto 1462/2001 sobre el plazo y el volumen de inversiones proyectadas, cuestiones que no fueron objeto específico de aquélla, así como las relativas al “límite temporal de la convalidación” a las que alude el Cabildo Insular de Lanzarote cuando sostiene que se trata de una “convalidación extemporánea”. Nos remitimos sobre esto último a lo dicho en el fundamento jurídico quinto del presente auto.

OCTAVO.- Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del incidente y, de conformidad con la nueva redacción del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas a las partes que lo propusieron.

LA SALA ACUERDA:

Primero.- Desestimar las pretensiones deducidas en el incidente de ejecución de la sentencia dictada con fecha 24 de febrero de 2004 por esta Sala y Sección en el presente recurso contencioso-administrativo 39/2002 (y 40/2002 acumulado) por el Cabildo Insular de Lanzarote y el Gobierno de Canarias.

Segundo.- Imponer al Cabildo Insular de Lanzarote y al Gobierno de Canarias las costas de este incidente.

Lo mandó la Sala y firman los Magistrados Excmos. Sres. al inicio designados. Pedro José Yagüe Gil.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- María Isabel Perelló Doménech.