

Roj: STS 2911/2011  
Id Cendoj: 28079130032011100197  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 104/2010  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Tipo de Resolución: Sentencia

#### Resumen:

REAL DECRETO 1999/2009, DE 11 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE DISPONE LA DECLARACIÓN DE ZONA DE RESERVA PROVISIONAL A FAVOR DEL ESTADO PARA EXPLORACIÓN DE RECURSOS DE LA SECCIÓN B), ESTRUCTURAS SUBTERRÁNEAS SUSCEPTIBLES DE SER UN EFECTIVO ALMACENAMIENTO DE DIÓXIDO DE CARBONO, EN EL ÁREA DENOMINADA «ASTURIAS CENTRO», COMPRENDIDA EN LA PROVINCIA DE ASTURIAS Y PARTE DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL COSTERA. AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: LEGITIMACIÓN ACTIVA DE ASOCIACIÓN DE PROTECCIÓN DEL **MEDIO AMBIENTE**. ARTÍCULO 19.1 b) LJCA. CONVENIO DE AARHUS, SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE **MEDIO AMBIENTE**, DE 25 DE JUNIO DE 1998.

### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Mayo de dos mil once.

**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 registrado bajo el número 01/104/2010, interpuesto por la Procuradora Doña Concepción Hoyos Moliner, en representación de la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES- AVALL contra el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, y la entidad mercantil HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA), representada por el Procurador Don Nicolás Álvarez Real.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Procuradora Doña Concepción Hoyos Moliner, en representación de la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL, interpuso ante esta Sala, con fecha 10 de marzo de 2010 el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número 1/104/2010, contra el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera.

**SEGUNDO.-** En su escrito de demanda, presentado el 2 de septiembre de 2010, la representación procesal de la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL recurrente, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por presentado este escrito con la documentación adjunta y el expediente administrativo que

se devuelve a la Secretaría del Tribunal y a su tenor por formalizado ESCRITO DE DEMANDA en recurso contencioso-administrativo directo contra el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, por el que "se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera", para que, una vez sea seguido el recurso por sus trámites, dicte el Tribunal Supremo sentencia que declare la disconformidad a derecho de todo el Real Decreto impugnado y su consecuencia nulidad de pleno derecho, con cuantos efectos jurídicos deriven mediatos o inmediatos de dicha declaración judicial, con imposición de costas si procede. ».

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado con fecha 29 de octubre de 2010, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que tenga por evacuado el presente trámite de contestación a la demanda por esta representación en el recurso interpuesto contra Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, y, siguiendo el procedimiento por todos sus trámites, se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o subsidiariamente se desestime el mismo, confirmando el Real Decreto. » .*

**CUARTO.-** El Procurador Don Nicolás Álvarez Real, en representación de la entidad mercantil HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA), contestó, asimismo, a la demanda por escrito presentado con fecha 16 de diciembre de 2010, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que tenga por evacuado el trámite de contestación a la demanda por esta representación en el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre y, siguiendo el procedimiento por todos sus trámites, se dicte Sentencia por la que se inadmita el recurso o subsidiariamente se desestime el mismo. » .*

**QUINTO.-** Por Auto de 25 de enero de 2011 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada, no recibir el procedimiento a prueba, y conceder a la representación procesal de la parte actora, Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes-Avall, el plazo de diez días para que formule conclusiones escritas, lo que efectuó la Procuradora Doña Concepción Hoyos Moliner en escrito presentado el 17 de febrero de 2011, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« tenga por presentado escrito de conclusiones ratificándose en los hechos y fundamentos de derecho que expusimos en la demanda del procedimiento y, a su tenor, dicte sentencia estimatoria de la demanda. » .*

**SEXTO.-** Por diligencia de ordenación de 23 de febrero de 2011, se otorga a las representaciones procesales de las demandadas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y la entidad mercantil HULLERAS DEL NORTE, S.A. [HUNOSA]), el plazo de diez días para que presenten sus conclusiones, evacuándose dicho trámite con el siguiente resultado:

**1º.-** El Procurador Don Nicolás Álvarez Real, en representación de la entidad mercantil HULLERAS DEL NORTE, S.A. (HUNOSA), presentó escrito con fecha 9 de marzo de 2011, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que tenga por evacuado el trámite de conclusiones de esta parte codemandada en el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre y, en su virtud, dicte Sentencia por la que se inadmita el recurso interpuesto de contrario o subsidiariamente se desestime el mismo. » .*

**2º.-** El Abogado del Estado en escrito presentado el 18 de marzo de 2011, efectuó las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que, habiendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva admitirlo, tener por formuladas conclusiones y dictar sentencia por la que sea inadmitido o, en su defecto y subsidiariamente, sea desestimado el recurso interpuesto por la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes-Avall contra el Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, al ser el mismo plenamente conforme a Derecho. » .*

**SÉPTIMO.-** Por providencia de fecha 24 de marzo de 2011, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 10 de mayo de 2011, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Sobre el objeto de recurso contencioso-administrativo.

El presente recurso contencioso-administrativo que enjuicamos, interpuesto por la representación procesal de AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL, tiene por objeto la pretensión de que se declare la nulidad de pleno Derecho del *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera.

Para una adecuada comprensión del debate procesal, transcribimos el preámbulo y el contenido del *Real Decreto 1999/2009* recurrido:

*« Por Resolución de 28 de noviembre de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, se publica la inscripción de propuesta de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», inscripción n.º 382, correspondiente a la petición realizada por «Hulleras del Norte, S.A.» comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental.*

*Con tal finalidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y el artículo 9 de su Reglamento General para el Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, cumplidos los trámites preceptivos, y previos informes favorables del Ministerio de Economía y Hacienda, del Principado de Asturias, del Instituto Geológico y Minero de España (en aplicación del silencio positivo que recoge el artículo 11.3 del Real Decreto 2857/1978), y de Abogacía del Estado, se hace preciso dictar el presente real decreto.*

*En su virtud, a propuesta del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y previa deliberación de Consejo de Ministros en su reunión del día 11 de diciembre de 2009,*

DISPONGO:

*Artículo 1 . Declaración de reserva provisional.*

*Se declara zona de reserva provisional a favor del Estado para exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», inscripción nº 382, comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental, y cuyo perímetro definido por coordenadas geográficas se designa a continuación:*

*Se toma como punto de partida el de intersección del meridiano 4º 48# 00## oeste con el paralelo 43º 55# 00## norte, que corresponde al vértice 1.*

*Área formada por arcos de meridianos, referidos al de Greenwich, y de paralelos determinados por la unión de los siguientes vértices expresados en grados sexagesimales:*

Área

---

Vértice Longitud Latitud

---

1 4º 48#00## oeste 43º 55#00## norte

2 4º 48#00## oeste 43º 15#00## norte

3 5º 27#00## oeste 43º 15#00## norte

4 5° 27'00"## oeste 43° 05'00"## norte

5 6° 27'00"## oeste 43° 05'00"## norte

6 6° 27'00"## oeste 43° 55'00"## norte

*El perímetro así definido delimita una superficie de 41.040 cuadrículas mineras.*

*Artículo 2 . Respeto de los derechos adquiridos.*

*La reserva de esta zona no limita los derechos adquiridos con anterioridad a la inscripción número 382, en fecha 7 de noviembre de 2007 por los solicitantes o titulares de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas o derivadas de explotación de recursos de las secciones C) o D), y autorizaciones de aprovechamiento de recursos de las Secciones A) y B), sin perjuicio de lo que determinan los artículos 12, 58 y 62 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas .*

*Artículo 3 . Cancelación de solicitudes.*

*Las solicitudes presentadas con posterioridad a la vigencia de la inscripción número 382, para los recursos especificados en el artículo primero , serán canceladas en aplicación de lo que determina el artículo 9, apartado 3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas .*

*Artículo 4 . Encomienda de la explotación.*

*Se encomienda la exploración de esta zona de reserva a Hulleras del Norte, S.A., de acuerdo con el programa general de exploración que se aprueba.*

*Artículo 5 . Vigencia.*

*La zona de reserva a favor del Estado que se establece, tendrá una vigencia de un año a partir del día siguiente al de la publicación del presente real decreto en el «Boletín Oficial del Estado». Este plazo es prorrogable por orden ministerial si las circunstancias así lo aconsejan como consecuencia de los trabajos realizados, resultados obtenidos y futuras posibilidades en esta área de reserva .».*

## **SEGUNDO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la Agrupación recurrente.**

La pretensión deducida por el Abogado del Estado y por la representación procesal de la entidad mercantil HULLERAS DEL NORTE, S.A., en sus escritos de contestación a la demanda, de que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso- administrativo por falta de legitimación activa de los recurrentes, fundada con base en lo dispuesto en el *artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio* , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el *artículo 69 b)* del referido Cuerpo legal, no puede prosperar, porque consideramos que la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL tiene interés legitimador para impugnar el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre* , en cuanto apreciamos que existe un vínculo entre los fines de la Asociación accionante, reconocidos estatutariamente, de ejercer acciones para la protección, conservación y defensa de la naturaleza del Concejo de Llanes, y el contenido del Real Decreto impugnado, que afecta al litoral lindante con dicho territorio.

En efecto, la tesis argumental que postulan las partes codemandadas para fundar la inadmisión del recurso contencioso- administrativo, no puede ser compartida, porque observamos que entre los fines de la Agrupación demandante se refiere la promoción y defensa de aquellos asuntos o problemas relacionados con la salvaguarda de intereses económicos y sociales del ámbito territorial del Concejo de Llanes, que procuran la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, de modo que no podemos dudar que tiene legitimación para impugnar el *Real Decreto 1999/2009* , que afecta a intereses colectivos vinculados a la exploración de yacimientos geológicos de gran transcendencia, por incidir, potencialmente, en la sostenibilidad del desarrollo económico y medioambiental de la zona.

Debe recordarse, a estos efectos, que, según dijimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 15 de septiembre de 2009 (RCA 151/2007 ) , la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se deduce de la doctrina de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [ R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [ R 64/2003 ] y de 13 de diciembre de 2005 [ R 120/2004 ]), así como de la jurisprudencia constitucional ( STC 65/94 ) , implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia

de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso- administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto ( SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2 ; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero , F. 4).

En la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004 ), dijimos:

*« El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución ( STC 45/2004, de 23 de marzo ), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.*

*Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002 ) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986 , 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999 ), « que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que « es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».*

*Pero distinta de la anterior es legitimación «ad causam» que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito » ; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal » . Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991 , ha dicho que « la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso » . Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto » .*

En lo que concierne a la tutela jurisdiccional de los intereses legítimos colectivos, habilitante de la legitimación corporativa u asociativa a que alude el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, según la doctrina jurisprudencial de esta Sala, debe analizarse la existencia de un vínculo entre la Asociación o Corporación accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de modo que del pronunciamiento estimatorio del recurso se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad.

Cabe destacar que España ha ratificado el Convenio de la CEPE de la Organización de Naciones Unidas, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de **medio ambiente**, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (Instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de febrero de 2005 y que entró en vigor el 29 de marzo de 2005), que, en su artículo 9 establece disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo, o en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, acción u omisión que entren dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público en las decisiones sobre actividades que puedan tener un efecto significativo sobre el **medio ambiente**, y que promueve el reconocimiento de la legitimación de aquellas Asociaciones y Organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en defensa de la protección del **medio ambiente**, y por ello, vincula al órgano judicial que resuelva recursos contencioso-administrativos en materia de **medio ambiente**, en razón de la naturaleza y el carácter específico de los intereses medioambientales, a que realice una interpretación no restrictiva del artículo 19.1 b) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa , basada en los principios que informan el mencionado Tratado internacional medioambiental, que asegure la tutela judicial efectiva de los intereses medioambientales postulados.

Asimismo, la Ley 27/2006, de 28 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de **medio ambiente**, reconoce,

como un instrumento garante de la democracia ambiental, el derecho de acceso a la justicia del público y, por ende, de las personas jurídicas constituidas con la finalidad de proteger el **medio ambiente**, a entablar recursos contencioso-administrativos contra aquellas decisiones imputables a una autoridad pública que vulneren la legislación medioambiental, en cuanto que el **medio ambiente** constituye, según el *artículo 45* de la Constitución, un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que compete a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, que promueve que todos tengan el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del **medio ambiente**.

La conclusión jurídica que sostenemos, que promueve el rechazo de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, se revela conforme con la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/2009, de 27 de abril, en que, en relación con el acceso a la jurisdicción y la interpretación de los requisitos procesales de admisión de los recursos, se refiere:

*« Constante y reiteradamente este Tribunal ha declarado que el contenido esencial y primario del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en el pronunciamiento de una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas ( SSTC 115/1984, de 3 de diciembre ; 217/1994, de 18 de julio ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5 , entre otras). No es, sin embargo, un derecho ejercitable directamente a partir de la Constitución, ni tampoco un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a lo establecido en la Ley, la cual puede fijar límites al acceso a la jurisdicción siempre que éstos tengan justificación en razonables finalidades de garantía de bienes e intereses constitucionalmente protegidos ( SSTC 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3 ; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3 ; y 327/2005, de 12 de diciembre , FJ 3 , por todas). Por todo ello resultan constitucionalmente legítimas, con la perspectiva del derecho fundamental de acceder a la jurisdicción, las decisiones de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo o de ponerle fin anticipadamente, sin resolver sobre el fondo de las pretensiones deducidas en él, cuando encuentren amparo en una norma legal interpretada y aplicada razonablemente y sin rigorismo, formalismo excesivo o desproporción.*

*Con carácter general la apreciación de las causas legales que impiden efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas corresponde a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función que les es propia ex art. 117.3 CE , no siendo, en principio, función de este Tribunal Constitucional la de revisar la legalidad aplicada. Sin embargo sí corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar la razón en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que, de forma equivalente, excluye el pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para suplantar la función que a los Jueces y Tribunales compete de interpretar las normas jurídicas en los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si las razones en que se basa la resolución judicial está constitucionalmente justificada y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que dicha resolución se funda.*

*En esta tarea el Tribunal tiene que guiarse por el principio hermenéutico pro actione, que opera en el ámbito del acceso a la jurisdicción con especial intensidad, ampliando el canon de control de constitucionalidad frente a los supuestos en los que se ha obtenido una primera respuesta judicial; de manera que, si bien no obliga a la forzosa selección de la interpretación más favorable al acceso a la justicia de entre todas las posibles, sí proscribire aquellas decisiones judiciales que, no teniendo presente la ratio del precepto legal aplicado, incurren en meros formalismos o entendimientos rigoristas de las normas procesales que obstaculizan la obtención de la tutela judicial mediante un primer pronunciamiento sobre las pretensiones ejercitadas, vulnerando así las exigencias del principio de proporcionalidad (por todas, STC 188/2003, de 27 de octubre , FJ 4 ). Por ello el examen que hemos de realizar en el seno de un proceso constitucional de amparo, cuando en él se invoca el derecho a obtener una primera respuesta judicial sobre las cuestiones planteadas, permite, en su caso, reparar, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal o que, teniéndola, sea fruto de una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurra en un error patente que tenga relevancia constitucional, sino también aquellas decisiones judiciales que, desconociendo el principio pro actione, no satisfagan las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental ( SSTC 237/2005, de 26 de septiembre, FJ 2 ; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 ; y 26/2008, de 11 de febrero , FJ 5 , por todas) . » .*

**TERCERO.- Sobre la pretensión anulatoria del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre , basada en la alegación de infracción de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de **medio ambiente** (incorpora las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35/CE), y de la Ley 9/2006, de 28 de abril ,**

**sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.**

El primer motivo de impugnación deducido contra le *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, en el extremo fundamentado en la infracción de la *Ley 27/2006, de 18 de julio*, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de **medio ambiente** (incorpora las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35 /CE), no puede ser acogido, porque consideramos que en el supuesto analizado no se han menoscabado ni defraudado los derechos de participación e información real y efectiva del público en los asuntos de carácter medioambiental, debido a que, como pone de relieve el Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, no podemos eludir la naturaleza, el objeto y el contenido del acto impugnado, que se dicta en aplicación del *artículo 7 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas*, disponiendo la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para exploración de recursos de la Sección b), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en el territorio del Principado de Asturias y parte de su plataforma continental, por lo que observamos que no presupone el desarrollo de actividades que tengan incidencia directa en el **medio ambiente**, en cuanto que no supone la autorización de exploración la alteración o modificación de la realidad física afectada, al producir efectos jurídicos limitados, concernientes a que el Estado adquiera derechos de prioridad, lo que impide que los particulares puedan adquirir derechos relativos a la exploración de los recursos a los que la reserva se refiere.

Por ello, no estimamos que el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, pueda calificarse de plan, programa o disposición de carácter general relacionados con el **medio ambiente**, a los que alude el *artículo 16 de la Ley 27/2006 de 18 de julio*, para anudar de forma extensiva el derecho de participación del público en asuntos de carácter medioambiental.

En este sentido, rechazamos que en el procedimiento de aprobación de la resolución del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 impugnada, se haya infringido la *Ley 27/2006, de 18 de julio*, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de **medio ambiente** (incorpora las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35 /CE), por no respetar los derechos de participación, al no abrir un trámite de información pública para que pueda la Sociedad asturiana manifestar sus opiniones sobre el proyecto de la decisión adoptada, en cuanto que entendemos que resulta inaplicable el invocado *artículo 18 de esta Ley*, al no poder caracterizar el acto recurrido de disposición de carácter general, como sostiene reiteradamente la Agrupación recurrente, al ejercerse por el Consejo de Ministros facultades de ejecución en materia de reserva de recursos mineros, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 9 del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, por lo que no resulta exigible un pronunciamiento previo o preliminar del público sobre efectos, en relación con la protección de las aguas, la contaminación atmosférica, la conservación de la naturaleza o sobre el impacto al **medio ambiente**, que no se derivan inmediatamente del acto impugnado.

Tampoco cabe acoger la pretensión anulatoria del *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, fundada, en desarrollo de la alegación anterior, en la infracción de la *Ley 9/2006, de 28 de abril*, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el **medio ambiente**, que se sustenta en que no se ha observado el procedimiento legal establecido en materia de participación ciudadana, por no abrirse un trámite o audiencia con carácter sustancial, y en que no se ha sometido el proyecto del Real Decreto a informe del Ministro de **Medio Ambiente** para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de efectos significativos para el **medio ambiente**, pues debemos insistir en el alcance limitado de la resolución gubernamental impugnada, que fue precedida de la publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 28 de noviembre de 2007, por la que se pone en conocimiento la inscripción de la propuesta de declaración de una zona de reserva provisional a favor del Estado para recursos de la Sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono en la zona que se denomina «Asturias Centro», en aplicación de lo dispuesto en el *artículo 9.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas*, y en el *artículo 11.1 del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, lo que ha permitido a los interesados comparecer en el expediente administrativo y formular las alegaciones u observaciones que han tenido por convenientes.

**CUARTO.- Sobre la pretensión anulatoria del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, basada en la alegación de desviación de poder.**

El motivo de impugnación del *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma

continental costera, basado en la infracción de los *artículos 9 y 106* de la Constitución, por constituir «un caso claro de desviación de poder», según se aduce, al no justificarse técnicamente el interés de la reserva, debe ser desestimado, pues debe tenerse presente que el Acuerdo del Consejo de Ministros tiene por objeto el ejercicio de la facultad reconocida al Estado para reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en el que el aprovechamiento de yacimientos y recursos geológicos puedan tener especial interés para el desarrollo económico y social, sin que, en el supuesto examinado, identificado como «Asturias Centro», se haya demostrado que la actuación de exploración presentada por la empresa pública HUNOSA, que ha sido informada favorablemente por la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, persiga fines no amparados por el ordenamiento jurídico.

Precisamente, en el Informe emitido por los técnicos de la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias de 24 de febrero de 2009, se pone de relieve el interés estratégico, desde una perspectiva medioambiental, de establecer, en esa Comunidad, una zona de reserva a favor del Estado, que permita almacenar dióxido de carbono, aprovechando las estructuras geológicas existentes en dicho territorio, teniendo en cuenta que las centrales de generación de energía eléctrica de Asturias emiten al año en orden de 17 millones de toneladas de gases de efecto invernadero.

**QUINTO.- Sobre la pretensión anulatoria fundada en la invasión de competencias del Principado de Asturias.**

El motivo de impugnación del *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, fundamentado en la infracción del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en cuanto, según se aduce de forma genérica, se invaden las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección del **medio ambiente**, ordenación del territorio y del litoral, régimen minero y gestión de residuos, no puede prosperar, porque cabe apreciar que la titularidad de la competencia para la declaración de zonas de reserva de recursos mineros en favor del Estado corresponde al Consejo de Ministros, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Minas.

**SEXTO.- Sobre la pretensión anulatoria fundada en la infracción del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.**

El motivo de impugnación del *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, basado en la infracción del *artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*, que descansa en que, por tratarse la disposición aprobada de una disposición de carácter general, debió recabarse informe del Consejo de Estado, no puede ser acogido, pues consideramos que, en razón del carácter y la naturaleza del acuerdo gubernamental recurrido, que concierne al ejercicio de potestades ejecutivas contempladas en la legislación de minas, no resulta preceptiva la consulta al Consejo de Estado.

**SÉPTIMO.- Sobre la pretensión anulatoria del artículo 5 del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, fundada en contradecir el sistema de fuentes del Derecho.**

El motivo de impugnación del *artículo 5 del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, que se sustenta en el argumento de que la habilitación al Ministro de Industria, Turismo y Comercio para prorrogar la vigencia de la zona de reserva provisional a favor del Estado, en cuanto supondría un ejercicio inadecuado de la potestad reglamentaria, no puede ser estimado, porque apreciamos que no se ha producido ninguna contravención del sistema de fuentes del Derecho que pueda calificarse de infracción del invocado *artículo 9* de la Constitución, ya que dicha previsión se encuentra amparada por el *artículo 10 del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, aprobado por el *Real Decreto 2857/19978, de 25 de agosto*, que, en su apartado tercero, estipula que:

« La reserva provisional establecida por exploración se constituirá por el plazo de un año y podrá ser prorrogada por Orden del Ministerio de Industria y Energía, teniendo en cuenta el contexto geológico del área. » .

En consecuencia con lo razonado, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL contra el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera.

**OCTAVO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley 19/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

**FALLAMOS**

**Primero.- Que debemos desestimar y desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la AGRUPACIÓN DE VECINOS Y AMIGOS DE LLANES-AVALL contra el *Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre*, por el que se dispone la declaración de zona de reserva provisional a favor del Estado para la exploración de recursos de la sección B), estructuras subterráneas susceptibles de ser un efectivo almacenamiento de dióxido de carbono, en el área denominada «Asturias Centro», comprendida en la provincia de Asturias y parte de la plataforma continental costera.

**Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas** procesales causadas en el presente recurso contencioso- administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.