

Roj: STS 1284/2013
Id Cendoj: 28079130032013100076
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 224/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Marzo de dos mil trece.

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 224/2011 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE GANDÍA, representado por la Procurador D^a. Teresa Castro Rodríguez, contra los Reales Decretos 1774/2010 y 1775/2010, de 23 de diciembre, por los que se otorgan permisos de investigación de hidrocarburos; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, y "MEDOIL, PLC" y "CAPRICORN SPAIN LIMITED", representadas por el Procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Ayuntamiento de Gandía interpuso ante esta Sala, con fecha 23 de marzo de 2011, el recurso contencioso-administrativo número 224/2011 contra el Real Decreto número 1774/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorga a la sociedad "Capricorn Spain Limited" 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 a la compañía "Medoil PLC." los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Albufera", "Benifayó" y "Gandía", situados en el Mar Mediterráneo frente a las costas de Valencia.

Segundo.- En su escrito de demanda, de 6 de octubre de 2011, el Ayuntamiento de Gandía alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que se declare la no conformidad a Derecho (de manera independiente) del Real Decreto 1774/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorga a la sociedad Capricorn Spain Limited los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Alta Mar 1' y 'Alta Mar 2' y del Real Decreto 1775/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorga a la sociedad Medoil PLC los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Albufera', 'Benifayó' y 'Gandía'. Todo ello con imposición de costas a la Administración demandada". Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 29 de noviembre de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que se inadmita el recurso o, subsidiariamente, se desestime, por ser conforme a Derecho los Reales Decretos recurridos". Por otrosí no consideró necesario el recibimiento a prueba.

Cuarto.- "Medoil PLC" contestó a la demanda con fecha 17 de febrero de 2012 y suplicó a la Sala que:

"(i) Declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo nº 224/2011 interpuesto por el Ayuntamiento de Gandía, en virtud de lo previsto en el artículo 69 de la LJCA, toda vez que, por un lado, el Ayuntamiento de Gandía no se encuentra legitimado activamente para su interposición, y, por otro, el recurso se interpuso extemporáneamente.

(ii) Subsidiariamente, dicte sentencia por la que se desestime en su totalidad el recurso contencioso-administrativo nº 224/2011 interpuesto por el Ayuntamiento de Gandía y se declaren conformes a Derecho el Real Decreto 1775/2010, de 20 de diciembre, por el que se otorgan a Medoil los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Albufera', 'Benifayó' y 'Gandía', y el Real Decreto 1774/2010, de 23 de diciembre,

por el que se otorgan a Capricorn los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Alta Mar 1' y 'Alta Mar 2'."

Por otrosí solicitó igualmente el recibimiento a prueba.

Quinto.- Practicada la prueba declarada pertinente por auto de 28 de febrero de 2012 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 18 de diciembre de 2012 se suspendió el señalamiento acordado para el día 29 de enero de 2013, se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló nuevamente para su Votación y Fallo el día 19 de marzo de 2013, en que ha tenido lugar.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El Ayuntamiento de Gandía impugna ante esta Sala los Reales Decretos 1774/2010 y 1775/2010, de 23 de diciembre, mediante los cuales se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos cuyas referencias constan en el antecedente de hechos primero de esta sentencia.

Su recurso es admisible, frente a lo objetado por la contraparte, en cuanto que no puede descartarse que de la actividad objeto de los permisos de investigación deriven determinados perjuicios a los intereses del municipio costero, dada su situación geográfica y el área marítima sujeta a aquéllos, lo que basta para reconocer la legitimación del Ayuntamiento. En este mismo sentido nos hemos pronunciado al rechazar análoga objeción de inadmisibilidad en la sentencia de 15 de febrero de 2013, mediante la que desestimamos el recurso del Ayuntamiento de Valencia (número 222/2011) contra los mismos Reales Decretos.

Tampoco es acogible la objeción de extemporaneidad pues, habiendo tenido entrada el recurso en el registro de este Tribunal el día 23 de marzo de 2011, a las 13.49 horas, y dirigiéndose contra unos Reales Decretos publicados en el Boletín Oficial del Estado el 22 de enero del mismo año, no se había sobrepasado el plazo de dos meses que prescribe el artículo 46 de la Ley Jurisdiccional . El plazo finalizaba el mismo día 22 y, como se consideran presentados en esa fecha los escritos que tuvieron entrada en el órgano jurisdiccional hasta las quince horas del día hábil siguiente (esto es, del 23 de marzo), por aplicación del artículo 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , el plazo fue en este caso respetado.

Segundo.- La demanda contiene dos fundamentos jurídicos materiales. En el primero el Ayuntamiento de Gandía aduce que se han vulnerado "los principios y criterio emanados 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".

En nuestra sentencia de 15 de diciembre de 2012 rechazamos este mismo argumento impugnatorio, entonces sostenido por el Ayuntamiento de Valencia. Dijimos sobre él lo siguiente:

"[...] El motivo de impugnación formulado contra los Reales Decretos 1774/2010, de 23 de diciembre, y 1775/2010, de 23 de diciembre, basado en la existencia de vicios procedimentales, por no atender la Administración del Estado a los requerimientos de participación de las distintas Administraciones Públicas, Organismos y Asociaciones en el proceso de decisión de proyectos que afecten al medio ambiente, tal como estipula 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, pues consideramos que en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados 'Alta Mar 1', 'Alta Mar 2', 'Albufera', 'Benifayó' y 'Gandía', se han cumplido las exigencias derivadas del principio de audiencia enunciadas en el artículo 17 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre , del sector de hidrocarburos, al haberse acreditado que se acordó por la Dirección General de Política Energética y Minas, por resoluciones de 29 de agosto de 2008 y de 4 de agosto de 2006, la publicación en el Boletín Oficial del Estado de las solicitudes presentadas por las Compañías Capricorn Spain Limited y Medoil, PLC, con el fin de que pudieran formular oposición quienes se considerasen perjudicados en sus derechos.

En relación con la invocada infracción del principio de audiencia del artículo 105 de la Constitución , cabe recordar que el Tribunal Constitucional en la sentencia 119/1995, de 17 de julio , sostuvo que este precepto consagra el derecho de participación en la actuación administrativa de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y que constituye «uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos» -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa

de los denominados intereses difusos, para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan.

En el supuesto enjuiciado en este recurso contencioso-administrativo, cabe rechazar que en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de los permisos de investigación de hidrocarburos se haya vulnerado el principio de audiencia garantizado en el referido artículo 105 de la Constitución, respecto de la Corporación local accionante, pues, como reconoce su defensa Letrada, formuló alegaciones en octubre de 2006, manifestando su oposición a la explotación petrolífera que se pretendía desarrollar frente a sus costas, en cuanto «ninguna medida puede paliar los daños ambientales que pudieran ser ocasionados», de modo que carece de fundamento la alegación de que debe declararse la nulidad de pleno derecho de los Reales Decretos 1774/2010 y 1775/2010 impugnados, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en referencia a que se había vulnerado el derecho de participación.

Tampoco apreciamos que el Consejo de Ministros haya vulnerado los principios informadores de la gobernanza, inscritos en el deber de buena administración, pues no estimamos que se haya acreditado en este proceso contencioso-administrativo que los procedimientos de otorgamiento de los permisos de investigación 'Alta Mar 1', 'Alta Mar 2', 'Albufera', 'Benifayó', y 'Gandía' no hayan sido transparentes, en cuanto que la crítica que se formula por el Ayuntamiento de Valencia se centra en la falta de consenso social sobre la oportunidad e idoneidad de realizar prospecciones petrolíferas en las costas valencianas, lo que concierne a la «legitimidad pública» de la decisión gubernamental, que excede, en los términos planteados, del control de legalidad que corresponde a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo".

Estas mismas consideraciones bastan para el rechazo del primer motivo aducido por el Ayuntamiento de Gandía, pues éste pudo intervenir en el procedimiento y formular en él las alegaciones que considerara oportunas, al igual que había hecho el Ayuntamiento de Valencia, la propia Generalidad Valenciana y una asociación ecologista (WWF/ADENA). De hecho, afirman los demandados sin que en conclusiones lo desmienta la Corporación Local, le fue facilitada la información y el acceso a los documentos que había instado ante la Dirección General de Política Energética y Minas, órgano que le facilitó copia de los programas de investigación y de protección medioambiental y otros informes relativos al proyecto de investigación.

Tercero.- En el segundo y último motivo de impugnación que plantea en su demanda el Ayuntamiento de Gandía afirma que la sociedad "Capricorn Spain Limite" no cumple los requisitos de idoneidad exigidos para ser titular de permisos de investigación de hidrocarburos, pues reviste la forma jurídica de sociedad limitada. A su juicio esta circunstancia determina que los Reales Decretos impugnados vulneren los artículos 5.3 y 6 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos de 1974, aprobado por el Real Decreto 2362/1976, a tenor de los cuales aquellos permisos únicamente pueden otorgarse a sociedades anónimas (no, por tanto, a las de responsabilidad limitada).

En sus respectivas contestaciones a la demanda tanto el Abogado del Estado como "Medoil PLC" y "Capricorn Spain Limited" pusieron de relieve que los preceptos reglamentarios invocados, de 1976, habían sido derogados en este extremo por el artículo 8.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que es la aplicable a los Reales Decretos aprobados en el año 2011.

Y ante esta réplica lo cierto es que el Ayuntamiento de Gandía guarda silencio en su escrito de conclusiones, lo que lleva a la defensa de las sociedades codemandadas a entender "que la Administración recurrente ha admitido la argumentación expuesta por mis representadas en sus escritos de contestación a la demanda y que, en este sentido, ha reconocido implícitamente que Capricorn cumple con los requisitos de idoneidad necesarios para ser titular de los permisos de investigación".

El artículo 8.2 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, autoriza desde su entrada en vigor que los permisos de investigación y las concesiones de explotación sean otorgados "individualmente o en titularidad compartida, a personas jurídicas públicas o privadas que acrediten su capacidad técnica y financiera para llevar a cabo las operaciones de investigación y, en su caso, de explotación de las áreas solicitadas". Al no introducir ninguna restricción derivada de la forma societaria que tenga la persona jurídica, y centrarse en la capacidad técnica y financiera antes que en el dato formal del tipo societario, debe entenderse que autoriza, a estos efectos, cualquiera de los válidos en Derecho.

De conformidad con lo establecido en la transitoria segunda de la Ley 34/1998, en tanto no se dicten sus disposiciones de desarrollo continuarán en vigor, en lo que no se opongan a ella, las disposiciones reglamentarias aplicables en materias que constituyan su objeto, lo que afecta al citado Real Decreto 2362/1976. La Ley 34/1998 deroga los preceptos reglamentarios que a ella se opongan y sólo admite en los

términos que acabamos de subrayar la subsistencia transitoria del reglamento invocado por el Ayuntamiento de Gandía (Disposición derogatoria única).

A partir de esta premisa y dado que, repetimos, la Ley 34/1998 no incluye entre los requisitos de idoneidad exigidos a los titulares de los permisos de investigación de hidrocarburos la adopción de un determinado tipo o modalidad societaria (sí exige, además de la capacidad técnica y financiera, que las personas jurídicas incluyan como objeto social la realización de actividades de explotación, investigación o explotación de hidrocarburos o de almacenamientos subterráneos), los preceptos reglamentarios de 1976 sobre los que se basaba la correlativa alegación de la demanda han de reputarse derogados en cuanto a la exigencia de la precisa forma de sociedad anónima para los titulares de aquellos permisos. En consecuencia, el único argumento de fondo que opone el Ayuntamiento de Gandía frente a la validez de los Reales Decretos 1774/2010 y 1775/2010 queda privado de fundamento.

Cuarto.- Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de tres mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las partes contrarias.

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

FALLAMOS

Primero.- Rechazar las objeciones de inadmisión opuestas por el Abogado del Estado y por "Medoil PLC".

Segundo.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo 224/2011 interpuesto por el Ayuntamiento de Gandía contra el Real Decreto número 1774/2010, de 23 de diciembre, por el que se otorga a la sociedad "Capricorn Spain Limited" 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 a la compañía "Medoil PLC." los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Albufera", "Benifayó" y "Gandía", situados en el Mar Mediterráneo frente a las costas de Valencia.

Tercero.- Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- María Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-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.