



Roj: STS 136/2016 - ECLI:ES:TS:2016:136
Id Cendoj: 28079130032016100015
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 240/2014
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiséis de Enero de dos mil dieciséis.

Visto por esta Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo número 240/2014, interpuesto por el Procurador D. Javier Huidobro Sánchez-Toscano, en representación del Ayuntamiento de Valdeprado del Río, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 31 de enero de 2014, que desestimó el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Real Decreto 1781/2009, de 13 de noviembre, por el que se otorgan a Petroleum Oil & Gas España S.A. los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Bezana" y "Bigüenzo", en el que han intervenido como partes recurridas la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, y Petroleum Oil & Gas España SA, representada por la Procuradora de los Tribunales Doña Ana Llorens Pardo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Valdeprado del Río (Santander) interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución de referencia, mediante escrito presentado el 19 de marzo de 2014, y la Secretaria de Sala, por diligencia de ordenación de 9 de abril de 2014, admitió a trámite el recurso y ordenó la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en escrito presentado el 3 de marzo de 2015, en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y solicitó a la Sala que, previos los trámites legales oportunos, dicte en su día sentencia por la que se declare que la resolución impugnada es contraria a derecho, acordando su revocación y estimando las pretensiones que se deducen en el escrito de demanda.

La Administración demandada presentó, en fecha 16 de abril de 2015, escrito de contestación a la demanda, en el que se opuso a la pretensión de la actora, con las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, y solicitó a la Sala que dicte sentencia por la que se declare la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso, e imponga las costas a la recurrente conforme al art. 139 LJ .

La representación de Petroleum Oil & Gas España S.A. presentó el 21 de mayo de 2015, escrito de contestación a la demanda, en el que se opuso a la pretensión de la parte actora, y solicitó a la Sala que dicte sentencia que inadmita la demanda o, en su defecto, la desestime íntegramente con declaración de la conformidad a derecho del acto recurrida, e imponga a la parte actora el pago de las costas del procedimiento.

TERCERO.- No se recibió a prueba el recurso y, tras los escritos de conclusiones de las partes, se señaló para votación y fallo el día 19 de enero de 2016, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por el Ayuntamiento de Valdeprado del Río contra la resolución del Consejo de Ministros de fecha 31 de enero de 2014, que inadmitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el indicado Ayuntamiento contra el Real Decreto 1781/2009, de 13

de noviembre, por el que se otorgan a Petroleun Oil & Gas España SA los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Bezana" y "Bigüenzo", e inadmitió también la solicitud de revisión de oficio presentada por el citado Ayuntamiento.

Son antecedentes fácticos relevantes para esta resolución los siguientes:

La empresa Petroleum Oil & Gas España SA presentó, con fecha 11 de julio de 2007, solicitud de otorgamiento de los permisos de investigación de hidrocarburos denominados «Bezana» y «Bigüenzo», cuyas superficies están comprendidas en las comunidades autónomas de Cantabria y de Castilla-León.

La Dirección General de Política Energética y Minas hizo pública la solicitud de los permisos de investigación, a fin de que en el plazo de dos meses pudiesen presentarse ofertas en competencia o pudiesen formular oposición quienes se considerasen perjudicados en su derecho (BOE nº 15 de 17 de enero de 2008).

Tras la correspondiente tramitación, por Real Decreto 1781/2009, de 13 de noviembre, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Industria, Energía y Turismo acordó otorgar a Petroleun Oil & Gas España SA los permisos de investigación de hidrocarburos denominados "Bezana" y "Bigüenzo", con publicación en el BOE nº 290, de 2 de diciembre de 2009.

El 27 de noviembre de 2013 el Ayuntamiento de Valdeprado del Río interpuso recurso extraordinario de revisión contra el RD 1781/2009, de conformidad con los artículos 107 , 110 , 118 y 119 de la Ley 30/1992 , y en el escrito de interposición del recurso interesó también la revisión de oficio de la citada disposición general, al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992 .

El Consejo de Ministros, por acuerdo de 31 de enero de 2014, anteriormente citado, inadmitió el recurso extraordinario de revisión y la solicitud de revisión de oficio, y contra el indicado acuerdo se interpone el presente recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO.- La parte actora expone en su demanda que la resolución impugnada de inadmisión del recurso extraordinario de revisión, y por ende el RD 1781/2009, son nulos por hallarse incursos en la primera causa del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 (Hecho 2º) y en la segunda causa del citado precepto legal (Hecho 3º), efectúa referencias a que la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico fue prohibida por la Ley 1/2013 de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y al principio de precaución (Hecho 4º) y finaliza su escrito solicitando igualmente la revisión de oficio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992 , con fundamento en el artículo 62.1 del mismo texto legal , por la ausencia en el expediente administrativo de los documentos exigidos por los artículos 16 de la Ley de Hidrocarburos y 23 de su Reglamento, así como por la vulneración de la Directiva 94/22/CE, por falta de la publicación del concurso y de los criterios para la concesión de los permisos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Antes de emitir nuestro pronunciamiento sobre las cuestiones que plantea el recurso contencioso administrativo, hemos de examinar la causa de inadmisibilidad del recurso que opone el Abogado del Estado, que sostiene que el escrito de demanda ha incumplido las exigencias de forma que establece el artículo 45 LEC , porque lo alegado es una mera reproducción de lo expuesto en sede administrativa, sin que la parte cumpla con la carga procesal de analizar críticamente el acuerdo que recurre, por lo que incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 416.5 LEC , consistente en el defecto legal en el modo de proponer la demanda.

No pueden acogerse las anteriores alegaciones, pues basta la simple comparación de los escritos de interposición del recurso extraordinario de revisión y de demanda para advertir que no es cierta la igualdad entre los mismos que alega el Abogado del Estado, ya que este último incorpora una crítica de la resolución administrativa impugnada de inadmisión del recurso extraordinario de revisión y solicitud de revisión de oficio, como lo muestra el encabezamiento de los hechos segundo y tercero, que refieren directamente a la resolución administrativa de inadmisión la apreciación de nulidad de pleno derecho, por infracción por dicha resolución de los dos primeros apartados del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 , mostrando la parte recurrente su desacuerdo con el razonamiento de la resolución administrativa impugnada sobre el carácter meramente jurídico de las alegaciones, lo que considera incierto.

TERCERO.- Como primera cuestión, plantea la demanda que la resolución administrativa impugnada infringió el apartado 1 del artículo 118.1 de la Ley 30/1992 , que permite interponer recurso extraordinario de revisión contra los actos firmes en vía administrativa, cuando " *al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.* "

Por tanto, para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error.

El Ayuntamiento recurrente estima que el error de hecho se manifiesta porque el artículo 16 de la Ley 34/1988, de Hidrocarburos, señala que la solicitud de un permiso de investigación deberá acompañarse con la documentación relativa a la acreditación de la capacidad legal, técnica y económico financiera del solicitante, la superficie a que se refiere el permiso solicitado, la garantía exigida por la ley y, por lo que afecta a este recurso, de un plan de investigación que comprenderá el programa de trabajos, el plan de inversiones las medidas de protección ambientales y el plan de restauración, y a su vez, el artículo 23.1.3º del RD 2362/1976, de 30 de julio por el que se aprueba el Reglamento sobre investigación y explotación de hidrocarburos, exige que con la solicitud de permiso de investigación se acompañe, entre otra documentación, un proyecto de investigación, en el que se detallen, entre otros extremos, los métodos de investigación a emplear, sin que el proyecto a que se refiere el recurso hubiera cumplido esta exigencia de detallar los métodos de investigación a utilizar.

Se advierte con facilidad que la denuncia del Ayuntamiento recurrente no se refiere a un error de hecho, en el sentido antes expresado, sino más bien a un defecto en la documentación presentada con la solicitud del permiso de investigación, o a un incumplimiento de una norma legal, que requiere para su comprobación la confrontación entre los documentos acompañados a la solicitud del permiso de investigación y la regulación reglamentaria de dicha actuación, así como una labor interpretativa de las normas reglamentarias para determinar si la documentación acompañada a la solicitud aportaba o no todos los extremos previstos en el Reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe añadir que la solicitud de permiso de investigación fue acompañada de diversos anexos, entre ellos, como anexo 4, de un documento denominado "medidas de protección y plan de restauración medioambiental", en el que se expresan los trabajos a realizar de geología, geofísica y de perforación (páginas 1 a 9 del documento) y las "medidas antes del inicio del sondeo" (páginas 10 a 12), las "medidas durante la perforación" (páginas 12 a 17) y las "medidas después de la perforación o plan de restauración medioambiental" (páginas 17 a 18).

Asimismo, una vez examinado el proyecto de Investigación, y con objeto de completar la información en él contenida, el Subdirector General de Hidrocarburos requirió a los solicitantes, en escrito de 26 de marzo de 2009, una información adicional sobre diferentes aspectos del proyecto, y en lo que interesa a este recurso, sobre la descripción de las técnicas y trabajos a realizar, contestando la solicitante del permiso de investigación a dicho requerimiento con la aportación de una "Memoria Técnica Informativa", de fecha de abril de 2009, que obra en las actuaciones en una versión no confidencial, aportada por la parte recurrente en cumplimiento de la providencia de esta Sala de 18 de diciembre de 2014.

A la vista de la documentación que se ha citado, el acuerdo del Consejo de Ministros recogido en el RD 1781/2009, de otorgamiento del permiso de investigación, consideró que la compañía solicitante había acreditado los extremos exigidos por el artículo 16.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, relativos entre otros aspectos al proyecto de investigación, y en consecuencia, estimó procedente el otorgamiento del mencionado permiso.

No puede considerarse, por tanto, que el RD 1781/2009 incurriera en un error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente, a los efectos del recurso extraordinario de revisión, denunciado por el Ayuntamiento recurrente por no detallar el proyecto los métodos de investigación a realizar.

CUARTO.- También alega el Ayuntamiento recurrente que el RD 1781/2009 incurre en el segundo motivo que, conforme el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, permite la interposición del recurso extraordinario de revisión, consistente en la aparición de "documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida".

Los documentos a que se refiere el Ayuntamiento recurrente son diversos estudios que se han publicado con posterioridad al Real Decreto 1781/2009, en relación con la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas de fractura hidráulica, citando los tres siguientes: i) un informe de 100 páginas de enero de 2014 del Instituto Geológico y Minero, que pone de manifiesto diversos peligros relacionados con la técnica de fractura hidráulica, ii) el proyecto de Ley de Evaluación Ambiental aprobado por el Gobierno el 1 de marzo de 2013, que garantiza que los próximos proyectos de "fracking" sean sometidos a evaluación de impacto ambiental, y iii) un informe del Parlamento Europeo de junio de 2011, que identifica una serie de cuestiones

en relación con las operaciones de extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica, que presentan un riesgo elevado para las personas y para el medio ambiente.

Los documentos que cita la parte recurrente no revisten las características de resultar decisivos para la resolución del asunto, ni evidencian error alguno en la resolución recurrida, entre otras razones porque parten de la premisa o presupuesto de que el RD 1781/2009 autoriza o ampara una investigación mediante el empleo de la técnica de fractura hidráulica, cuando este extremo no puede estimarse acreditado, sino al contrario, en el expediente administrativo obra informe de la Subdirección General de Hidrocarburos, de 17 de diciembre de 2003, que indica al respecto (página 4) que *"es de destacar que tanto en la solicitud como en el documento ambiental presentado, la compañía ha hecho constar expresamente que las características de los sondeos, así como su objeto, hacen innecesaria la utilización de la técnica de fracturación hidráulica en todos y cada uno de ellos"*, y esta manifestación es corroborada por la sociedad solicitante del permiso de investigación, que ha intervenido como parte codemandada en el presente recurso, y que en la contestación a la demanda ha advertido que las únicas actuaciones para las que en estos momentos tiene solicitada autorización administrativa no contemplan el empleo de la técnica de fractura hidráulica (párrafos 31 y 45 b del escrito de contestación), sin que el Ayuntamiento recurrente haya fundamentado su apreciación sobre el empleo de la reiterada técnica, ni solicitara siquiera prueba de dicho extremo.

De acuerdo con lo razonado, tampoco concurre el motivo segundo del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, consistente en haber aparecido documentos esenciales que evidencien el error de la resolución recurrida.

La cita que efectúa la demanda de la Ley de Cantabria 1/2003, declarada inconstitucional por la sentencia 106/2014 del Tribunal Constitucional, y la alegación del principio de precaución, no aportan ningún elemento que pueda tenerse en cuenta a los efectos de decidir la concurrencia de las circunstancias, de carácter fáctico, ya examinadas, de los apartados 1º y 2º del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, que hacen viable el recurso extraordinario de revisión.

QUINTO.- También solicita en su demanda el Ayuntamiento recurrente la revisión de oficio del RD 1781/2009, de conformidad con el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, por razón de la ausencia en el expediente administrativo de los documentos exigidos por el artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos, así como por la vulneración de la Directiva 94/22/CE, al no haberse publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas ni el concurso, ni los criterios para la concesión de los permisos.

La pretensión de nulidad de la resolución impugnada no puede ser acogida por esta Sala, pues la causa de nulidad de pleno derecho que invoca la parte recurrente, descrita en el apartado e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, se refiere a los actos *"dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento"*, lo que está muy lejos de haber ocurrido en el presente caso.

La falta de detalle en el proyecto de los métodos de investigación a utilizar no es equiparable a la falta de procedimiento, sin perjuicio de lo anteriormente razonado sobre la aportación en el presente caso del documento que el Ayuntamiento recurrido estima no aportado con la solicitud del permiso de investigación.

Tampoco puede considerarse que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento por la falta de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, y nuevamente sin perjuicio de lo anterior, la Administración demandada ha razonado en la resolución impugnada que en este caso concurrían las circunstancias que, de conformidad con el artículo 3.3 de la Directiva 94/22/CE, dispensaban del requisito de la publicación de cada solicitud individual de un permiso, sin que el Ayuntamiento recurrente haya opuesto argumento alguno a dicho razonamiento de la resolución impugnada, por lo que en el caso más favorable para la parte recurrente nos encontraríamos ante una mera discrepancia jurídica con un acto firme, que no puede prosperar por el cauce de la solicitud de la revisión de oficio.

Rechazamos por tanto la demanda en este punto, al no existir una falta del procedimiento para dictar el Real Decreto impugnado, ni haberse producido tampoco la vulneración de un trámite esencial, con merma de las garantías procedimentales que hubiera ocasionado al Ayuntamiento recurrente indefensión.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, procede la imposición de costas a la parte recurrente, que ha visto rechazada todas sus pretensiones, sin que se aprecien en este caso dudas de hecho o de derecho que permitan un pronunciamiento distinto, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que le confiere el apartado tercero del citado precepto, limita a 4.000 € más IVA el importe máximo a reclamar, por todos los conceptos como costas procesales, por cada una de las partes recurridas que han formulado escrito de contestación a la demanda, en este caso, la Administración del Estado y Petroleum Oil & Gas España SA.



FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Valdeprado del Río, contra la resolución del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, dictada en acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 31 de enero de 2014, por el que se inadmitió el recurso extraordinario de revisión y la solicitud de revisión de oficio, interpuestos por el Ayuntamiento de Valdeprado del Río contra el Real Decreto 1781/2009, de 13 de noviembre, con imposición de costas a la parte recurrente, en los términos indicados en el último Fundamento de Derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Pedro Jose Yague Gil D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas D^a. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ