

# Introducción general: Contrastes en las políticas ambientales

---

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

*Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza*

Sumario.—1. LA COMPLACENCIA INTERNACIONAL CON LAS DECLARACIONES NOMINALMENTE ECOLOGISTAS MANIFESTADA EN RÍO+20.—2. AVANCES EN LA PROGRAMACIÓN AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—3. LOS LÍMITES EUROPEOS DE LOS TRASVASES EN EL CASO NOMARCHIAKI.—4. REFERENCIAS COMPARADAS: EL CIRCUITO ECONÓMICO DE LOS RESIDUOS ALEMANES Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA FRANCESA.—5. EL SUELO PROTEGIDO ENTRE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA NO REGRESIÓN: LOS CASOS DE LA «ECOCIUDAD» DE LOGROÑO Y DE LOS LÍMITES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE MURCIA.—6. ¿UN EJEMPLO DE POLITIZACIÓN DE DECISIONES AMBIENTALES? LOS PERMISOS DE INVESTIGACIÓN DE HIDROCARBUROS CANARIAS.

\* \* \*

La crisis económica está poniendo de relieve dos maneras fundamentales de orientar las políticas ambientales: de una parte, variadas actuaciones de los poderes ejecutivos y legislativos parecen dirigidas a obviar las cautelas ambientales, que resultan así relegadas en su aplicación como un conjunto de trabas que estorban las necesidades del desarrollo económico; de otra parte, sin embargo, desde intervenciones particularmente de origen jurisprudencial, aunque en ocasiones también vinculadas a funciones legislativas o ejecutivas, se observa paralelamente una firme defensa de los valores ambientales, en los que llegan a identificarse oportunidades de desarrollo sostenible. La vía fácil es, sin duda, la primera, el dejarse llevar por las argumentaciones que sistemáticamente menosprecian el valor de la conservación de los recursos naturales, considerando incluso que los movimientos de defensa ambiental expresan, una vez más, la intransigencia de los enemigos de la libertad y el progreso. Sin embargo, las mayores complejidades intelectuales y económicas del camino ecológico

habrían de servir de estímulo para diseñar y aplicar las políticas ambientales que continúan siendo necesarias.

En todo caso, aquí vamos a recoger algunas manifestaciones de esos contrastes que tan llamativos pueden llegar a resultar. Primero, trataremos de reflejar la estéril acumulación de declaraciones nominalmente ecologistas que, más que ocultar, ponen de relieve el fracaso o la parálisis de la comunidad internacional general en esta materia. Segundo, intentaremos ofrecer como contrapunto los esfuerzos de la Unión Europea por programar una acción ambiental útil. Tercero, nos referiremos al caso *Nomarchiaki* del Tribunal de Justicia de la Unión, que permite identificar unos límites claros para la política de trasvases entre cuencas hidrográficas. Cuarto, recogeremos algunas novedades de las experiencias alemana y francesa. Quinto, entrando ya en problemas que plantea la casuística española, hemos de destacar la notable firmeza que ha alcanzado nuestra jurisprudencia en la defensa del suelo no urbanizable, ejemplificándola en el caso de la «ecociudad» de Logroño y de los límites de los espacios naturales protegidos de Murcia. Y finalmente, sexto, relataremos un posible ejemplo, en relación con los permisos de investigación de hidrocarburos «Canarias», de ese mal de la democracia que designamos como «partitocracia».

## **1. LA COMPLACENCIA INTERNACIONAL CON LAS DECLARACIONES NOMINALMENTE ECOLOGISTAS MANIFESTADA EN RÍO+20**

Las actuaciones internacionales relativas al medio ambiente permiten identificar severos contrastes en función del nivel considerado. Así, mientras la política ambiental de la comunidad internacional general parece haber entrado en una fase de aletargamiento, los compromisos alcanzados en la materia por las instituciones de la Unión Europea, como enseguida veremos, parecen sólidos y bien orientados.

Según es conocido, la pionera Conferencia de Estocolmo (1972) sirvió para formalizar el interés de la comunidad internacional por la problemática ambiental, contribuyendo destacadamente al establecimiento del moderno conjunto de principios y reglas que conforman las políticas ambientales. A partir de entonces, el Derecho ambiental experimentó un formidable auge, especialmente en la década iniciada en 1980 hasta culminar en la Conferencia de Río (1992), que determinó la consolidación de las políticas ambientales de la comunidad internacional, así como en el ámbito europeo y en diversas experiencias nacionales. Posteriormente, sin embargo, y hasta la actualidad, asistimos a un paulatino proceso de contención de los avances en la materia, donde probablemente se mezclan dosis de cansancio ante la magnitud de los cambios implicados y también de autocomplacencia ante el elevado nivel de consenso sobre las opciones ambientales básicas, tal y como cabía advertir ya en la Conferencia de Johannesburgo (2002).

En ese contexto, el documento final de la Conferencia Río+20 (2012) constituye todo un modelo de la literatura políticamente correcta, pero vacía de todo significado útil, que caracteriza a buena parte de los actuales productos de la burocracia interna-

cional ambiental. La larga declaración titulada «El futuro que queremos» comienza ofreciendo la «visión común» consistente en el compromiso por un desarrollo sostenible cuyo objetivo prioritario es la erradicación de la pobreza y cuya acción ha de partir de los firmes pilares que integran los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, forjando «una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado».

A continuación, formalmente se renuevan esos compromisos políticos que parten de la Declaración de Estocolmo y se reflejan en una multitud de documentos internacionales, aunque tal operación se lleva a cabo reconociendo el carácter desigual de los avances experimentados y lo mucho que aún queda por hacer en relación con el desarrollo sostenible. Tal planteamiento permite proporcionar datos escalofriantes sobre los niveles mundiales de pobreza y desigualdad, mezclándolos con reconocimientos sobre el carácter urgente de las medidas «ambiciosas» que han de adoptarse en relación con el cambio climático o llamamientos «encarecidos» a que los Estados eviten adoptar medidas «que no se ajusten al Derecho internacional».

Las referencias explícitas del documento pueden contentar a todos los actores e intereses de la comunidad internacional, puesto que tanto se abomina de las situaciones de «ocupación colonial o extranjera», como se enfatiza la necesidad de apoyar a las poblaciones afectadas por emergencias humanitarias y por el terrorismo. Naturalmente, trabajadores, jóvenes, niños y mujeres reciben sus dosis de solidaridad, junto con la que también merecen variados grupos de países, como los de África, los menos adelantados, los «países en desarrollo sin litoral», los pequeños Estados insulares en desarrollo, los de ingresos medianos o aquellos que estén en situación de conflicto.

Entre los llamamientos a implantar políticas de «economía verde», forjar alianzas público-privadas que promuevan la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, fortalecer las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sostenible, finalmente, aparece una decisión consistente en establecer un foro político de alto nivel de carácter intergubernamental y universal que habrá de reemplazar a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Se anuncia asimismo el compromiso de fortalecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como principal autoridad mundial en la materia. Y poco más, aunque se multipliquen en la misma declaración las referencias a sectores o ámbitos de actuación que van de la seguridad alimentaria al agua y la energía, o del turismo a los transportes, las ciudades y la salud, además de muchas otras cuestiones que reciben sus dosis de reconocimiento, reafirmación o comprensión por parte de la comunidad internacional. Cabe preguntarse si estamos ante manifestaciones del *soft law* o quizá más propiamente de la *soft ethics*.

## 2. AVANCES EN LA PROGRAMACIÓN AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Valoraciones muy diversas merece en cambio la propuesta dirigida por la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo en relación con el VII Programa Gene-

ral de Medio Ambiente de la Unión, que se titula «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» [Bruselas, 29 de noviembre de 2012, COM(2012) 710 final]. Encontramos aquí un interesante ejercicio de programación de las guías de conducta relativas a la política ambiental continuando la línea marcada por la Estrategia Europa 2020 [Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final], donde se buscaba que la Unión Europea saliera fortalecida de la crisis mediante un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El programa da, así, amplia continuidad a los objetivos fijados en diversos documentos aprobados entre 2009 y 2012 en materia de clima y energía, economía hipocarbónica, biodiversidad y eficiencia en el uso de los recursos e innovación, objetivos que han de alcanzarse progresivamente en los años 2020 y 2050. En el horizonte 2020, por ejemplo, la Unión se plantea alcanzar tres porcentajes del 20%: en el aumento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en la disminución del consumo de energía primaria y en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (que cabría elevar hasta el 30% en función de los compromisos de otros países).

La puesta en marcha de ese programa sólido y ambicioso ha sido posible partiendo del carácter completo y de la calidad del acervo legislativo que la Unión Europea ha ido disponiendo en los últimos cuarenta años. Frutos de esa normativa son la reducción de las contaminaciones en el aire, el agua y el suelo, así como de las emisiones de gases de efecto invernadero, la modernización de la normativa de productos químicos, la mejora de la calidad del agua, o la integración de los objetivos ambientales en las demás políticas y actividades de la Unión. Sin embargo, paralelamente se constata también, entre otros fenómenos preocupantes, la pérdida de biodiversidad, la insostenibilidad en la explotación de los recursos o la inadecuación en la gestión de los residuos.

El programa se organiza en un total de nueve objetivos agrupados en los siguientes bloques: a) las prioridades temáticas relacionadas con el capital natural, la economía hipocarbónica, y la protección de la salud y del bienestar de los ciudadanos; b) los instrumentos que permiten realizar los anteriores prioridades, como son la mejora de la aplicación de la normativa ambiental, la perfección de la información científica que sustenta la política ambiental, la garantía de inversiones e incentivos para la protección del medio ambiente y el refuerzo de la integración de los valores ambientales en las restantes políticas; y c) la respuesta requerida por los desafíos locales, regionales y mundiales. Cada uno de los indicados objetivos se desarrolla en concretas medidas y acciones que figuran en el programa.

### **3. LOS LÍMITES EUROPEOS DE LOS TRASVASES EN EL CASO NOMARCHIAKI**

Una compleja petición de decisión prejudicial dirigida por el Consejo de Estado griego al Tribunal de Justicia de la Unión Europea nos va a permitir identificar los límites que, conforme al Derecho de la Unión, habrían de rodear los grandes trasvases entre cuencas hidrográficas. La ocasión viene determinada por un supuesto polémico, como

lo son todos los trasvases, referido a la transferencia anual de 600 millones de m<sup>3</sup> del río Acheloos al río Peneo con destino a riegos, producción de electricidad y abastecimiento de poblaciones en la región de Tesalia. Con anterioridad, el propio Consejo de Estado había anulado en diversas ocasiones desde 1994 los sucesivos intentos de aprobar en vía administrativa el trasvase en cuestión, operación que finalmente se incluyó en la Ley 3481/2006 como consecuencia de una enmienda parlamentaria.

Las catorce cuestiones prejudiciales planteadas constituyen prácticamente todos los supuestos imaginables de confrontación de los trasvases con el Derecho de la Unión, que no contiene una regulación directa, ni prohibitiva ni permisiva, de los mismos, pero sí incluye, ciertamente, abundantes cautelas relacionadas principalmente con la protección del agua, la evaluación de impacto ambiental de los trasvases y la tutela de la red europea Natura 2000. Así se pone de manifiesto en la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2012, caso *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros*, C-43/10 (ponente: L. Bay Larsen), que resuelve dichas cuestiones prejudiciales. Marginando ahora las relativas a aspectos de tipo transitorio, vamos a intentar ofrecer la doctrina sobre los trasvases que cabe deducir de la sentencia en cuestión.

Podría establecerse un punto de partida en la afirmación de que la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) no contiene una prohibición directa de los trasvases entre cuencas ni los subordina a una situación de imposibilidad de satisfacer las necesidades de agua en la cuenca receptora. Sin embargo, en la misma sentencia se considera que la citada Directiva establece límites para los trasvases al sujetarlos, especialmente en los términos de su artículo 4.7, al cumplimiento de estrictas condiciones que se refieren a los siguientes extremos: a) adopción de todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado del agua; b) previsión y justificación en el plan hidrológico de cuenca con revisión de objetivos cada seis años; c) concurrencia de motivos de interés público superior o compensación del deterioro ambiental del agua con beneficios para la salud, la seguridad o el desarrollo sostenible; y d) inexistencia de alternativas para conseguir los mismos resultados por medios que constituyan una mejor opción ambiental.

Para la Tribunal de Justicia, el principal mecanismo de defensa ambiental relacionado con los trasvases lo proporciona su sujeción al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (Directiva 85/337/CE), descartándose en cambio la aplicación a un trasvase aislado del procedimiento de evaluación ambiental estratégica previsto para planes y programas (Directiva 2001/42/CE). En todo caso, de conformidad con la doctrina del caso *Boxus* (C-128/09), cuando el proyecto se adopta mediante un acto legislativo específico, requiere la puesta a disposición de los parlamentarios de información equivalente a la que proporciona el procedimiento formal de evaluación de impacto ambiental, aunque se admite el empleo de la documentación de procedimientos administrativos previos siempre que siga siendo válida.

Finalmente, el Tribunal recoge los límites que para los trasvases derivan del régimen de protección de la red ecológica Natura 2000 (Directiva 92/43/CEE). Ante

todo, se impone la necesidad de contar con información fiable y actualizada sobre la incidencia del proyecto de desviación de las aguas en las áreas protegidas. No obstante, el abastecimiento de poblaciones constituye razón imperiosa de interés público que en todo caso podría justificar la realización de un trasvase incluso cuando resultara perjudicial para hábitats o especies prioritarios, mientras que el regadío sólo podría amparar perjuicios en hábitats o especies cuya protección no fuera prioritaria, siempre con la debida adopción de medidas compensatorias adecuadas.

Tenemos, así, definido un conjunto de límites jurídicos de los trasvases que resultan aplicables en todo el ámbito de la Unión Europea con independencia de que su sistematización jurisprudencial haya venido determinada por un proyecto de trasvase en Grecia. Adicionalmente, la problemática resulta muy cercana a la que cabe identificar en relación con los trasvases en España.

#### **4. REFERENCIAS COMPARADAS: EL CIRCUITO ECONÓMICO DE LOS RESIDUOS ALEMANES Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA FRANCESA**

En esta ocasión, las referencias comparadas no ofrecen propiamente elementos de contraste entre sí, sino más bien con respecto a otras trayectorias nacionales. En efecto, los estudios relativos a las políticas ambientales de Alemania y Francia ponen de relieve el diseño de líneas de acción emprendidas con la finalidad de aprovechar la crisis económica para reforzar la protección ambiental.

El caso alemán permite ese tipo de reflexiones partiendo de las reformas introducidas en el régimen de los residuos en el año 2012. Aunque el objeto directo del legislador nacional consiste en incorporar la Directiva de Residuos de 2008, junto a ello se advierte el intento de perfeccionar el ciclo económico de los productos incorporando al mismo los residuos domésticos. Estos vienen configurando un ámbito de tensiones entre las autoridades locales competentes sobre los servicios de basuras y los operadores económicos que buscan el desarrollo del mercado libre de residuos. Los conflictos derivan, así, del contraste –tradicional dilema– entre unos servicios públicos de vocación universal y unas empresas privadas especializadas en la gestión de los recursos que pueden ser rentables. La nueva legislación alemana continúa dando preferencia a la gestión pública de los residuos, pero incrementa las posibilidades de que los productores de residuos domésticos, es decir, fundamentalmente las familias, puedan realizar sus propias actividades de reutilización, reciclado o revalorización tanto directamente como a través de empresas privadas.

En el caso francés, una vez más, asistimos al establecimiento de políticas originales que buscan transformar el sistema productivo para hacerlo más sostenible. Así, en la estela de las grandes operaciones Grenelle del medio ambiente, durante el ejercicio de 2012 se ha concertado una hoja de ruta hacia la sostenibilidad con amplia participación de variados actores de la sociedad civil, que pretende institucionalizarse en el Consejo Nacional de la Transición Ecológica. Las líneas de acción comprenden una

nueva fiscalidad ecológica más comprometida, la transición a un modelo energético sostenible, el incremento de las medidas de protección de la biodiversidad, un programa de renovación del envejecido parque de viviendas y una industria del automóvil de muy bajo consumo.

Estamos pues ante ejemplos de actuaciones que pretenden sacar provecho de la crisis económica sin menguar los niveles de protección ambiental. Los niveles son muy diferentes, yendo de operaciones económicas que pueden ser modestas, como sucede con algunas modalidades de reutilización de residuos domésticos, a empresas de gran envergadura, como podría ser la configuración de una industria automovilística verdaderamente comprometida con consumos sostenibles de energía. Pero en ambos ejemplos encontramos los compromisos ambientales que nos llevan a destacar su significado.

## **5. EL SUELO PROTEGIDO ENTRE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA NO REGRESIÓN: LOS CASOS DE LA «ECOCIUDAD» DE LOGROÑO Y DE LOS LÍMITES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE MURCIA**

Una de las soluciones milagrosas para salir de la crisis se encuentra ligada, como viene siendo habitual en nuestra experiencia, a diversos tipos de promoción inmobiliaria. En realidad, lo básico no varía nunca, pues el negocio se encuentra en la venta de viviendas, a ser posible segundas (o terceras o cuartas) residencias, por precios exorbitantes y en todo caso faltos de relación con la inversión realizada. La diversidad se encuentra en la justificación de los complejos inmobiliarios, que del destino genérico centrado en fines vacacionales con las dos variantes tradicionales de playa o montaña, van especializándose en subcategorías relacionadas con deportes como el esquí o el golf, los parques temáticos, los santuarios marianos y en los últimos tiempos, sobre todo, con el aprovechamiento de infraestructuras como la estación del AVE o el aeropuerto *low cost* y, en especial, con el disfrute exclusivo del medio ambiente o la práctica masiva de los juegos de azar en entornos *disneylandizados*.

Prácticamente todos los gobiernos autonómicos han terminado sucumbiendo a procesos de este tipo. Al margen del carácter meramente especulativo, es decir, no productivo, de los correspondientes negocios, lo que ahora interesa destacar es que con frecuencia los terrenos implicados en esas operaciones se encuentran clasificados como suelo no urbanizable objeto de protección especial. La razón de ello es de tipo económico, pues la adquisición de esos terrenos resulta más barata que la de cualesquiera otros.

La llamada «ecociudad» de Montecorvo, situada en el Municipio de Logroño, es un ejemplo paradigmático del fenómeno denunciado: el Gobierno riojano promovió la gran urbanización situándose al margen o más bien por encima del Plan General aplicable. En la primera fase judicial, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma desestimó los recursos contencioso-administrativos contra la opera-

ción urbanística sosteniendo la incompetencia del Municipio para incluir en el suelo no urbanizable especial terrenos que no se correspondieran con categorías de protección atribuidas a otras autoridades (superiores). En consecuencia, esta categoría de suelo no sería sino la expresión urbanística de las protecciones acordadas sectorialmente para las diferentes expresiones del patrimonio cultural, natural y forestal, y del régimen de tutela de los bienes públicos, especialmente de los que integran el llamado demanio natural como aguas, costas y minas. En casación, las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 5189, 5191 y 5192/2012, de 5 de julio (ponente: R. Fernández Valverde) han corregido esa interpretación tan reductora de las competencias urbanísticas de los Municipios, permitiéndoles identificar y valorar la presencia de cualidades determinantes de la protección especial de unos terrenos mediante la clasificación de los mismos como suelo no urbanizable especial.

Lo importante es que ese razonamiento judicial va en la línea de una progresiva consolidación del significado jurídico del suelo no urbanizable especial, que de ser una categoría entregada a las veleidades del planificador urbanístico, ha pasado a conformar el ámbito de protección más extenso del territorio nacional. La desclasificación de estos suelos ha ido rodeándose de cautelas en una jurisprudencia progresivamente comprometida con las exigencias constitucionales de protección del medio ambiente, que empezó exigiendo la motivación de los cambios de clasificación que afectaran al suelo protegido, pasó después a imponer que la motivación fuera suficiente y está terminando por asumir en este ámbito las consecuencias del principio de no regresión ambiental.

Es cierto que parecidas exigencias pueden encontrarse en algunas leyes urbanísticas aprobadas por las Comunidades Autónomas. La diferencia estriba en que los tribunales de justicia parecen más coherentes que los legisladores, de forma que, una vez establecido el principio, raramente dejan de aplicarlo. Nuestros legisladores autonómicos con frecuencia se asemejan a jugadores tramposos que pretenden cambiar las reglas cuando no les favorecen. De ahí la abundancia de leyes singulares de desclasificación de zonas protegidas, que se juntan a otras maneras de desproteger lo que previamente se había protegido.

Un ejemplo ciertamente espectacular de aplicación de esa «filosofía» se encuentra en la Ley del Suelo de Murcia de 2001, donde se previó que los límites de los espacios naturales protegidos de la región pasaran a ser los correspondientes a los lugares de importancia comunitaria (actualmente en texto refundido de la Ley del Suelo de Murcia de 2005: disposición adicional octava). Una regla aparentemente sencilla y supuestamente justificada en la coherencia de las redes de protección del patrimonio natural que, sin embargo, resultaba destructiva de los límites claramente fijados para los parques y reservas naturales, puesto que los espacios de la red ecológica europea Natura 2000 no estaban entonces oficialmente precisados. Era una regla que había que valorar con la perspectiva del metro cuadrado (en nuestro caso, más bien de la hectárea) que Hauriou proponía con respecto a las apropiaciones privadas en la ribera del mar; es decir, teniendo en cuenta que los problemas de desclasificación



(aquí por alteración de linderos) no suelen referirse a todo un parque regional u otro espacio protegido, sino a porciones del mismo, de modo y manera que la declaración y el régimen protector continuarán vigentes, aunque aplicándose a un ámbito menor o diferente del inicialmente previsto.

Pues bien, aquí ha sido el Tribunal Constitucional el que, en la Sentencia 234/2012, de 13 de diciembre (ponente: R. Rodríguez Arribas), ha reaccionado frente a las pretensiones del legislador murciano que, en definitiva, daban preferencia al sector inmobiliario-turístico frente a la conservación de la naturaleza. Nada menos que el principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, puesto en relación con la protección del medio ambiente asumida en el artículo 45, llevan al supremo intérprete de nuestro texto fundamental a declarar la inconstitucionalidad de la operación de levantamiento de límites de los espacios naturales protegidos emprendida por el legislador murciano.

## **6. ¿UN EJEMPLO DE POLITIZACIÓN DE DECISIONES AMBIENTALES? LOS PERMISOS DE INVESTIGACIÓN DE HIDROCARBUROS CANARIAS**

Los permisos de investigación de hidrocarburos denominados Canarias 1 a Canarias 9 fueron objeto de una fuerte polémica, especialmente en el archipiélago, a raíz de su otorgamiento por el Real Decreto 1462/2001. La cuestión determinante se refería a las implicaciones ambientales de las prospecciones situadas en el Océano Atlántico frente a las costas de Fuerteventura y Lanzarote, que al no haber sido considerado por la Administración determinaron la anulación de las labores de investigación pendientes por la Sentencia del Tribunal Supremo 1178/2004. Sorprendentemente, sin embargo, el Real Decreto 547/2012 ha procedido a convalidar las fases anuladas de los permisos de investigación subsanando la falta de medidas de protección ambiental. El caso plantea algunas aristas que parecen poner de relieve la politización de una decisión de evidente trascendencia ambiental, razón que justifica darle una especial relevancia.

Enseguida se habrá advertido que los dos decretos mencionados han sido adoptados por ejecutivos del Partido Popular. Ello no tendría que suscitar ninguna sospecha si no fuera por el gran lapso de tiempo transcurrido entre ambos decretos y darse la circunstancia de que ese período coincide con gobiernos del Partido Socialista. Merece pues la pena que analicemos lo ocurrido.

El Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre (BOE, 23 de enero de 2012), otorgó a Repsol los permisos de investigación conforme a un programa común de trabajos que había de desarrollarse a lo largo de seis años, que es el plazo establecido en la legislación aplicable (Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos: artículo 15.1). Los trabajos debieron por tanto empezar a continuación completándose los correspondientes a los dos primeros años, aunque Repsol cedió (se supone que onerosamente) parte de los permisos a dos compañías multinacionales del petróleo: un 30

por ciento a la australiana Woodside y un 20 por ciento a la alemana RWE (Orden ECO/845/2003, de 21 de marzo, BOE de 10 de abril de 2003).

El Cabildo Insular de Lanzarote y la agrupación insular de Lanzarote del Partido Socialista interpusieron recurso contencioso-administrativo que fue parcialmente estimado por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1178/2004, de 24 de febrero (ponente: M. Campos Sánchez-Bordona). La anulación derivaba de la infracción del régimen de protección ambiental establecido en la legislación sectorial aplicable (Ley de Hidrocarburos: artículos 16.2 y 18.3), el cual, sin embargo, no se consideró exigible a las labores de los dos primeros años por consistir en trabajos sísmicos sin perforaciones. Así, el Real Decreto 1462/2001 fue anulado «en cuanto se refiere a la autorización otorgada a las labores de investigación proyectadas correspondientes a los años 3º a 6º de su programa».

Ninguna noticia oficial se produce sobre el caso en el período 2004-2011, bajo los gobiernos socialistas. Podía pensarse pues que los permisos de investigación otorgados para seis años a finales de 2001 fueron ejecutados en sus dos primeras fases durante 2002 y 2003, pero quedaron judicialmente anulados en el año 2004. Sin embargo, transcurridos más de ocho años desde esa anulación judicial, sin mediar ninguna actividad que pueda haberse conocido por la opinión pública en relación con los permisos, el nuevo ejecutivo popular adopta el Real Decreto 547/2012, de 16 de marzo (BOE, 21 de marzo de 2012) mediante el que convalida el Real Decreto 547/2001. Al parecer, Repsol y sus socios han presentado en algún momento la documentación ambiental exigible, lo que permitiría seguir adelante con los trabajos de investigación de hidrocarburos.

El Cabildo Insular de Lanzarote y el Gobierno de Canarias plantearon incidente de ejecución de sentencia al considerar que el Real Decreto 547/2012 era contrario a la Sentencia del Tribunal Supremo 1178/2004. Sin embargo, tales pretensiones han sido desestimadas por la Sala Tercera de dicho Tribunal Supremo en Auto 5628/2012, de 4 de junio, confirmado en reposición por Auto 7630/2012, de 17 de julio (ponente en ambos autos: M. Campos Sánchez-Bordona). Considera el órgano judicial que el Real Decreto 547/2012 es simplemente el vehículo de subsanación de los defectos ambientales puestos de relieve en la Sentencia 1178/2004, pues «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».

La duda es que puedan realizarse tales incorporaciones ocho años más tarde, extendiendo la duración total del permiso de investigación a un período de once años, siendo así que el plazo de estos permisos (elemento esencial de su régimen jurídico) es de seis años y que su prórroga únicamente se permite con carácter excepcional por tres años, reduciéndose entonces a la mitad la superficie original y manteniendo en cambio las obligaciones originales (Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos: artículo 15.1). En el incidente de ejecución de sentencia, el Tribunal Supremo se ha negado a tratar de esos aspectos, cuya apreciación obligaría a iniciar

un nuevo procedimiento de otorgamiento de los permisos abierto a la libre competencia conforme a las exigencias establecidas en el Derecho de la Unión (Directiva 2003/55/CE). El razonamiento de la Sala Tercera quizá sea demasiado formalista, ya que se asegura en el Auto 5628/2012 que «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». Eso está claro, pues la citada sentencia no tenía que plantearse sucesivas incidencias del procedimiento administrativo, como las que concurren cuando al socaire del supuesto cumplimiento de dicha sentencia la Administración pretende eludir manifiestamente el procedimiento aplicable.

De cualquier manera, las cuestiones aquí planteadas quedan pendientes para el recurso contencioso-administrativo que parece va a seguirse contra el Real Decreto 547/2012. El caso promete nuevas incidencias, tanto judiciales como políticas, de las que procuraremos ir informando.

