



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 2288/2016, de 25 de octubre de 2016

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 2503/2015

SUMARIO:

Reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración derivada de la falta de renovación de una concesión minera. El derecho a explotar los recursos mineros solo nace cuando, previa valoración de todos los intereses en presencia, ambientales y mineros, por las Administraciones públicas competentes para ello, se obtienen todos los títulos jurídicos necesarios, al no haber razones que lo impidan por la necesidad de proteger el medio físico. Ello es así porque, cuando de explotación de recursos mineros se trata, ha de efectuarse un juicio de valor que pondere la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera, de una parte, y, de otra, el daño que esta pueda producir sobre el medio ambiente. Mientras esa valoración no se haga, no puede hablarse de derechos adquiridos a patrimonializar. En este caso, la patrimonialización del derecho estaba subordinada a la obtención de la prórroga, con la necesaria aprobación del proyecto que se acompañaba a la solicitud. No existían derechos consolidados, ni expectativas ciertas a continuar con la explotación hasta tanto la Administración se pronunciara, previo juicio de prevalencia de los intereses enfrentados (minero y medioambiental), por lo que mal podrá instarse la indemnización de un daño que deriva de una mera expectativa. Solo si esa denegación de la prórroga se revocara, reconociéndose el derecho a la misma (momento en el que patrimonializaría el derecho a seguir la explotación en los términos en los que aquélla se autorizara), podría la recurrente instar una reclamación por lucro cesante, con resultado un tanto incierto dados el tenor del art. 142.4 de la Ley 30/1992 y la jurisprudencia, que excluye la antijuridicidad del daño cuando la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no solo razonables sino razonados, o cuando para la aplicación de la norma hayan de valorarse conceptos jurídicos indeterminados determinantes del sentido de la decisión, en los que es necesario reconocer un margen de apreciación a la Administración que, en tanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y, por tanto, faltaría un requisito exigido con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 45.2 y 106.2.

Ley 22/1973 (Ley de Minas), arts. 66, 69.1 y 81.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 139, 141 y 142.4.

RD 2857/1978 (Rgto. de minas), art. 2.3.

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.



www.civil-mercantil.com

SENTENCIA

En Madrid, a 25 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2503/15, interpuesto por " MINERAL SERVICE, S.L.", representada por el procurador D. Armando García de la Calle y con la asistencia letrada de D. Manuel Marina García, contra la Sentencia -nº 281- dictada el 4 de mayo de 2015 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha , en el recurso contencioso-administrativo nº 796/11 , deducido inicialmente frente a la desestimación presunta, posteriormente ampliado a la Resolución de la Consejería de Industria de 15 de febrero de 2012 (confirmada en reposición por la de 25 de septiembre de 2013), desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial articulada por los daños y perjuicios sufridos por la imposibilidad de ejercer los derechos mineros por denegación de la prórroga de una concesión para la explotación de recursos mineros de la Sección C. Ha sido parte recurrida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ines Huerta Garicano

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Sentencia impugnada en casación desestima el recurso, confirmando las resoluciones administrativas que denegaron la reclamación de responsabilidad patrimonial - 3.635.623,10 €- formulada (escrito presentado el 11 de febrero de 2011) por la pérdida de efectividad de los derechos mineros correspondientes a "SAN JOAQUÍN" y agrupadas (concesiones de explotación "Perpetuo Socorro" nº 770; "San Joaquín" nº 945 y "San Julián" nº 775) sitas en el T.M. de Las Majadas (Cuenca).

La sentencia, como antecedentes de su decisión recoge los siguientes: " 1) Por resoluciones de fecha 05 de Mayo de 1966, del Ministerio de Industria, siendo consolidadas por un período de 90 años, por resoluciones de fecha 08 de Febrero de 1978; y por resolución del Ministerio de Industria, de 26 de Noviembre de 1977, prorrogada por resolución de 05 de Octubre de 2009; fueron otorgadas la explotación de recursos de la Sección c), para mineral de caolín, las denominadas "San Julián, nº 775"; "Perpetuo Socorro, nº 770"; y "El Ángel, nº 769" (que cuentan con su correspondiente proyecto de explotación); así como la concesión de explotación de recursos de la Sección 3), caolín, "San Joaquín, nº 945 ". Se ha de señalar, igualmente, que por resolución de 05 de octubre de 2009, se dictaron sendas resoluciones, se otorgaron las demasías a todas las explotaciones 2) En fecha 01 de Febrero de 1995, se autorizó la concentración de trabajos de las concesiones de explotación "Perpetuo Socorro, nº 770"; "El Ángel, nº 769; San Julián nº 775; y San Joaquín, nº 945; situadas en el término municipal de "Las Majadas" (cuenca), por un período de cinco años . 3) Con fecha 01 de Marzo de 2002, se presentó ante la Consejería de Agricultura, los proyectos de explotación , de las concesiones San Julián, Perpetuo Socorro y San Joaquín, que fueron rechazados por inviables, por resolución, de 17 de marzo de 2003 . Con fecha 17 de Noviembre de 2004, se solicitó prórroga de concesión de explotación de "San Joaquín"; que fue informado



www.civil-mercantil.com

desfavorablemente . Como consecuencia de ello; la sociedad, el 16 de octubre de 2008, la sociedad presentó, solicitud de aprobación del proyecto de explotación, correspondiente al grupo minero "San Joaquín, nº 945 y agrupadas"; así como memoria del nuevo Proyecto . Dicho proyecto, se siguió reputando por la Administración pública competente como inviable . 4) Después de ciertos contactos con la Administración pública, para dar respuesta a la problemática planteada, el 19 de agosto de 2009 y 18 de diciembre de 2009, se instó por la mercantil demandada a que se procediera a la tramitación del Procedimiento de Evaluación Ambiental . 5) Ante la situación generada, y al entender que existía un impedimento a la razón de la puesta en marcha de su actividad extractiva y de ejercitar los derechos mineros, el 11 de Febrero de 2011, Minerales Service, S.L.; interpuso reclamación de responsabilidad patrimonial . Sin embargo, el 03 de agosto de 2011, la Administración resolvió denegar la prórroga de concesión de la explotación "San Joaquín"; que recurrida en alzada, fue, desestimada; encontrándose la misma sujeta a recurso ante esta Sala . Por otra parte, por resolución de 27 de Octubre de 2011, se declaró asimismo, por la Administración la inadmisión de la solicitud de aprobación de los Proyectos de explotación, de las otras concesiones; que recurrido en alzada, fue, igualmente, desestimados (el Recurso judicial final, es el 83/12). Se ha de indicar también, que con relación a la solicitud de prórroga, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, que se tramita con el nº 821/11. Y, por último, también se ha declarado, la caducidad de las concesiones; que se tramita, también ante esta Sala, con el nº 465/13 " .

Y sobre esta base, la Sala de instancia declara que para la materialización de los derechos mineros ha de seguirse un "iter" procedimental con decisiones administrativas que, en este caso, han sido todas desfavorables a la efectividad de tales derechos, estando impugnadas y pendientes de decisión jurisdiccional, y dado que <<la mera titularidad de una concesión minera, no ha de comportar "per se" la existencia de un daño antijurídico; y, en todo caso, la lesión antijurídica, se ha de hacer dependiendo de la declaración de la invalidez legal que sustenta el Fundamento Jurídico de la reclamación (Sentencias del Tribunal Supremo de 02 de Junio de 2010 ; 19 de Julio de 2011 ;....). Por todo ello, hay que entender que de hecho lo que se ha producido en el presente caso, es una responsabilidad patrimonial anticipada; en donde por ello, no resultaría determinable ni el requisito de la lesión antijurídica indemnizable, ni la efectividad del daño, faltando dos requisitos legales para poder declarar la responsabilidad patrimonial. Por todo ello, procede desestimar el recurso; confirmar la legalidad del acto definitivamente impugnado >>.

Segundo.

Por la representación procesal de la actora se preparó recurso de casación contra la precitada sentencia ante la Sala de Albacete, que lo tuvo por preparado en tiempo y forma, y, emplazando a las partes para que comparecieran ante esta Sala del Tribunal Supremo, elevó las actuaciones, que tuvieron entrada en el Registro del Tribunal el 15 de julio de 2015.

Tercero.

Personada la recurrente, formalizó escrito de interposición, fundado en el art. 88.1.d) LJCA <<Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate>> .

Y articulado en tres motivos: Primero , por infracción de los arts. 106.2 CE y 139 y 141 de la Ley 30/92 en relación con sus correlativos del R.D. 429/93, de 26 de marzo; Segundo , por infracción de los arts. 62 y 66 de la Ley 22/73, de 21 de julio, de Minas y 81.1.1 , 109.h), i)



www.civil-mercantil.com

y 111 de su Reglamento (RD 2857/78), y, 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo 1992 , traspuesta por el Real Decreto 1997/95, y arts. 3.1 , 5 , 6 y 12 del Real Decreto Legislativo 1/08, de 11 de enero , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental, en relación con los arts. 139 y 141 de la Ley 30/92 y 106.2 CE ; Tercero, infracción de los arts. 43.1 y 145.2 Ley 30/92 y 4.2 del RD 429/93 .

Cuarto.

Admitido a trámite el recurso, se emplazó a la parte recurrida, que presentó escrito de oposición.

Quinto.

Conclusas las actuaciones, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 19 de octubre de 2016, teniendo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

La mercantil recurrente, en su recurso y previamente a los motivos casacionales, pone de manifiesto una serie de errores en los que, a su juicio, incurre la sentencia al consignar los antecedentes de hecho de los que parte para desestimar su pretensión, instando de este Tribunal su rectificación. Y tales errores, al margen de otras precisiones intrascendentes a los efectos que aquí puedan interesar, son: a) la resolución de 5 de octubre de 2009 no prorrogó las concesiones, como se dice en el antecedente 1) del F.D. Tercero de la sentencia, sino que otorgó las demasías a las concesiones de explotación "San Joaquín" nº 945, denominada "Demasía a San Joaquín nº 945", y, a las concesiones de explotación "Perpetuo Socorro", "San Julián" y "El Angel"; b) la resolución de 17 de marzo de 2003 (antecedente 3) del F.D. Tercero) no rechazó, por inviable, los proyectos de explotación presentados el 1 de marzo de 2002, sino que declaraba su inviabilidad a los solos efectos ambientales. El proyecto de explotación conjunto presentado el 16 de octubre de 2008, en contra de lo que se dice en dicho antecedente, no fue reputado inviable por la Administración competente, pues ni siquiera se inició el procedimiento de EIA, los únicos pronunciamientos que constan son meros informes emitidos por órganos del Servicio de Evaluación Ambiental de la Delegación Provincial de Cuenca y de la Dirección General de Política Forestal, en los que se dice que el proyecto presentado con la solicitud de prórroga de 2004 y el presentado el 16 de octubre de 2008 no tenían siquiera que ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, habida cuenta de la existencia de unas DIA desfavorables emitidas en el año 2003 respecto de los proyectos presentados el 1 de marzo de 2002.

Los errores que se imputan al relato de hechos no son propiamente tales, sin perjuicio de posibles imprecisiones que en nada afectan al hilo argumental de la sentencia.

En resumen, la realidad fáctica de la que hay que partir -y de ella parte la sentencia de instancia- es que: 1) la aquí recurrente, titular de la concesión de explotación "San Joaquín, nº 945" (para la explotación de recursos de la Sección C), que fue otorgada el 30 de noviembre de 1977, con un período de vigencia de 30 años, que finaba en noviembre de 2007, solicitó -17 de noviembre de 2004- la prórroga , adjuntando proyecto de explotación, que fue



www.civil-mercantil.com

informado desfavorablemente (29 de diciembre de 2004), siendo denegada por resolución de 12 de abril de 2005, frente a la que interpuso recurso de alzada, estimado parcialmente por resolución de 22 de mayo de 2006, en la que se ordenaba retroacción de actuaciones al momento posterior al precitado informe de 29 de diciembre de 2004. El 20 de septiembre de 2007, la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, informaba desfavorablemente el otorgamiento de la prórroga sobre la base de la DIA negativa de los proyectos presentados el 1 de marzo de 2002 (para adaptar el proyecto de explotación inicial a la nueva normativa ambiental). El 16 de octubre de 2008, la mercantil titular de la concesión presentó un nuevo proyecto de explotación de las concesiones que formaban parte del grupo minero "San Joaquín", nº 945, con estudio de impacto ambiental y proyecto de restauración, denegándose la iniciación del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto porque la actividad seguía siendo inviable. La prórroga de la concesión fue denegada por resolución de 3 de agosto de 2011, confirmada en sentencia de la Sala de Albacete de 11 de mayo de 2015 (Rº 821/11), pendiente del recurso de casación 2365/15-, con base, sustancialmente, en la DIA negativa del proyecto presentado el 1 de marzo de 2002, en los informes desfavorables a la prórroga (20 de septiembre de 2007 y 20 de marzo de 2009) y, además, porque resultaban afectadas áreas o recursos naturales protegidos por la Ley 9/1999;

2) Por resolución de 27 de noviembre de 2011, se inadmitió la solicitud de aprobación del antecitado proyecto de explotación de las concesiones que formaban parte del grupo minero "San Joaquín" nº 945 (al que se había autorizado la concentración de trabajos, por un período de 5 años, en virtud de resolución de 5 de julio de 2005, condicionada a la vigencia de la concesión de explotación "San Joaquín", nº 945), en razón de haberse extinguido esa concesión por denegación de su prórroga, siendo confirmada por sentencia de la misma Sala de 27 de julio de 2015 (Rº 83/12), pendiente del recurso de casación 3271/15.

Segundo.

Entrando ya en el examen de los motivos, el PRIMERO denuncia la infracción de los arts. 106.2 CE y 139 y 141 de la Ley 30/92 en relación con sus correlativos del R.D. 429/93, de 26 de marzo, y ello porque la antijuridicidad del daño no depende de la conformidad -o no- a derecho de las resoluciones administrativas causa de la extinción de los derechos que derivaban de la concesión.

Parece olvidar la recurrente que la denegación de la prórroga de la concesión, causa, a su vez, de la inadmisión de la solicitud de aprobación del proyecto de explotación del grupo minero "San Joaquín" nº 945, fue consecuencia de la inviabilidad ambiental -a raíz de la nueva normativa en la materia- de la explotación, lo que ha determinado la extinción de los derechos derivados de una concesión de explotación otorgada en fechas pretéritas, extinción que se produjo el 30 de noviembre de 2007, al finar el plazo concesional, como consecuencia de la denegación de su prórroga.

Por tanto la efectividad de esos derechos estaba supeditada (como los iniciales de explotación derivados de la concesión quedaban condicionados a la aprobación del correspondiente proyecto de explotación) a una solicitud -y, consiguiente, otorgamiento- de prórroga, ya que de no solicitarse, aquéllos quedaban automáticamente extinguidos al finar el plazo de la concesión (en este caso el 30 de noviembre de 2007).

De ahí que los derechos de los que habla la recurrente eran meras expectativas en cuanto que para su efectividad requerían, en primer lugar, la aprobación de un proyecto de explotación, algo que ya fue denegado en 2003 cuando se rechazó el proyecto de 2002, de adecuación del inicial proyecto de explotación a la nueva normativa ambiental.



www.civil-mercantil.com

Al efecto, conviene tener presente que esta Sala Tercera -sentencia de su Sección Cuarta, de 29 de septiembre de 2010 (casación 5191/08)- ha declarado, con cita en otra anterior de 11 de febrero de 1995, que el derecho a explotar los recursos mineros <<..... sólo nace cuando, previa valoración de todos los intereses en presencia, ambientales y mineros, por las Administraciones públicas competentes para ello, se obtienen todos los títulos jurídicos necesarios, al no haber razones que lo impidan por la necesidad de proteger el medio físico. Ello es así porque, cuando de explotación de recursos mineros se trata, ha de efectuarse un juicio de valor que pondere la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera, de una parte, y, de otra, el daño que ésta pueda producir sobre el medio ambiente. Todo ello a fin de cumplir el mandato del art. 45.2 de la CE , así como lo establecido en los artículos 66 , 69.1 y 81 de la Ley de Minas de 1973 , 2.3 del Reglamento General aprobado por Real Decreto de 25 de agosto de 1978 Mientras esa valoración no se haga, no puede hablarse de derechos adquiridos a patrimonializar....".

Luego, en este caso, la patrimonialización del derecho estaba subordinada a la obtención de la prórroga, con la necesaria aprobación del proyecto que se acompañaba a la solicitud. No existían derechos consolidados, ni expectativas ciertas a continuar con la explotación hasta tanto la Administración se pronunciara, previo juicio de prevalencia de los intereses enfrentados (minero y medioambiental), por lo que mal podrá instarse la indemnización de un daño que deriva de una mera expectativa.

En este caso, pues, el nacimiento del derecho estaba indisolublemente ligado a la obtención de la prórroga, denegada por las resoluciones administrativas a las que se ha hecho referencia más arriba, siendo, desde esta perspectiva, anticipada la reclamación de responsabilidad patrimonial, sobrando ya analizar la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para un pronunciamiento de esta naturaleza.

Solo si esa denegación de la prórroga se revocara, reconociéndose el derecho a la prórroga (momento en el que patrimonializaría el derecho a seguir la explotación en los términos en los que aquélla se autorizara), podría la recurrente instar una reclamación por lucro cesante, con resultado un tanto incierto dado el tenor del art. 142.4 de la Ley 30/92 (<<La anulacion en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5>>), y de nuestra jurisprudencia que excluye la antijuridicidad del daño cuando <<la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados>> , o, cuando, para la aplicación de la norma, hayan de valorarse conceptos jurídicos indeterminados determinantes del sentido de la decisión, en los que <<es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....>> (a título de ejemplo, sentencias de la extinta Sección Sexta de esta Sala Tercera de 8 de mayo de 2007, casación 5866/03 ; de 13 de enero de 2000, casación 7837/95 ; 26 de septiembre de 2014, casación 5859/11 ; o, de 26 de junio de 2015, casación 2122/13).

De lo expuesto, ha de concluirse con la desestimación de este Primer Motivo, así como del TERCERO, en el que se cuestionaba la afirmación que realizaba la sentencia recurrida sobre el carácter anticipado de la reclamación.



www.civil-mercantil.com

Resta abordar el SEGUNDO MOTIVO, con igual suerte desestimatoria, ya que lo que aborda, en definitiva, es la regularidad de la denegación de la prórroga - ajeno al debate de la instancia-, impugnada en el recurso contencioso-administrativo 821/11 de la Sala de Albacete, desestimado por sentencia nº 291, de 11 de mayo de 2015, pendiente del recurso de casación 2365/15 , siendo, a efectos de la desestimación de esta concreta pretensión de reclamación de responsabilidad patrimonial, totalmente indiferente, pues en ella se parte de una realidad incontestable, el eventual derecho a seguir explotando los recursos de la Sección C, objeto de la concesión "San Joaquín" nº 945, quedó definitivamente extinguido en noviembre de 2007 (fecha en la que finó el plazo de la concesión), al no haber obtenido su prórroga, ello, con independencia y al margen (por lo que a este recurso interesa, insistimos) de la legalidad de esa decisión administrativa, convalidada inicialmente por la precitada sentencia.

Tercero. Costas.

Conforme al art. 139.2.3 LJCA , procede condenar en costas a la mercantil recurrente, cuyo límite cuantitativo máximo, por todos los conceptos, queda fijado, ponderadamente, en 4.000 € (más IVA), en favor de la Junta de Comunidades de Castilla-León.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido que NO HA LUGAR al recurso de casación número 2503/15, interpuesto por " MINERAL SERVICE, S.L.", representada por el procurador D. Armando García de la Calle y con la asistencia letrada de D. Manuel Marina García , contra la Sentencia -nº 281- dictada el 4 de mayo de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso contencioso-administrativo nº 796/11 , deducido inicialmente frente a la desestimación presunta, posteriormente ampliado a la Resolución de la Consejería de Industria de 15 de febrero de 2012 (confirmada en reposición por la de 25 de septiembre de 2013), desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial articulada por los daños y perjuicios sufridos por la imposibilidad de ejercer los derechos mineros por denegación de la prórroga de una concesión para la explotación de recursos mineros de la Sección C. Con condena en costas a la mercantil recurrente en los términos fijados en el precedente Fundamento de derecho Tercero .

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la coleccion legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez



www.civil-mercantil.com

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.