



Roj: **STSJ AND 12638/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:12638**

Id Cendoj: **29067330022024100808**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Málaga**

Sección: **2**

Fecha: **11/07/2024**

Nº de Recurso: **872/2022**

Nº de Resolución: **2049/2024**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MIGUEL ANGEL GOMEZ TORRES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla - Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga**

Avda. Manuel Agustín Heredia, 16, 29001, Málaga.

N.I.G.:2906745320220002044.

**Procedimiento: Procedimiento Ordinario 872/2022.**

**De: ARIDOS NOMALIZADOS DE AYAMONTE S.A.**

**Procurador/a:BELEN ALONSO MONTERO**

**Contra: CONSEJERIA DE EMPLEO, FORMACION Y TRABAJO AUTONONO CONSEJERIA DE TRANSFORMACION ECONOMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES.**

**Letrado/a: LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCIA - MALAGA**

**SENTENCIA NÚMERO 2049/2024**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

DON FERNANDO DE LA TORRE DEZA.

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

DON SANTIAGO MACHO MACHO.

DON MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ TORRES, ponente.

---

En la ciudad de Málaga, a once de julio de dos mil veinticuatro.

Visto por la Sección funcional 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado la siguiente sentencia en el **recurso número 872/2022**, de cuantía indeterminada, interpuesto por la mercantil **ÁRIDOS NORMALIZADOS DE AYAMONTE, S.A.** (en adelante, ANASA), representada por la procuradora de los tribunales doña Belén Alonso Montero y dirigida por el letrado don José L. Jiménez Monroy, siendo parte demandada, la **JUNTA DE ANDALUCÍA**, representada y asistida por el letrado de su gabinete jurídico don Miguel Orellana Ramos.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Don MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ TORRES, quien expresa el parecer de la Sala.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**-El recurso se interpuso el día 27 de julio de 2022 por la representación procesal de la parte actora ante la Oficina de Registro y Reparto de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Málaga frente a la resolución de fecha 17 de mayo de 2022, recaída en el expediente Res. Caducidad ALMENARA, núm. 87, FR 1 y



dictada, por delegación, por el delegado territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en Huelva de la Junta de Andalucía, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la resolución del mismo órgano de 7 de febrero de 2022, que declara la caducidad de la autorización de explotación de los recursos de la Sección A) denominada "ALMENARA", RSA) núm. 87, FR 1, del término municipal de Ayamonte (Huelva).

El recurso fue turnado al Juzgado n.º 1 que se cuestionó su competencia y remitió a la Sala la oportuna exposición razonada, aceptándose por este tribunal la competencia para conocer mediante auto de 22 de diciembre de 2022.

Admitido a trámite el recurso se acordó reclamar el expediente administrativo, que ha sido aportado.

**SEGUNDO.**-Recibido el expediente administrativo, se dio traslado a la parte actora para que dedujera la oportuna demanda, lo que verificó, presentando, en fecha 19 de enero de 2024, demanda de recurso contencioso-administrativo, en la que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, terminó suplicando que se dictara sentencia por la que «(...) se Declare la Nulidad de la Resolución recurrida de 17 Mayo 2022 y Nula la citada declaración de Caducidad de la Autorización de Explotación de los Recursos de la Sección A) denominada "ALMENARA RSA núm. 87, FR 1, del término Municipal de Ayamonte (Huelva), contenida en la precedente Resolución de 7-02-2022". Y solicitando la expresa condena en Costas a la parte Demandada si se opusiere».

**TERCERO.**-Dado traslado a la parte demandada, la Junta de Andalucía, para contestación de la demanda, lo evacuó mediante escrito presentado el día 11 de marzo de 2024, en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, terminaba suplicando que se dicte sentencia por la que se desestime la demanda y se confirme el acto impugnado por ser conforme a derecho, con costas para la recurrente.

**CUARTO.**-Por auto de 2 de abril de 2024 se acordó recibir el recurso a prueba, admitir la documental propuesta y dar traslado a los litigantes para presentar escrito de conclusiones sucintas, traslado que fue por estos evacuado con lo que quedaron los autos conclusos en su tramitación ordinaria.

**QUINTO.**-Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**-Como hemos anticipado en el antecedente de hecho primero, es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución de fecha 17 de mayo de 2022, recaída en el expediente Res. Caducidad ALMENARA, núm. 87, FR 1 y dictada, por delegación, por el delegado territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en Huelva de la Junta de Andalucía, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra la resolución del mismo órgano de 7 de febrero de 2022, que declara la caducidad de la autorización de explotación de los recursos de la Sección A) denominada "ALMENARA", RSA) núm. 87, FR 1, del término municipal de Ayamonte (Huelva).

**SEGUNDO.**-La actora fundamenta la demanda en diversas alegaciones. Aduce que el acto impugnado vulnera los arts. 83 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y 111 apartado c) del Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería. Sostiene que en la resolución de la Junta de Andalucía dictada con fecha 22 de octubre de 2007 por la que se autorizó la transmisión a favor de su mandante de los derechos mineros objeto de *litis*, no se estableció ninguna limitación respecto al plazo de vigencia de tales derechos y solo se dispuso el cumplimiento por parte de ANASA de las prescripciones de seguridad y medioambientales que le fueron impuestas a su anterior titular que era la entidad Inforel Sistema de Áridos, S.A. (en adelante, Inforel).

Afirma que el art. 83 de la Ley de Minas y el art. 196 del Reglamento Minero no hacen mención alguna como causa de caducidad a la expiración del tiempo de duración de la autorización de explotación minera, sin que exista en la citada ley limitación temporal para las autorizaciones de aprovechamientos de los recursos de la Sección A). Subraya que la única limitación contenida en la Ley de Minas es el fin de los recursos mineros, pues el propietario del fondo, como es su caso, puede aprovechar los recursos de la Sección A) *ex lege* hasta su agotamiento, según prevé el art. 16 de la Ley de Minas.

Destaca también que en el expediente se emitió un informe favorable a la estimación del recurso por parte del Departamento Técnico de Actividades Mineras y de Seguridad que no ha sido tenido en cuenta, que ANASA ha obtenido el derecho al aprovechamiento por cumplir todos los requisitos exigidos en la Ley de Minas y su Reglamento, que no existe una causa razonada ni razonable para limitar los tiempos de las autorizaciones a



cinco años, que no concurre causa legal alguna para acordar la caducidad del aprovechamiento, que la Ley de Minas no obliga al órgano autorizante a imponer la caducidad como única solución sino que deja un amplio margen de apreciación, que la declaración de caducidad le ocasiona perjuicios de difícil o imposible reparación, así como que se ha producido una vulneración de los principios de actos propios de la Administración, confianza legítima, buena fe y abuso de derecho por cuanto el expediente de caducidad se inició once años después de la supuesta pérdida de vigencia de la autorización.

**TERCERO.**-El letrado de la Junta de Andalucía en fase de contestación se opuso al recurso e interesó la confirmación de la resolución impugnada por sus propios y acertados fundamentos. Arguye que la resolución de 20 de enero de 2006 por la que se autorizó a la mercantil Inforel la prórroga de la autorización para la explotación de 6,7 hectáreas se otorgó con un periodo de vigencia hasta el 22 de julio de 2009, la cual no fue recurrida por dicha entidad y devino por tanto en consentida y firme, debiendo quedar al margen del presente procedimiento. Dado que Inforel transmitió a ANASA parte de la autorización de la que disponía, lo transmitido solo puede tener validez hasta aquella fecha.

Apunta que la caducidad de la autorización acordada tiene encaje en los arts. 83.6 de la Ley de Minas y 111 apartado c) del Reglamento General para el Régimen de la Minería, por cuanto ANASA respecto de la autorización que le transmitió Inforel objeto del litigio atinente a 3 hectáreas, hubo de haber solicitado la prórroga de la autorización con anterioridad al 22 de julio de 2009, y al no haberlo hecho se incumple una de las condiciones de la autorización (la del tiempo de vigencia), por lo que es correcta la caducidad acordada.

Observa que, si bien no es objeto de recurso la resolución de 20 de enero de 2006, uno de los requisitos de toda autorización es que se contemple el tiempo de duración de la misma. Añade que el límite temporal del aprovechamiento no es el agotamiento del recurso sino la fecha que consta en la autorización, que el informe emitido con ocasión del recurso de reposición no resulta vinculante, así como que no se ha producido retraso en la iniciación del expediente de caducidad, ni vulneración de los principios que se invocan de contrario.

**CUARTO.**-Expuestas las posturas de las partes litigantes, el recurso no prospera.

Situados en la materia sectorial de propiedades especiales de minas, y más específicamente en sede de autorización de explotación de recursos de la Sección A), la normativa que hemos de aplicar para comprobar si fue ajustada a derecho a la resolución de la demandada declarando la caducidad de la autorización de la actora viene de la mano de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, en cuyo art. 83 regula las causas por las que ha de declararse la caducidad de dichas autorizaciones, en consonancia con el art. 111 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (RGRM), precepto este que establece las normas a las que deben someterse este tipo de expedientes.

Prevé el art. 83 de la Ley de Minas, en su apartado seis, como causa de caducidad «el incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización o en los planes de labores anuales cuya inobservancia estuviese expresamente sancionada con la caducidad», mientras que el art. 111 del citado reglamento ejecutivo señala en su apartado c):

«c) Al expirar los plazos de vigencia o, en su caso, las prórrogas concedidas en un permiso de investigación sin haberse puesto de manifiesto en el plazo señalado un recurso de la Sección C), se declarará por el Ministro, sin más trámite, la caducidad del permiso, comunicándolo a los interesados.

Si se trata de una autorización de un aprovechamiento o concesión de explotación, cuyo plazo hubiera expirado sin haberse solicitado la prórroga correspondiente, o si ésta hubiese sido denegada, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 112 de este Reglamento».

En nuestro asunto la declaración de caducidad adoptada por la Administración regional en la resolución originariamente impugnada, esto es la de 7 de febrero de 2022 (doc. 6 del expediente), se fundamentó justamente en la aplicación del apartado c) del art. 111 del RGRM. Solo respecto de esta causa ha de partir nuestro enjuiciamiento, sin que sea admisible la alusión a nuevas causas de caducidad al desestimarse el recurso de reposición, y a la que se refiere el letrado de la Junta de Andalucía en su contestación, como fue el incumplimiento por la actora de la obligación de presentar anualmente un plan de labores al amparo de lo previsto en el art. 18 apartado dos de la Ley de Minas, pues ello va en contra del principio de prohibición de la *reformatio in peius* positivizado en el art. 119.3 de la Ley 39/2015, 1 de octubre.

Pues bien, obra en el expediente administrativo que mediante resolución de 20 de enero de 2006 le fue otorgada a la sociedad Inforel la prórroga de la autorización de explotación del aprovechamiento de recursos de la Sección A) denominada "ALMENARA", n.º 87, de zahorras, sobre una superficie de 6,7 HA, con validez hasta el 22 de julio de 2009 (doc. 2 del expediente). Esta resolución no consta que fuera recurrida por la interesada en su momento, por lo que devino en firme y consentida, y no es objeto del presente recurso. Precisamos que aunque la Administración al desestimar el recurso de reposición consignó como fecha de fin de la vigencia



de la prórroga el 20 de enero de 2011, lo que tiene su origen en que contó cinco años a partir de darse la prórroga, se trata de un error material sin incidencia alguna. La resolución que declaró la caducidad sí destacó correctamente que la vigencia de la prórroga de la autorización expiraba el 22 de julio de 2009.

Fue aquella mercantil, Inforel, la que transmitió a la actora el aprovechamiento minero que nos ocupa, concretamente tres hectáreas del mismo, lo que fue autorizado por la demandada mediante resolución de 22 de octubre de 2007 (doc. 4 del expediente). Si bien en dicha autorización de transmisión otorgada al amparo del art. 119 del RGRM no se contemplaba expresamente el plazo de vigencia fijado en la anterior prórroga, sino que solo se impuso a ANASA el cumplimiento de las prescripciones de seguridad y medioambientales que tuviera Inforel en consonancia con lo establecido en el segundo párrafo del apartado 4 de dicho precepto, consideramos que aquel plazo era plenamente oponible a la actora por cuanto esta, por mor de la transmisión autorizada, se subrogaba en la misma posición jurídica que tenía la anterior titular del derecho minero. Advertimos que el RGRM establece en su art. 28 que es en la autorización de explotación que permite ejercitar el derecho al aprovechamiento de los recursos de la Sección A) donde debe consignarse, entre otras circunstancias, el tiempo de duración de la autorización, extremo este que no exige el art. 119 del mismo reglamento que se haga constar en la resolución por la que la Administración minera autoriza la transmisión de aquel derecho.

Quiere decirse con ello que si una vez autorizada la transmisión del aprovechamiento, la actora con anterioridad a que expirara la vigencia de la prórroga concedida por la Administración autonómica, o sea antes del 22 de julio de 2009, no solicitó una nueva prórroga y solo lo hizo extemporáneamente en fecha 9 de marzo de 2022, después de que fuese declarada la caducidad en febrero del mismo año (anexo 2 al recurso de reposición, doc. 12 del expediente), la consecuencia jurídica que se impone es, en efecto, la caducidad que fue acordada y declarada por la demandada, insistimos, con anterioridad a la solicitud de prórroga de la interesada que nada pidió durante más de diez años. La caducidad tiene por tanto perfecto encaje en los preceptos supramencionados de la Ley de Minas y el RGRM.

Son trasladables a nuestro asunto los razonamientos contenidos en la STS de 23 de marzo de 2012 (rec. 7.001/2010, FJ 3.º, *in fine*), citada oportunamente por la Junta de Andalucía al desestimar el recurso de reposición, que en un supuesto también de caducidad de la autorización de aprovechamiento minero de recursos de la Sección A), razonó el Alto Tribunal que *«la duración o término de la autorización constituye una de sus condiciones o elementos esenciales. El ya citado artículo 28 del Reglamento, en su número 2 d), dispone que en la autorización de explotación se hará constar: el «Tiempo de duración de la autorización, que no podrá exceder de aquel que el peticionario tenga acreditado el derecho a la explotación». Por tanto, no implica una interpretación extensiva, y mucho menos errónea, considerar que **la conclusión del derecho de explotación supone el incumplimiento de una de las condiciones de la autorización**, como entendió esta misma Sala en la Sentencia de 19 de octubre de 2005 parcialmente transcrita»*(la negrita es nuestra).

La caducidad declarada y anudada a la expiración de la vigencia de la autorización de aprovechamiento que había sido transmitida a la actora, no queda enervada por las múltiples alegaciones esgrimidas en la demanda. Así, el informe favorable a la estimación del recurso de reposición emitido por un órgano técnico, cual fue el asesor técnico de actividades mineras y seguridad (doc. 15 del expediente), no tiene carácter vinculante para el órgano decisorio que era el titular de la delegación territorial. Además, dicho órgano técnico informó sobre un aspecto más bien de índole jurídico, que consistía en que como en la autorización de la transmisión no se incluyó en su condicionado el plazo que tenía la prórroga debía entenderse que su vigencia era hasta el agotamiento del recurso minero sin necesidad de más prórrogas, criterio este que, por las razones que venimos exponiendo, no compartimos.

De otro lado, estamos en presencia de una actuación administrativa reglada en la apreciación de las causas de caducidad del art. 83 de la Ley de Minas (*vide* STS de 10 de julio de 1995, rec. 2.650/1993, FJ 6.º), que no discrecional, donde las consecuencias económicas adversas que se puedan originar para la actora no pueden, ni deben, ser valoradas por la Administración a la hora de decidir o no la caducidad. Además, durante largo tiempo desde la transmisión de los derechos mineros -más de una década- no consta en el expediente ninguna actuación de la Administración regional por la que pudiera colegirse o hacer creer a la actora que la vigencia de la autorización era hasta el agotamiento del recurso. Así, entre la autorización de la transmisión de los derechos dada en octubre del año 2007 y cuando la recurrente presentó el plan anual de labores del ejercicio 2021 en el mes de septiembre de ese año -que no fue aprobado y cuya presentación fue precisamente lo que propició el inicio del expediente de caducidad, doc. 5 del expediente-, no consta ninguna otra actuación en el expediente administrativo: ni presentación anual de los planes de labores ante el organismo que concedió la autorización, como imponía a la recurrente el art. 18 apartado dos de la Ley de Minas, ni obviamente aprobaciones de los mismos por parte de la Administración. Por ende, no hay aquiescencia administrativa expresa ni tácita a la continuación de la autorización más allá del plazo de su vigencia (recuérdese, 22 de julio de 2009), por lo que

no podemos dar carta de naturaleza a la invocación que se hace en la demanda a los principios de vinculación de la Administración a los actos propios, confianza legítima, buena fe o prohibición del abuso de derecho.

Finalmente, no consta en el expediente administrativo, y tampoco ha sido suministrada a los autos, ninguna prueba que acredite que la recurrente es la propietaria de los terrenos en que se ubica el aprovechamiento, y aunque así lo fuese ello no obsta a la caducidad declarada de los derechos mineros que le transmitió la anterior titular, amén de que esa postulada titularidad dominical del fondo no relevaría a ANASA, de conformidad con lo previsto en los arts. 16 y 17 de la Ley de Minas, de tener que solicitar una nueva autorización de explotación de los recursos de la Sección A) a fin de poder ejercitar el derecho de aprovechamiento de estos recursos, cuestión esta que no es objeto del presente litigio.

**QUINTO.**-Razones, todas las cuales, como hemos anticipado arriba, nos conducen a desestimar el recurso contencioso-administrativo y confirmar la resolución impugnada al resultar adecuada al ordenamiento jurídico.

Deben imponerse las costas procesales a la parte demandante, de acuerdo al art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación,

## FALLAMOS

**Desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil **ÁRIDOS NORMALIZADOS DE AYAMONTE, S.A.**, contra la resolución de fecha 17 de mayo de 2022 definida *ut supra*, que confirmamos por ser adecuada a derecho.

Y todo ello con expresa imposición a la parte demandante de las costas procesales causadas en este recurso.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y déjese testimonio en los autos.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.**-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.