



Roj: **STSJ AND 14240/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:14240**

Id Cendoj: **29067330032024100549**

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

Sede: **Málaga**

Sección: **3**

Fecha: **26/09/2024**

Nº de Recurso: **184/2023**

Nº de Resolución: **2367/2024**

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. Tfno.: 952918147 952918138, Fax: 951045526, Correo electrónico: TSJ.SContencioso.Admin.Malaga.jus@juntadeandalucia.es

**N.I.G.:**2906745320220002046.

**Procedimiento: Procedimiento Ordinario 184/2023.**

**Actuación recurrida:**CONSEJERIA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTONOMO. RESOLUCIÓN DE 12/05/22 EXPTE RES. CADUCIDAD ANASA Nº 32 RFA. SECC GENERAL CTEICU/DPTO. LEGISCIÓN/MVF.

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

**Procurador/a:**BELEN ALONSO MONTERO

**Contra:** CONSEJERIA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTONOMO y SERVICIO JURÍDICO PROVINCIAL DE MÁLAGA

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

**SENTENCIA NÚM.2367 DE 2024**

Ilma. Sra. Presidenta:

DOÑA CRISTINA PÁEZ MARTÍNEZ-VIREL.

Ilmos. Sres. Magistrados:

DON DAVID GÓMEZ FERNÁNDEZ.

DON MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ TORRES, ponente.

---

En la ciudad de Málaga, a veintiséis de septiembre de dos mil veinticuatro.

Visto por la Sección funcional 3.<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 184/2023**, 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 la letrada de su gabinete jurídico doña Silvia Luque Bancalero.

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 12 de mayo de 2022, recaída en el expediente Res. Caducidad ANASA, núm. 32 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 4 de febrero de 2022, que declara la caducidad de la autorización de explotación de los recursos de la Sección A) denominada "ANASA", núm. 32, del término municipal de Ayamonte (Huelva).

El recurso fue turnado al Juzgado n.º 5 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 13 de marzo de 2023.

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 30 de junio de 2023, 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 12 Mayo 2022 y Nula su citada declaración de Caducidad de la Autorización de Explotación de los Recursos de la Sección A) denominada "ANASA núm. 32, del término Municipal de Ayamonte (Huelva)." 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 14 de agosto de 2023, 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 18 de septiembre de 2023 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 12 de mayo de 2022, recaída en el expediente Res. Caducidad ANASA, núm. 32 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 4 de febrero de 2022, que declara la caducidad de la autorización de explotación de los recursos de la Sección A) denominada "ANASA", núm. 32, 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 su mandante es titular de la autorización para la explotación de los recursos de la Sección A), en virtud de la resolución dictada con fecha 4 de julio de 2006, por la que se resolvió autorizar la prórroga de la autorización para la citada explotación por período de otros cinco años.

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 aprovechamientos 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.**-La letrada 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 4 de julio de 2006 por la que se autorizó a la mercantil recurrente la prórroga de la autorización para la explotación se otorgó con un periodo de vigencia de cinco años, la cual no fue recurrida por dicha entidad y devino por tanto en consentida y firme, debiendo quedar al margen del presente procedimiento.

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 hubo de haber solicitado la prórroga de la autorización con anterioridad al 4 de julio de 2011, 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 4 de julio 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 que fue 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 4 de febrero de 2022 (fols. 34 al 36 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, 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 tras otorgarse la autorización inicial el 3 de abril del año 1991, por un tiempo de ocho años prorrogables, y concederse una primera prórroga de otros cinco años el 15 marzo de 2000 (fols. 1 al 6 del expediente), mediante posterior resolución de 4 de julio de 2006 le fue dada a la mercantil recurrente una segunda prórroga de la autorización de explotación del aprovechamiento de recursos de la Sección A) denominada "ANASA", n.º 32, de áridos, de la que era titular, y ello por un plazo de «CINCO AÑOS» (fols. 7 y 8 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.



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. En el presente caso así se hizo contar en la primigenia autorización del año 1991 y en las dos sucesivas prórrogas que se concedieron a ANASA. En la segunda prórroga que fue dada el 4 de julio de 2006, se fijaba de manera indubitada un plazo de vigencia de cinco años, lo que situaba el vencimiento de la autorización en el día 4 de julio de 2011, añadiéndose incluso de manera expresa que se podían solicitar las prórrogas correspondientes.

Quiere decirse con ello que si la actora con anterioridad a que expirara la vigencia de la segunda de las prórrogas concedidas por la Administración autonómica, o sea antes del 4 de julio de 2011, 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, fol. 59 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 declarada 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 anudada a la expiración de la vigencia de la autorización de aprovechamiento que fue declarada por la Administración autonómica, no queda enervada por las múltiples alegaciones esgrimidas en la demanda. Así, el informe favorable a la estimación de un recurso de reposición emitido por un órgano técnico, cual fue el asesor técnico de actividades mineras y seguridad, que se acompaña como doc. 1 de la demanda no tiene relación con el litigio y se refiere a otro expediente relativo a la autorización denominada «ALMENARA» n.º 87; los que sí obran en el expediente administrativo que nos concierne, a los fols. 28-29 y 67 al 70 del mismo, fueron favorables a la declaración de caducidad y a que el recurso de reposición de la interesada fuera desestimado.

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 el vencimiento de la segunda de las prórrogas -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 que finalizó aquella prórroga el 4 de julio de 2011 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, fols. 9 al 24 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, 4 de julio de 2011), 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 obsta a la caducidad declarada de los derechos mineros el que la actora sea la propietaria de la finca donde se encuentra el aprovechamiento, como así se reconocía en las dos prórrogas de la autorización, lo cual no releva 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, si bien, al amparo de lo establecido en el apartado 4 de dicho precepto, se limitan a la cantidad máxima de 1.500 euros, por todos los conceptos, más IVA si se devengara.

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

## FALLO

**Desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil **ÁRIDOS NORMALIZADOS DE AYAMONTE, S.A.**, contra la resolución de fecha 12 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, con la limitación indicada.

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.

**PUBLICACION.**-Dada, leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, la Letrada de la Administración de Justicia. Doy fe.