



Roj: **STS 3550/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3550**

Id Cendoj: **28079130052024100191**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **19/06/2024**

Nº de Recurso: **2984/2023**

Nº de Resolución: **1085/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 2470/2022,**
ATS 12259/2023,
STS 3550/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.085/2024

Fecha de sentencia: 19/06/**2024**

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2984/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/06/**2024**

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: **T.S.J.MURCIA SALA CON/AD**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 2984/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1085/2024

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 19 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 2984/2023, interpuesto por la mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U., representada por el procurador D. Juan Jiménez-Cervantes Hernández-Gil y bajo la dirección letrada de D.^a María del Pilar Gutiérrez García, contra la sentencia 581/2022, de 16 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Primera) desestimatoria del procedimiento ordinario 219/2020.

Se han personado como partes recurridas la Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que legalmente ostenta, y la mercantil Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya España S.A. en disolución, representada por el procurador D. Antonio Rodríguez Nadal y bajo la dirección letrada de D. Pablo González Fernández.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 219/2020, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, con fecha 16 de diciembre de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 219/20 interpuesto por la mercantil "ASTURIANA DE ZINC, SAU", contra Orden de la Consejería de Empresa, Industria y Portavocía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de fecha 29 de noviembre de 2021, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por la mercantil ASTURIANA DE ZINC, SAU contra la resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 29 de octubre de 2019, una vez corregido el error advertido en la misma por resolución de 30 de noviembre de 2021, por la que se ordena la ejecución de medidas de seguridad en varios pozos mineros abandonados ubicados en el Paraje denominado "La Primavera", Partido del Beal, término municipal de Cartagena, por ser dichos actos, en cuanto a lo aquí discutido, conformes a derecho; sin costas."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de la mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U., preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 17 de abril de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 21 de septiembre de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1º) Admitir el recurso de casación nº 2984/2023, preparado por la representación procesal de La mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U., contra la sentencia de 16 de diciembre de 2022 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el procedimiento contencioso 219/2020.

2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Determinar los requisitos necesarios para la eficacia administrativa de las transmisiones de los derechos mineros, y las consecuencias de la falta de inscripción de tales transmisiones en los registros administrativos correspondientes.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto."

CUARTO. La representación procesal de la mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U., interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"a) Anular la resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 29 de octubre de 2019, que ordenó a mi mandante la ejecución de medidas de seguridad en varios pozos mineros abandonados ubicados en el Paraje denominado "La Primavera", Partido del Beal, término municipal de Cartagena.



b) Anular la Orden de la Consejería de Empresa, Industria y Portavocía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de noviembre de 2021 que desestimó el recurso de alzada interpuesto por mi representada contra la resolución mencionada en el apartado a) anterior.

Igualmente se pretende un pronunciamiento de condena a los demandados al pago de las costas de la única instancia".

Y termina suplicando a la Sala que:

"[...] dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida, y resuelva las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso acordando: a) anular la resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 29 de octubre de 2019, que ordenó a Asturiana de Zinc SAU la ejecución de medidas de seguridad en varios pozos mineros abandonados ubicados en el Paraje denominado "La Primavera", Partido del Beal, término municipal de Cartagena; b) anular la Orden de la Consejería de Empresa, Industria y Portavocía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de noviembre de 2021 que desestimó el recurso de alzada interpuesto por Asturiana de Zinc SAU contra la resolución mencionada en el apartado a) anterior; y c) imponer a los demandados las costas de la instancia".

QUINTO. La representación procesal de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

"La Administración recurrida se opone a la totalidad de las pretensiones deducidas en el recurso de casación, consistentes en lo siguiente: se case y anule la Sentencia recurrida y que se resuelvan las pretensiones deducidas en el proceso, anulando la Resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 29 de octubre de 2019 y, también anular la Orden de la Consejería de Empresa, Industria y Portavocía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de noviembre de 2021, que desestimó el recurso de alzada.

La defensa Letrada de la Administración recurrida de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con total oposición a las pretensiones de contrario, en este escrito, va a suplicar a este Alto Tribunal que ratifique la Sentencia recurrida, por ser conforme a la interpretación de la cuestión de interés casacional a declarar y, ajustada a derecho, en particular, a los artículos 95, 97 y 100 de la Ley de Minas y 90 del Reglamento General para el Régimen de la Minería."

Y termina suplicando a la Sala que:

"[...] dicte sentencia] fijando la interpretación de las normas dando respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo planteadas por el Auto de 21 de septiembre de 2023 de admisión del recurso, así como, a otra, resultante del debate trabado en el recurso de casación que es <el procedimiento para obtención del título de concesión de explotación minera de recursos de la Sección C de la Ley de Minas, y sus transmisiones inter vivos>; y, en cuanto al fondo del asunto desestimando en su totalidad las pretensiones del recurso de casación sea confirmada la Sentencia recurrida por ser la misma ajustada a derecho y a la interpretación de las normas de aplicación e interés casacional objetivo".

SEXTO. La representación procesal de la mercantil Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya España S.A. en disolución se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

"Procede desestimar íntegramente dicho recurso y confirmar íntegramente aquella sentencia, con imposición de las costas de este recurso a la parte recurrente".

Y termina suplicando a la Sala que:

"[...] dicte sentencia que] acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación y confirmar íntegramente la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente y demás que proceda".

SÉPTIMO. Mediante providencia de 29 de abril de 2024, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 11 de junio de 2024, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La sentencia de la Sala de instancia.

La representación procesal de la mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U. interpuso recurso contencioso administrativo contra la orden de la Secretaría General Consejería de Empresa, Industria y Portavocía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de noviembre de 2021 que confirma en alzada la resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de 29 de octubre de 2019 por la que se requiere a dicha mercantil, como titular de la concesión minera denominada "Josefina" n.º 20.584, sita en



Cartagena (Murcia), para que realice determinadas obras de protección en los pozos mineros abandonados de la concesión consistentes en la reconstrucción de los brocales de protección.

La sentencia recurrida desestima la demanda interpuesta al considerar, por lo que aquí es relevante, que la titularidad de la concesión seguía correspondiendo a la recurrente ininterrumpidamente desde el 28 de abril de 1982, por no haber llegado a adquirir eficacia administrativa la transmisión autorizada por resolución del Director General de Minas del Ministerio de Industria y Energía de 27 de enero de 1983. Ello lo funda la Sala de instancia en dos motivos: en primer lugar, por no haberse cumplido las condiciones impuestas en dicha resolución, en concreto, la falta de correcta designación del recurso minero en el contrato de compraventa y la falta de presentación por el adquirente de los documentos exigidos en la condición d); en segundo lugar, por la falta de inscripción de la transmisión en el Libro-registro correspondiente.

Motiva la sentencia lo anterior del siguiente modo:

"[...] En cuanto al fondo, visto el planteamiento de las partes el eje central de la resolución es determinar si la actora es o no titular de la concesión minera de la que forman parte los pozos mineros que requieren la adopción de medidas de seguridad.

No se niegan ni se discuten los hechos esenciales expuestos en la demanda sobre esta cuestión, esto es, que la mercantil REAL COMPAÑÍA ASTURIANA, S.A., de la que trae causa la actora, vendió a la SOCIEDAD MINERO METALÚRGICA PEÑARROYA-ESPAÑA, S.A. 32 concesiones mineras, entre las que figura la concesión minera JOSEFINA, objeto de las presentes actuaciones por contrato privado de 30 de julio de 1982. Este proyecto de contrato fue autorizado por resolución de 27 de enero de 1983 de la Dirección General de Minas del Ministerio de Industria y Energía; y elevado a público mediante escritura otorgada el 2 de marzo de 1983.

Sin embargo, mantiene la demandada que esta venta o transmisión de carácter civil no conlleva necesariamente la transmisión administrativa de las concesiones administrativas.

[...]

En nuestro caso, según resulta del documento n.º 2 de la demanda, la autorización otorgada por el Director General de Minas estaba supeditada al previo cumplimiento de las condiciones que al dorso se expresaban, ordenándose la posterior inscripción por la Dirección Provincial a nombre de la SOCIEDAD MINERA METALÚRGICA DE PEÑARROYA-ESPAÑA la titularidad de las concesiones mineras de explotación incluidas en la compraventa.

El dorso de esta resolución se aporta como documento n.º 8 de la contestación a la demanda de la codemandada, y entre las condiciones que relaciona se incluyen las siguientes:

"a) Se acredite la consolidación de derechos de la concesión minera "DEMASIA A LINTERNA" nº 16.138.

b) Dentro de los treinta días siguientes contados a partir del cumplimiento de la condición anterior, deberá ser formalizado el contrato en escritura pública y se dará cuenta de ello a la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía - Minas-, acompañando copia del instrumento público correspondiente, uniéndose además justificante de haber sido presentado a la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y posteriormente se acredite el abono del Impuesto.

c) Se hará constar en el contrato la subsanación de algunos errores observados en su Proyecto, por las siguientes rectificaciones:

Por lo que respecta a la concesión minera "SAN JERÓNIMO", nº 346, que únicamente es objeto de transmisión el dominio de la participación del 75 % en su titularidad.

En cuanto a las concesiones mineras "CARTES" nº 20.838, "LA CAZOLILLA" nº 18.652, "DEMASIA A LA CAZOLILLA" nº 18.653. "DEGANO" nº 20.526, "GAUDENCIA", nº 20.509, "JOSEFINA" nº 20.584, "LA LUZ" nº 8.072, "DEMASIA A LA LUZ" nº 9.140, "LA PEQUEÑA" nº 20.500, "SANTA TERESA DE JESÚS" nº 20.589, "VISTA ALEGRE" nº 1.423, "YO LO PIENSO", nº 11.068 y "DEMASIA A YO LO PIENSO" nº 11.538 que el recurso minero que le corresponde es el mineral de hierro.

Asimismo que la concesión minera "EL FARO" nº 8.060 se encuentra inscrita para minerales de plomo y zinc.

Por último que el recurso minero que corresponde a la concesión "MERCADAL" nº 20.848 es de blenda.

d) En el mismo plazo que se señala en la condición b) se iniciará expediente de concentración, o en caso contrario deberá ser presentado ante la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía -Minas-, para conformidad por la misma, el Proyecto de Aprovechamiento para las concesiones mineras a explotar, según dispone el artículo 123.3 b), en relación con el 89 c) del Reglamento General para el Régimen de la Minería de 25 de agosto de 1.978 "



Manifiesta la codemandada que dichas condiciones fueron incumplidas y entre otras cuestiones, que el expediente de concentración se inició fuera de plazo y no concluyó.

Lo que sí es posible constatar es que en la Escritura pública formalizada con fecha 2 de marzo de 1983 no se había subsanado que el recurso minero que le corresponde es el mineral de hierro. En la que consta: " 14.- una concesión minera de plomo-cinc, denominada Josefina, expediente número 20.584, con una extensión superficial de ciento veinte mil metros cuadrados, situada en el Cabezo del Horno, Diputación de San Ginés término municipal de Cartagena. Linda al Norte con Reunión y Demasía a Reunión, al Este con Hércules y Concha, al Sur con Demasía a Irene y al Oeste con la pequeña. Inscripción 1ª, tomo 378, libro 116, folio 51, finca nº 6852, inscripción 2ª".

Con independencia de que así fuera lo que resulta incuestionable es que la transmisión no accedió al Registro, en el que según el artículo 90 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería, deben inscribirse los títulos mineros concedidos.

La sociedad adquirente no tramitó ante la Administración los documentos a que se refieren los arts. 68 de la LM y 89 (en relación con el 123) del RGRM con las garantías sobre su viabilidad. Particularmente no presentó los exigidos estudios de factibilidad y proyecto de aprovechamiento del recurso que se trate (con el contenido que especifica el citado art. 89).

Consecuencia de lo anterior es que no se autorizó el cambio de titularidad administrativo de la concesión minera Josefina nº 20.584, de ahí que el titular según el Libro Registro de concesiones de explotación siga siendo Real Compañía asturiana SA.

[...]

El hecho de que la transmisión de alguna de las concesiones mineras incluidas en aquella escritura de compraventa si accedieran al Registro, solo acredita que respecto de aquellas si se cumplieron los requisitos exigidos, y la transmisión de las mismas se completo[...].

[...]

Por otro lado, a efectos de determinar la titularidad de la concesión minera resulta indiferente que la autoridad tributaria haya reclamado o no el pago del canon -que por otro lado, no deja de ser una mera alegación de parte-. En cualquier caso, el hecho de no pagar los impuestos en nada modifica el hecho de ser o no titular de una concesión o de disponer de una autorización de cambio de titularidad del derecho minero correspondiente. También carece de relevancia el pago de 7.250.000 pesetas realizado por la entidad mercantil Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya España SA de fecha 10 de octubre de 1983, puesto que la transmisión civil no se discute, y es la que viene a acreditar con este pago. [...]"

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar los requisitos necesarios para la eficacia administrativa de las transmisiones de los derechos mineros, y las consecuencias de la falta de inscripción de tales transmisiones en los registros administrativos correspondientes.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 95, 97 y 100 de la Ley 22/1973, de Minas y el artículo 90.2 del Real Decreto 2857/1978, por el que se aprueba el Reglamento General de Minas.

TERCERO. El escrito de interposición presentado por Asturiana del Zinc, S.A.U.

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

A.- Considera, como argumento esencial, que la transmisión de la titularidad de las concesiones mineras requiere, sólo y exclusivamente, tres elementos: la autorización administrativa, presentación de la escritura de transmisión y liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, y todos ellos resultaron debidamente cumplidos en el presente caso. Entiende improcedente la exigencia de ningún otro elemento para considerar válida la transmisión. La Administración tenía, según sostiene, el deber de inscribir la transmisión, tratándose de un acto debido que no podía supeditarse, particularmente, al cumplimiento de las condiciones impuestas al adquirente; lo contrario supone inaplicar lo establecido en el artículo 95.3 de la Ley de Minas.

B.- Afirma que al ser transmitidas toda una serie de concesiones mediante la misma escritura pública (todas ellas autorizadas) no podía la Administración inscribir unas transmisiones y otras no; el artículo 95.3 de la Ley de Minas no hace depender de la voluntad del solicitante la inscripción de los cambios de titularidad. La falta



de cumplimiento de sus deberes de inscripción de las transmisiones no autoriza a la Administración a seguir teniendo por titular a quien transmitió las concesiones. No existe precepto legal alguno que establezca que en tanto el adquirente no cumpla con las condiciones impuestas el transmitente deba ser quien cargue con las obligaciones derivadas de la titularidad de la concesión.

C.- En relación con la falta de inscripción de la transmisión en el Libro- Registro y sus efectos, para el recurrente solo existen tres opciones: que sea considerado un requisito *ad solemnitatem*, del que dependa la propia validez de la transmisión; que sea un requisito de eficacia de la transmisión frente a terceros; o que, simplemente, sea un medio de prueba de la transmisión. Para el recurrente, no existe ningún soporte legal que permita considerarlo como un requisito de validez de la transmisión; ni siquiera de eficacia de la misma. Por ello, entiende que sólo puede ser considerado un medio de prueba de la titularidad; además, con el carácter de *iuris tantum*.

CUARTO. Los escritos de oposición de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de la mercantil Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya España S.A. en disolución.

A.- Los argumentos del escrito de oposición de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia son sustancialmente los siguientes: Los actos administrativos que establecen condiciones para su eficacia son válidos, pero su propia eficacia queda demorada, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 39/2015, siendo éste el caso en que nos hallamos. En particular, entiende esta parte que para la eficacia administrativa del acto de transmisión son necesarios el acto de autorización, el cumplimiento de las condiciones que el mismo establezca, la acreditación de este último extremo ante la Administración, presentación de la escritura pública con pago del tributo correspondiente, verificación por el órgano administrativo de los extremos anteriores, notificación del pago de la tasa para la expedición del título minero (con cancelación del expediente si no se acredita el pago de la tasa, de conformidad con el artículo 90.2 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería [RGRM]), expedición del título de concesión de explotación e inscripción formal del título minero transmitido. Por lo tanto, sólo la expedición del título minero genera el deber de su inscripción, constituyendo esta inscripción prueba fehaciente de la eficacia de la transmisión del título. Si existe incumplimiento de cualquiera de los pasos anteriores el expediente debe ser cancelado y la situación anteriormente existente se mantiene.

Aplicando lo anterior al caso, resulta que nunca llegó a transmitirse la concesión, porque se incumplieron las obligaciones legalmente impuestas (y, en particular, la impuesta para la concreta transmisión que se discute, al constar erróneamente el mineral a extraer), y a pesar de que no se canceló el expediente, la falta de transmisión de la concesión es imputable a las partes.

Por ello, la sentencia de instancia es plenamente correcta, a juicio de la Administración demandada, y el recurso debe desestimarse.

B.- Por lo que hace al escrito de la mercantil Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya España S.A. en disolución, su argumentación puede resumirse como sigue: Rechaza que haya incumplido las condiciones de la transmisión, imputando tal incumplimiento a la recurrente. Además, sostiene que lo que plantea la recurrente es que la transmisión pudiera tener eficacia respecto a la transmitente, pero no respecto a la adquirente, cuestión que no tiene cabida en Derecho. La autorización de la transmisión perdió eficacia por los propios actos y omisiones de la parte recurrente. A ello no obsta que ciertas concesiones sí fueran inscritas, porque en ellas sí se cumplieron los requisitos, fundamentalmente por la continuidad en la explotación. Sobre la inscripción en el Libro-Registro, coincide con la recurrente en que se trata de un acto debido, pero en este caso, al devenir ineficaz la transmisión por incumplimiento de las condiciones, no podía ser inscrita la misma.

Solicita, por todo lo anterior, la desestimación del recurso.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.- Solicita el auto de admisión que nos pronunciemos sobre dos extremos: los requisitos necesarios para la eficacia administrativa de las transmisiones de los derechos mineros, y las consecuencias de la falta de inscripción de tales transmisiones en los registros administrativos correspondientes.

La necesaria vinculación de la cuestión que presenta interés casacional objetivo con el caso discutido nos obliga a ceñir dicha cuestión a la transmisión de una concesión de explotación de recursos de la sección C), pues ése era el derecho minero cuya transmisión era discutida en la instancia.

Bien entendido que la eficacia de la que tratamos es la eficacia administrativa de tales transmisiones, no la eficacia civil, como la propia Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, se encarga de diferenciar -y correctamente ha entendido la Sala de instancia- al advertir en su art. 101 que "Las autorizaciones que se regulen en este título serán únicamente a efectos administrativos, dejando a salvo los derechos y obligaciones de carácter civil".



B.- La transmisión de concesiones de explotación de recursos de la sección C) aparece regulada en el art. 97 de la Ley 22/1973, de Minas, que permite su transmisión, en todo o en parte, por cualquiera de los medios admitidos en derecho con sujeción al procedimiento que se determina en el art. 95, precepto que se refiere a la transmisión de los permisos de exploración y de investigación.

Dispone el citado precepto:

"Uno. Los permisos de exploración y los de investigación podrán ser transmitidos, en todo o en parte, por cualquier medio admitido en Derecho a personas que reúnan las condiciones establecidas en el Título VIII.

Dos. Para hacer uso de este derecho, deberá solicitarse autorización de la autoridad que hubiere otorgado el permiso, mediante instancia presentada en la Delegación Provincial competente, a la que se acompañará el proyecto de contrato a celebrar o el título de transmisión correspondiente, así como los documentos acreditativos de que el adquirente reúne las condiciones legales antes mencionadas, y los informes y estudios a que se refieren los artículos cuarenta y siete y cuarenta y ocho, con las garantías que se ofrecen sobre su viabilidad.

Tres. La Delegación Provincial o la Dirección General de Minas, según proceda, otorgará la autorización una vez comprobada la personalidad legal suficiente del adquirente y su solvencia técnica y económica y la viabilidad del programa de financiación, inscribiendo el cambio de dominio cuando se presente formalizada la correspondiente escritura pública y se acredite el pago del impuesto procedente.

Cuatro. De no considerarse suficiente la solvencia económica del cesionario o racionalmente viable el proyecto de financiación ofrecido, podrá exigírsele la fianza a que se refiere el artículo cuarenta y ocho.

Cinco. Si la cesión no afectase a la totalidad del permiso, se procederá a la demarcación de los diferentes perímetros, dividiéndose el permiso en dos o más, siempre que cada uno de ellos conserve los mínimos exigidos."

Así pues, de conformidad con el apartado 2 del precepto, la transmisión de una concesión de explotación de recursos de la sección C) requiere, en primer término, ser autorizada por la Administración tras acreditarse el cumplimiento de los requisitos que el precepto indica: la presentación del proyecto de contrato o el título de transmisión correspondiente y la aportación de determinada documentación que, una vez derogado el Título VIII de la ley, relativo a las condiciones para ser titular de derechos mineros (derogación llevada a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo alcance no nos corresponde analizar al no haber sido objeto de debate en la instancia), consiste en la aportación "de los informes y estudios a que se refieren los artículos cuarenta y siete y cuarenta y ocho, con las garantías que se ofrecen sobre su viabilidad". Y dado que estos preceptos se refieren a los permisos de investigación, es necesario acudir a los preceptos concordantes relativos a las concesiones de explotación.

Esta tarea la facilita el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, que en su art. 123.3 concreta los requisitos para la transmisión de derechos mineros de concesiones de explotación de recursos de la sección C) del siguiente modo:

"3. Cuando se trate de transmisión de derechos mineros de concesiones de explotación, la Dirección General autorizará la transmisión siempre que el adquirente haya acreditado:

a) Su capacidad legal suficiente.

b) Su solvencia técnica y económica mediante la presentación de los documentos a que se refieren los artículos 68 de la Ley y 89 de este Reglamento, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad."

Los documentos a los que se refiere el art. 68 de la Ley de Minas son "el proyecto de aprovechamiento del recurso o recursos de que se trate, proyecto que comprenderá el programa de trabajos, el presupuesto de las inversiones a realizar y el estudio económico de su financiación, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad". Y estos documentos aparecen detallados en el art. 89 del Reglamento en estos términos:

"a) Instancia con la designación del terreno solicitado que, en todo caso, deberá estar comprendido dentro del otorgado para el permiso de investigación.

b) Informe detallado de la naturaleza geológica del yacimiento o criadero, investigaciones realizadas y resultados obtenidos, con expresión de los recursos y reservas, todo ello firmado por el titulado competente.

c) Estudio de factibilidad y proyecto de aprovechamiento del recurso o recursos de que se trate, que incluirá: Memoria sobre el sistema de explotación, esquema de la infraestructura, programa de trabajo, presupuesto de las inversiones a realizar y estudio económico de su rentabilidad, y fuentes de financiación, con las garantías



que se ofrezcan sobre su viabilidad. Se incluirán, en su caso, los proyectos correspondientes a las instalaciones de concentración o de beneficio de los minerales. Todo ello deberá ser suscrito por titulado de minas conforme a su competencia."

Como puede observarse, de conformidad con esta regulación, para que proceda la autorización de la transmisión de una concesión de explotación es necesario que se acredite previamente por el adquirente, con la documentación mencionada, su viabilidad económica y sustantiva, pues a acreditar tales extremos es a lo que va dirigida la documentación que debe ser presentada (programa de trabajo, memoria de explotación, estudio de rentabilidad y fuentes de financiación, garantías de viabilidad, etc.). No quiere, pues, el legislador, que se transmitan concesiones cuya viabilidad técnica, sustantiva y económica no se encuentre debidamente acreditada y, a este objeto, es necesario aportar por el adquirente la documentación acreditativa de tales extremos para que proceda la autorización.

Estos documentos y garantías de viabilidad que debe aportar el adquirente, que pretende ser el nuevo titular del derecho de concesión que se transmite, se configuran, pues, legalmente como un requisito necesario para que la transmisión pueda ser autorizada y pueda producir efectos administrativos, sin que pueda ser eficaz una transmisión en la que los mismos falten. Corresponde a la Administración la comprobación de estos extremos como parte del proceso de autorización, en la medida en que su concurrencia es imprescindible para que la misma pueda otorgarse.

Hecha esta comprobación, esto es, acreditada con la documentación pertinente la solvencia técnica y económica del adquirente y la viabilidad de la concesión en los términos expuestos, la Administración "otorgará la autorización", debiendo, a continuación, presentarse formalizada la correspondiente escritura pública con acreditación del pago del impuesto procedente, y cumplido este último requisito, la transmisión, ya eficazmente producida, debe ser inscrita por la propia Administración en el Libro-Registro de permisos y concesiones (apartado 3 del art. 95 de la Ley y apartado 6 del art. 123 del Reglamento).

C.- Así pues, autorizada la transmisión por haberse cumplido debidamente los requisitos legales exigibles, la eficacia administrativa de la transmisión se produce con la presentación de la escritura con la acreditación del pago del impuesto procedente, siendo, a partir de ese momento, la inscripción en el Libro-Registro de permisos y concesiones un acto debido para la Administración -"se inscribirá" dice categóricamente el apartado 6 del art. 123 del Reglamento- y a los solos efectos de publicidad. No existe en la regulación de la inscripción de esta transmisión ninguna indicación que permita atribuir otra eficacia distinta a dicha inscripción que a los meros efectos de publicidad y constancia.

En este mismo sentido, el artículo 126 del Reglamento no supedita la eficacia administrativa de la transmisión a dicha inscripción al disponer:

"Si la transmisión de un derecho minero hubiese sido formalizada antes de solicitarse la preceptiva autorización, regulada en los artículos anteriores, su eficacia administrativa quedará supeditada al otorgamiento de dicha autorización, cumplimiento de las condiciones que se impusieron y presentación del documento que acredite el pago del impuesto correspondiente."

De esta forma, cumplidos y acreditados los requisitos del apartado 2 del art. 95 de la Ley, concretados en el apartado 3 del art. 123 del Reglamento, y otorgada la autorización, la eficacia administrativa de la transmisión se produce desde que se presenta la escritura pública, debidamente formalizada y ajustada a los términos de la autorización, con los tributos correspondientes abonados. A partir de ese momento, la transmisión ha adquirido plena eficacia administrativa, siendo la posterior inscripción una obligación a cargo de la Administración a los efectos de publicidad de la transmisión; esto no es otra cosa que mantener el tradicional carácter meramente declarativo de los registros públicos que debe prevalecer salvo expresa disposición legal en contra.

La falta de inscripción de la transmisión en el Libro-registro, por ello, no puede tener como efecto que dicha transmisión no se tenga por efectuada. La inscripción constituye un acto debido para la Administración cuyo incumplimiento por su parte no afecta a la eficacia de la transmisión ya producida en los términos expuestos.

D.- Por tanto, cuando la Administración -como ha ocurrido en el caso de autos- otorga una autorización de transmisión de una concesión de explotación de recursos de la sección C) condicionada al cumplimiento de alguno de los requisitos que legalmente se configuran como necesarios para la procedencia de la autorización misma, es evidente que, incumplidos tales requisitos a los que se condicionó la autorización, ésta no puede entenderse producida, y no habiendo llegado a perfeccionarse, a adquirir eficacia aquella autorización sujeta a condición por no haberse cumplido ésta (art. 39 de la Ley 39/2015), no cabe plantearse la eficacia administrativa de una transmisión que, en sentido estricto, ni siquiera llegó a autorizarse.



Y no se trata de dejar al arbitrio de una de las partes, el adquirente, la eficacia de la transmisión de un derecho minero -como se alega por la recurrente-, sino, situándonos en un estadio previo, de cumplir los requisitos legales que deben ser comprobados por la Administración para que proceda, no la eficacia de una transmisión autorizada, sino la autorización misma de la transmisión, entre los que se encuentran los que la ley impone al adquirente de aportar los documentos y estudios necesarios que acrediten la viabilidad de la concesión cuya transmisión se pretende.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de los precedentes razonamientos, nuestra respuesta a la cuestión en la que se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debe ser la siguiente:

Cumplidos y acreditados los requisitos del apartado 2 del art. 95 de la Ley 22/1973, de Minas, concretados en el apartado 3 del art. 123 de su Reglamento, y otorgada la autorización, la eficacia de la transmisión de una concesión de explotación de recursos de la sección C) se produce desde que se presenta la escritura pública, debidamente formalizada y ajustada a los términos de la autorización, con los tributos correspondientes abonados. A partir de ese momento, la transmisión ha adquirido plena eficacia administrativa, siendo la posterior inscripción una obligación a cargo de la Administración a los efectos de publicidad de la transmisión, por lo que la falta de inscripción de la transmisión en el Libro-registro no afecta a la eficacia administrativa de dicha transmisión ya producida conforme a lo anteriormente señalado.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

Como ya hemos explicado, la sentencia recurrida, en conclusión que compartimos, desestima la demanda interpuesta por Asturiana del Zinc, S.A.U. contra la resolución que le obligaba a realizar, como titular de la concesión minera denominada "Josefina" n.º 20.584, sita en Cartagena (Murcia), ciertas obras de protección en los pozos mineros abandonados de dicha concesión. Entiende la Sala de instancia que la citada mercantil seguía siendo la titular de la concesión por dos motivos fundamentales:

(i) en primer lugar, porque la resolución que autorizó la transmisión -resolución del Director General de Minas del Ministerio de Industria y Energía de 27 de enero de 1983- sujetó esta autorización al cumplimiento de dos condiciones: la correcta designación del recurso minero en el contrato de compraventa y la presentación por el adquirente del "Proyecto de Aprovechamiento para las concesiones mineras a explotar, según dispone el artículo 123.3 b), en relación con el 89 c) del Reglamento"; y en este caso, ninguna de estas dos condiciones fue cumplida ya que la escritura que se presentó tras esta resolución, escritura de 2 de marzo de 1983, no corrigió la designación del recurso minero y el adquirente no aportó tampoco el documento exigido por los citados preceptos;

(ii) y en segundo lugar, por la falta de inscripción de la transmisión en el Libro-registro correspondiente, a la que parece atribuirse la condición de requisito de eficacia de la transmisión.

Pues bien, si bien esta segunda razón esgrimida por la sentencia de instancia no puede ser compartida - y en este aspecto debe entenderse corregida su fundamentación-, permanece incólume la primera, ésta sí, plenamente compartida por la Sala: la autorización de la transmisión de la concesión se condicionó por la Administración al cumplimiento de ciertos requisitos legalmente configurados como necesarios para la procedencia de la autorización misma por lo que, incumplidos tales requisitos a los que se condicionó la autorización, ésta no pudo entenderse producida. Y no producida la autorización, ni siquiera cabe plantearse la eficacia de una transmisión que nunca llegó a autorizarse.

Y como acertadamente observa también la Sala de instancia, en nada varía esta conclusión el hecho de que otras transmisiones de derechos mineros llevadas a cabo en la misma escritura sí llegaran a alcanzar eficacia, pues eso sólo significa que estas otras transmisiones habrían cumplido los requisitos legalmente exigidos, o que no se haya reclamado a la recurrente durante estos años el canon concesional correspondiente, cuestión que afectará a sus relaciones con la Administración tributaria, pero que resulta ajena a la eficacia administrativa de la transmisión aquí discutida.

Por tanto, la conclusión a la que llega la sentencia recurrida, aunque por razones sólo parcialmente coincidentes, es compartida por esta Sala y debe ser confirmada, sin que pueda haber lugar al recurso de casación contra ella interpuesto por Asturiana del Zinc, S.A.U.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la mercantil Asturiana del Zinc, S.A.U., contra la sentencia de fecha 16 de diciembre de 2022, dictada en el procedimiento ordinario núm. 219/2020, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ