

ECLI: ES:TSJGAL:2025:6206

Ponente: López López, María Dolores.

Estimación

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 317/2025 de 12 Sep. 2025, Rec. 7123/2024

JUR\2025\324724 ★★☆☆☆6

MINAS. Anulación de la prórroga de un permiso de investigación de recursos mineros. La solicitud de dicha prórroga se presentó de forma extemporánea, una vez que el permiso ya había caducado, al computarse la vigencia de las prórrogas de forma sucesiva y sin solución de continuidad desde la finalización de la anterior, con independencia de la fecha de notificación de su concesión. Además, la prórroga ampliaba ilegalmente el objeto del permiso a nuevos recursos minerales no incluidos en la autorización inicial, eludiendo con ello el trámite de información pública. La inclusión de nuevos minerales constituye una variación o extensión que modifica sustancialmente las condiciones del título original, lo cual exige la tramitación de un nuevo permiso de investigación, no pudiendo vehicularse a través de una simple prórroga.

El TSJ Galicia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta de Galicia anulando la prórroga de un permiso de investigación de recursos mineros.

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3

A CORUÑA

SENTENCIA: 00317/2025

PONENTE: Dª. Mª DOLORES LOPEZ LOPEZ

RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7123/2024

RECURRENTE: COMUNIDAD DE MONTES VECINAL EN MANO COMUN DE ABELENDA

Procurador: CAMILO ENRIQUEZ NAHARRO

Letrado: CARLOS ALBERTO PEREZ LOPEZ

ADMINISTRACION DEMANDADA: CONSELLERIA DE ECONOMIA, INDUSTRIA E INNOVACION

Procurador:

Letrado: ABOGACIA DE LA COMUNIDAD

CODEMANDADA: STRATEGIC MINERALS SPAIN

Procurador: SUSANA DIAZ GALLEGO

Letrado:

EN NOMBRE DEL REY

La Sección 003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

SENTENCIA

Ilmos Sres. e Ilma. Sras.:

JUAN CARLOS FERNANDEZ LOPEZ

Mª DOLORES LOPEZ LOPEZ

LUIS VILLARES NAVEIRA

A Coruña, 12.09.2025.

La Sección 3ª de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dicta sentencia en el recurso seguido con el nº **Proceso Ordinario 7123/2024** a instancia de Comunidad de Montes Vecinales en Mano Común de Abelenda contra la resolución de 2 de octubre de 2023 de la Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta de Galicia que otorga prórroga extraordinaria de derechos mineros del permiso de investigación ALBERTA II nº 5186 para los recursos de Sn, Ta, Nb y Li a favor de la sociedad *Strategic Minerals Spain, s.l.*

Interviene como Ponente la Magistrada María Dolores López López, que expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES PROCESALES.

- 1.- El 21.12.2024 tuvo entrada en el servicio de registro de este Tribunal escrito inicial de interposición de recurso contencioso formulado por la Comunidad de Montes Vecinales en Mano común de Abelenda contra la resolución descrita en el encabezamiento de esta Sentencia.
- 2.- Admitido a trámite el recurso, se acordó sustanciarlo por los cauces del proceso ordinario y reclamar de la Administración demandada el expediente tramitado.
- 3.- Recibido el expediente, la parte actora formalizó su demanda por escrito de 03.06.2024 interesando que se declare no conforme a derecho la resolución recurrida con declaración judicial de la caducidad del permiso otorgado con ella y expresa imposición de costas procesales a la Administración.
- 4.- El Letrado de la Xunta de Galicia contestó a la demanda por escrito de 10.10.2024.
- 5.- En Decreto de 09.05.2025 se fijó la cuantía del recurso en indeterminada.
- 6.- Al no haber solicitado ninguna de ambas partes el recibimiento del pleito a prueba y la emisión de conclusiones, en providencia de 29.05.2025, quedaron pendientes las actuaciones de señalamiento para deliberación, votación y fallo.
- 7.- En providencia de 05.06.25 se señaló a tal fin el día 12.09.2025, en que, constituida la Sección con los Magistrados relacionados al margen, se deliberó el asunto; con el resultado de esa deliberación, se dicta esta Sentencia.

ANTECEDENTES DE HECHO.

- 1.-En resolución de 28.06.2010 de la entonces Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia se otorga permiso de investigación ALBERTA II OU/C/5186 a favor de la entidad Salamanca Ingenieros S.L., sobre una superficie de 36 cuadrículas mineras en el término municipal de Avión (Ourense) para la investigación de wolframio (W) y estaño (Sn) por un período de tres años.
- 2.-En resolución de 24.09.2012 de la misma Consellería se autoriza la transmisión del derecho minero arriba citado (ALBERTA II OU/C/5186) a favor de Pacific Strategic Minerals Spain, S.L.
- 3.-En resolución de 17.11.2014 notificada a Pacific Strategic Minerals Spain el 04.12.2014, se autoriza la prórroga ordinaria por tres años del permiso.
- 4.-El 05.06.2015 el representante de Pacific Strategic Minerals Spain s.l., titular del permiso de investigación ALBERTA II OU/C/5186 presenta escrito ante la Jefatura Territorial de la Consellería comunicando el cambio de denominación de la empresa (pasa a llamarse Strategic Minerals Spain s.l.)
- 5.-En resolución de 29.12.2017 notificada el 04.01.2018, la Dirección Xeral de Enerxía e Minas de la Consellería de Economía, Empleo e Industria autoriza la prórroga extraordinaria por 3 años del permiso.
- 6.-Con fecha 28.01.2021 Strategic Minerals Spains solicita una segunda prórroga extraordinaria (por tres años) del permiso, valiéndose a tal fin del procedimiento *IN331A-Prórrogas dos dereitos mineiros*; el 29.10.2021 la Xefatura Territorial en Ourense requiere a la empresa una ampliación de la documentación [acreditación de la solvencia técnica y económica de la sociedad, al amparo del [art. 18 de la Ley 3/2008](#); amplitud y características de los trabajos programados, tanto en lo temporal (por qué se necesitan 3 años) como superficial (nº de cuadrículas), contexto geográfico, geológico y metalogenético del terreno; indicación de los trabajos desenvueltos, las inversiones realizadas, los resultados obtenidos y las garantías a ofrecer como titular del derecho minero] que había presentado con su solicitud, que cumplimenta el 16.11.2021.
- 7.-El 08.03.23 la Administración solicita ante el Instituto Geológico y Minero de España (IGME) el informe preceptivo previsto en el [art. 64.2 del RD 2857/1978 de 25 de agosto](#), por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la Minería.
- 8.- El 05.04.2023 recae informe favorable del IGME que obra en el expediente.
- 9.- El 02.10.2023 los servicios técnicos de la Xefatura Territorial de la Consellería emiten informe favorable a la concesión de la segunda prórroga extraordinaria del permiso.
- 10.- En esa misma fecha, la Xefa territorial en Ourense de la CEII dicta propuesta de resolución favorable a la autorización de la segunda prórroga extraordinaria del PI Alberta II nº 5186 (por un período de 3 años), sobre la superficie original de 36 cuadrículas mineras.

Esta es la resolución que sirve de objeto a este recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

I.- Objeto del recurso. Pretensiones de las partes.

Este recurso contencioso tiene por objeto la resolución de 2 de octubre de 2023 de la Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta de Galicia que otorga segunda prórroga extraordinaria de derechos mineros del permiso de investigación ALBERTA II nº 5186 para los recursos de Sn, Ta, Nb y Li a favor de la sociedad Strategic Minerals Spain, s.l.

La Comunidad de Montes Vecinales en Mano Común recurrente sustenta su demanda en ataque de esa resolución en los siguientes argumentos:

- 1.- Caducidad del permiso de investigación asociada a la extemporaneidad de la solicitud de prórroga. Mantiene la demandante que cuando la titular del permiso solicita su prórroga ya se ha agotado la duración de la prórroga anterior de

manera que el permiso de investigación debía considerarse caducado (no susceptible de una prórroga nueva).

2.- Ampliación ilegal del objeto del permiso(se amplía a recursos mineros no previstos en la fecha de su otorgamiento inicial). Variación de las condiciones esenciales del permiso.

3.- Desviación de poder.

Invoca a tal fin la recurrente lo dispuesto en los [arts. 45 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#) (en adelante, Ley de Minas) y 65 de su Reglamento: el primero porque señala que los permisos de investigación se concederán por un plazo no superior a tres años, prorrogable por otros tres; el segundo porque dispone que la vigencia de los permisos de investigación comenzará al día siguiente al de la notificación de su otorgamiento, limitando a su entender esa previsión a la concesión inicial del permiso (no a las prórrogas que se pueden conceder).

Cita a continuación la [STS \(nº 1361/2016\), de 09.06.2016 \(rec 3406/2014 Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª\)](#) de la que extrae la afirmación de que las prórrogas de estos permisos se encadenan sucesivamente, sin solución de continuidad de forma que cada una de ellas comienza inmediatamente después de expirar el plazo de vigencia de la anterior, con independencia de la fecha en que se dicte o notifique la resolución que ha otorgado la anterior prórroga. De manera que las fechas de notificación de las resoluciones que conceden las prórrogas sólo tienen efecto de comunicar a los interesados la situación jurídica correspondiente para que puedan ejercitar sus derechos pero no interrumpen los plazos en caso de ser otorgadas.

A continuación la demanda traslada el contenido de esa sentencia al caso de autos para llegar a la conclusión de que el permiso de investigación prorrogado en la resolución recurrida ya estaba caducado a fecha de la solicitud de prórroga pues:

- el 13.07.2010 comenzó la vigencia por tres años del permiso de investigación, que finalizaba el 13.07.2013;
- el 13.07.2016 finalizó la primera prórroga de tres años, otorgada en resolución de 17.11.2014;
- el 13.07.2019 culminó la segunda prórroga, otorgada en resolución de 29.12.2017.

Reconoce la recurrente que en el expediente no consta la fecha de notificación del otorgamiento del permiso a Salamanca Ingenieros S.L.; para a continuación explicar que de todos modos es posible inferir que la fecha a partir de la cual comenzaría a surtir sus efectos ese permiso sería la del 13.07.2020 gracias a continuas referencias al respecto que se hacen en la documental obrante en la vía administrativa (plan de labores presentado el 28.01.2021, documento nº 6 del expediente; proyecto de solicitud de prórroga del permiso, presentado el 16.11.2021, documentos nº 7 y 8 del expediente).

Insiste la demanda en que la fecha de notificación a Strategic Minerals Spain s.l. de la resolución de 29.12.2017 (04.1.2018) ha de considerarse irrelevante atendiendo a lo que ha dictado el TS en la sentencia citada en tanto se trata de una resolución ajena a la de otorgamiento del permiso, por la que se concede una prórroga del mismo, lo que llevaría a considerar que la vigencia de la segunda prórroga expiró el día 13.07.2019 y convertiría en extemporánea la solicitud de una nueva prórroga (de 28.1.2021) porque no podría ampararse en el cómputo desde el día siguiente al de notificación de su otorgamiento.

Frente a su argumentación, ya en vía administrativa, pero también en la contestación a la demanda del letrado de la Xunta, se está a la fecha del 04.01.2018, que es la de notificación de la resolución de 29.12.2017 que autorizó esa primera prórroga extraordinaria por tres años del permiso de investigación; la consecuencia -siguiendo el hilo argumental de la contestación del letrado de la Administración-- es que se entiende que esa prórroga vencería el 04.01.2021.

A esa conclusión la administración le aplica, a su vez, la previsión legal de cómputo de los plazos de la [Dad 4ª del RD 463/2020 de 14 de marzo](#) y el [art. 10 RD 537/2020 de 22 de mayo](#), por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el [RD 463/2020, de 14 de marzo](#) de manera que añade el cómputo de los días comprendidos entre el 14.3.2020 (fecha de publicación del [RD 463/2020](#)) y el 03.06.2020, fecha en que finalizaría esa suspensión.

Mantiene en consecuencia la Xunta que el plazo para solicitar la prórroga extraordinaria del permiso de investigación finalizaría a los 82 días naturales de la fecha de finalización del plazo ordinario y si el plazo ordinario remataba el día 03.01.2021, entonces la solicitud se habría presentado a tiempo (el 28.1.2021), es decir, dentro del plazo previsto en el [art. 30.2. Ley 3/2008 de 23 de mayo](#), de Ordenación de la Minería de Galicia.

La Administración rebate la tesis de la actora poniendo en duda que sea aplicable al caso la doctrina sentada por el TS en su Sentencia de 2016 (antes citada) en el entendido de que se trata de una respuesta jurisprudencial a matizar, válida sólo para aquellos casos en que la autoridad minera deja sin resolver y notificar la concesión de la prórroga en el plazo de un mes que media entre la solicitud y el vencimiento del permiso vigente (en términos semejantes a los del art. 64.2. del Reglamento general). Mantiene el Letrado de la Xunta que se podría defender la tesis que propugna la actora -y la STS-2016 precitada-- si las prórrogas estuvieran sometidas a un régimen semejante al de comunicación del [art 69 Ley 39/2015](#) de manera que fuera suficiente con su mera solicitud para "habilitar" la continuidad en el desarrollo de la actividad de modo que sólo en el caso de que la administración se pronunciara en tono negativo, quedaría el solicitante sin posibilidad de continuar con la actividad, pero no es así porque el titular del permiso de investigación no continúa en su actividad por el tiempo que la administración tarda en resolver ya que carece de título administrativo habilitante a tal fin de manera que se han de suspender los trabajos de investigación hasta que se vise por la autoridad minera el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación y se conceda la prórroga.

Recuerda el Letrado de la Xunta que en materia de títulos administrativos habilitantes de la actividad minera, que inciden sobre los recursos mineros (con la condición que estos tienen de bienes de dominio público, [art. 2º de la Ley 22/73, de 21 de julio](#)), opera el silencio administrativo negativo ([art. 24.1. Ley 39/2015](#)) de modo que el transcurso del plazo sin resolución expresa de concesión de la prórroga debe considerarse prueba de que se ha denegado. Cosa que reforzaría su tesis.

Sigue su razonamiento la Administración indicando que, de confirmarse el criterio del TS en su sentencia de 2016, los solicitantes en la práctica verían recortada la duración teórica de 3 años de prórroga con un efecto indeseado de que recurrirían con mayor intensidad a las prórrogas retrasando la solicitud de pase a concesión de explotación cuando la finalidad perseguida es la de encontrar un yacimiento que sea viable explotar tanto desde el punto de vista económico como ambiental.

En definitiva, en su contestación a la demanda el letrado de la Xunta niega la caducidad, aduciendo que la prórroga se solicitó a tiempo y que la tesis en que se apoya la demandante (avalada por esa STS de 2016) no puede aplicarse a casos en que la administración se demora en resolver sobre la solicitud de prórroga; sobre la variación/ampliación de los recursos mineros objeto del permiso, mantiene que una interpretación correcta de lo que disponen los arts. 66 Reglamento General del régimen de minería (que define el contenido de la memoria del plan de investigación) y 71.4. del Reglamento, lleva a la conclusión de que no excluyen un *cierto funcionamiento dinámico* en el permiso de investigación que es coherente con su objeto y contenido en un perímetro determinado, que permite a su titular realizar estudios y trabajos encaminados a ponerlos de manifiesto y definirlos de forma que parece lógico que, según se van realizando los trabajos y se van despejando incertezas (respecto a qué recursos de la Sección C puede haber en el terreno), el permiso permite la investigación también de esos "posibles recursos" ([art. 59 de la Ley 22/73](#)) según su presencia vaya siendo descubierta.

II.- Régimen jurídico y finalidad propios del permiso de investigación y su/s prórroga/s.

El art. 45 de la Ley de Minas prevé un plazo no superior a 3 años para la concesión de permisos de investigación, prorrogable por la Administración competente por otros tres años para períodos sucesivos.

El art. 64 de su Reglamento dicta que la vigencia de los permisos de investigación comenzará al día siguiente al de notificación de su otorgamiento.

El [art. 30 de la Ley 3/2008](#) de Ordenación de la Minería de Galicia prevé que transcurrido el plazo máximo de vigencia de los permisos de explotación y de los de investigación, podrán ser renovados o prorrogados por períodos sucesivos conforme a lo dispuesto en la legislación general.

Señala, también, que las concesiones de explotación mineras no podrán ser prorrogadas una vez transcurrido el plazo máximo previsto en el artículo anterior ([art. 29 Ley 3/2008](#)); añade, en su punto 2º, que con una antelación mínima de un mes antes del vencimiento del plazo de vigencia de los derechos mineros, salvo en el supuesto de concesión de explotación con el plazo de 12 meses, el titular de derechos mineros solicitará su renovación y prórroga, que se tramitará por el procedimiento establecido reglamentariamente.

Por otra parte, el art 44 de la Ley y el art 63 del reglamento, disponen que el permiso otorga a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C, y también a que se le otorgue la concesión para su explotación.

En cuanto al alcance de la investigación, los artículos 56 de la LM y 75 del RGRM exigen que la actividad que se haya de desarrollar con base en el permiso lo sea con la intensidad programada en los proyectos o planes de labores anuales, pues, en caso contrario, puede declararse la caducidad del permiso (artículos 85.cuatro y 108.e) de la Ley y el Reglamento).

En Sentencias de esta misma Sección de la Sala como la de 11.02.2022 (rec 7026/2021) que a su vez cita otras anteriores, de 29.06.07 y 24.07.2013 (rec 7687/2003) se viene a interpretar ese régimen en el entendido de que el permiso de investigación debe limitarse a los recursos autorizados, sin que se pueda ampliar su objeto a otros diferentes, ni tampoco otorgarse una concesión de explotación para un recurso diferente del que fue objeto del permiso de investigación del que trajo su causa [SsTS de 31.01.01, 02.06.09 y 25.06.10].

Sobre la delimitación/cómputo de esos plazos existe, por el momento, una respuesta de la Sala 3ª de nuestro TS representada por la Sentencia de 09.06.2016 que cita la demanda según la cual *"no hay solución de continuidad en las prórrogas, de manera que cada una de ellas comienza inmediatamente después de expirar el plazo anterior con independencia de la fecha en la que se dicte (y notifique) la resolución administrativa que concedió el permiso o la prórroga anterior."*

Esa misma Sentencia excluye del cálculo o fijación de la fecha de inicio de la vigencia la de notificación del otorgamiento para el caso de la concesión de prórrogas, precisando que esa vigencia (desde la notificación del otorgamiento) está prevista en la norma exclusivamente para la resolución que concede originariamente el permiso de investigación de que se trata.

A tal fin, precisa el motivo:

"ello es absolutamente lógico: los trabajos de investigación anudados al permiso solo pueden efectuarse cuando la Administración concede la autorización correspondiente una vez analizada la viabilidad de esos mismos trabajos desde el punto de vista medioambiental, industrial y de toda índole".

Añadiendo:

"No existe, sin embargo, esa misma previsión respecto de las prórrogas. A nuestro juicio, coincidiendo con la sentencia de instancia, las prórrogas se concatenan sucesivamente, en el caso de otorgarse, desde el día que vence la prórroga, pues consisten en alargar un plazo sin solución de continuidad. De esta forma, las fechas de notificación de las resoluciones que conceden las prórrogas solo tienen el efecto de comunicar a los interesados la situación jurídica correspondiente para que puedan ejercitar sus derechos, pero no interrumpen los plazos en el caso de ser posteriormente otorgadas. La interpretación que propone el demandante no solo es contraria a la naturaleza misma de las prórrogas, sino que puede producir resultados absurdos y antieconómicos, pues el titular del permiso tendría que suspender sus trabajos cada vez que la Administración se retrasara en dictar la resolución correspondiente, lo cual iría en contra -como razona la propia sentencia- de los propios intereses del titular de la autorización, en el bien entendido que el órgano minero competente ya analizó la solvencia técnica y económica del interesado y las características de los trabajos proyectados cuando concedió por primera vez el permiso.

[...]

La circunstancia de que el actor, al solicitar la prórroga en plazo, pueda eventualmente seguir ejercitando los derechos anudados al permiso de investigación no obstante la tardanza de la Administración en resolver no implica que haya ganado la prórroga por silencio positivo, pues el órgano administrativo correspondiente puede denegar de manera expresa aquella petición. Lo que significa esa interpretación es algo mucho más simple y está extraordinariamente expresado en la sentencia recurrida: partiendo de que "prorrogar es continuar, dilatar, extender algo por un tiempo determinado", se señala que "la prórroga dilata el período de vigencia sin solución de continuidad y eso mismo hacen las sucesivas prórrogas". De esta forma, añadimos ahora, las fechas de notificación de las resoluciones que conceden las prórrogas solo tienen el efecto de comunicar a los interesados la situación jurídica correspondiente para que puedan ejercitar sus derechos, pero no interrumpen los plazos en el caso de ser posteriormente otorgadas, lo cual es algo claramente distinto a haberse conseguido la prórroga por silencio administrativo positivo..."

III.- Respuesta de la Sala.

Procede acoger el recurso asumiendo la tesis de la parte actora, sustentada en la respuesta del TS (en su sentencia de 2016, arriba transcrita parcialmente), acerca de la forma en que ha de computarse el plazo para la solicitud de prórroga y debe considerarse iniciada la vigencia de una prórroga concedida. En tanto no se ha suscitado controversia alguna en cuanto a los hechos, sólo hay que contestar en lo relativo a la interpretación que de ellos se debería hacer a la luz de los preceptos de aplicación.

En la resolución recurrida se entiende que la solicitud formulada (segunda prórroga) el 28.1.2021 estaría dentro del plazo del art. 30.2. de la [Ley 3/08, de 23 de mayo](#), de ordenación de la minería de Galicia en el entendido de que se ha producido con la antelación mínima de un mes a su vencimiento porque: la prórroga anterior (por plazo de 3 años) se le había concedido en resolución de 29.12.2012, notificada el 04.1.2018 y que en consecuencia, a entender de la Administración, desplegaría su vigencia hasta el 04.01.2021 (acudiendo a la fecha de notificación de su acto de otorgamiento). También porque la suspensión de plazos contenidas en la normativa COVID habría ampliado el de interés en el total de 82 días.

Según expone la demandante, la Consellería de Economía e Industria otorgó el permiso de investigación Alberta II OU/C/5186 a favor de la sociedad Salamanca Ingenieros, S.L. por resolución de fecha 28/06/2010, para la investigación de volframio (W) y estaño (Sn), por un período de tres años (resolución notificada a la sociedad el 12.07.2020); ese permiso fue después transmitido a *Pacific Strategic Minerals Spain, S.L.* (la actual *Strategic Minerals Spain, S.L.*), que obtuvo varias prórrogas de tres años en resoluciones de 17.11.2014, 29.12.2017 (esta última notificada el 04.11.2018 al titular del derecho); y solicitó una segunda prórroga el 28.1.2021, esta vez extraordinaria (de 3 años) para el permiso de investigación, que obtuvo en la resolución ahora impugnada.

A entender de la CMVMC recurrente, a fecha de solicitud de esa segunda prórroga (extraordinaria), el permiso de investigación ya había caducado por transcurso del plazo previsto en la norma sin que la beneficiaria (titular del derecho) hubiera solicitado prórroga o la obtención de la concesión.

Se trata de una tesis avalada por la [STS nº 1361/2016 de 9.06.2016](#), de la Sección 4ª de la Sala de lo contencioso administrativo del TS (rec 3406/2014) que lleva a la conclusión de la actora si se le aplican los datos históricos (temporales) de interés del expediente porque, tal y como explica la CMVMC recurrente:

- 1) El permiso de investigación se concede el 28.06.2010 y esa resolución de concesión se notifica el 12.07.2010 (aquí no habría duda acerca de que el cómputo del plazo de vigencia de 3 años del permiso inicial comienza al día siguiente a la notificación de la resolución de concesión). Estaríamos por tanto ante una vigencia del permiso inicial que culmina el 12.07.2013.
- 2) La primera prórroga de la concesión habría de considerarse encadenada (sucesivamente, sin solución de continuidad, como indica el TS en su Sentencia de 2016) al permiso a fecha de expiración de la vigencia de su concesión inicial, y por tanto produciría efectos a partir del 12.07.2013 (hasta el 12.07.2016).
- 3) Y la segunda prórroga (3 años después) hasta el 12.07.2019 con independencia de la fecha de notificación de la concesión de esas prórrogas.

En tanto la interesada dispondría de un plazo concreto para su solicitud de prórroga -la que aquí interesa- que remataría un mes antes de la expiración del plazo de vigencia de la misma, debería haber solicitado la nueva prórroga como mucho el 12.06.2019. Siendo que no lo hizo hasta el 28.1.2021.

Los permisos de investigación conceden a su titular *"el derecho a realizar dentro del perímetro demarcado y durante el plazo de vigencia del mismo los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C), con arreglo al proyecto aprobado a que se refiere el artículo 66 del presente Reglamento y a que, una vez definidos por la investigación realizada y demostrado que son susceptibles de racional aprovechamiento, se le otorgue la correspondiente concesión de explotación de los mismos"* (art. 63 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por [Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto](#)).

Con la notificación del permiso de investigación nace a la vida jurídica ese permiso para el interesado y es a partir de este momento cuando empieza a computarse el período de vigencia de tres años. Llegado el plazo, la vigencia de la autorización se extingue por lo que para que extienda sus efectos más allá de dicha fecha es preciso que se solicite una prórroga del mismo o la concesión de la explotación (que es la finalidad perseguida en estos casos si se halla/n el/los recursos correspondientes, objeto del permiso de investigación).

Así lo indica el [art. 85.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio](#):

" ; Los permisos de investigación se declararán caducados:

(...)

2. Por expirar los plazos por los que fueron otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas, a no ser que dentro de dichos plazos se haya solicitado la concesión de explotación derivada, en cuyo supuesto quedará automáticamente prorrogado el permiso hasta la resolución del expediente de concesión".

La caducidad se produce *de oficio* por expiración del plazo por el que el permiso de investigación fue otorgado o por expiración del plazo previsto en su prórroga *"a no ser que dentro de dichos plazos se haya solicitado la concesión de la explotación derivada"*.

Lo mismo dice el art. 108.c) del Reglamento General del Régimen Minero, aprobado por [Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto](#),

" ; Los permisos de investigación se declararán caducados :

(...)

c) Por expirar los plazos por los que fueron otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas, a no ser que dentro de dichos plazos, se haya solicitado la concesión de explotación derivada, en cuyo supuesto quedará automáticamente prorrogado el permiso hasta la resolución del expediente de concesión".

[los subrayados son propios de esta Sentencia].

El art. 88.1 del Reglamento, dispone que *" Tan pronto como la investigación demuestre de un modo suficiente la existencia de un recurso o recursos de la Sección C), y dentro siempre del plazo de vigencia del permiso de investigación , su titular podrá solicitar la concesión de explotación sobre la totalidad o parte del terreno comprendido en el perímetro de la investigación"*, condicionando el derecho a solicitar la concesión de la explotación sobre la totalidad o parte del terreno comprendido en el perímetro de investigación a que tal solicitud se formule "siempre", es decir, en todo caso, dentro del plazo de vigencia del permiso de investigación que confiere a su titular, ya que el *" permiso de investigación concede a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la sección C) y a que, una vez definidos, se le otorgue la concesión de explotación de los mismos "* (art. 44 de la Ley).

El plazo de tres años es el máximo legal permitido, pues conforme al art. 64 del Reglamento, "los permisos de investigación se concederán por el plazo que se solicite, que no podrá ser superior a tres años, y su vigencia comenzará al día siguiente al de la notificación de su otorgamiento" (ap. 1) (art. 45 de la Ley de Minas), siendo que terminado "el plazo inicial del otorgamiento de un permiso de investigación, podrá ser prorrogado por la misma autoridad que lo hubiese concedido, hasta un máximo de tres años, bien mediante una sola prórroga o por varias sucesivas parciales" (ap. 2).

El permiso de investigación, que confiere a su titular derechos y facultades sobre el dominio público en los términos fijados en el mismo exige que su ejercicio se limite a un plazo máximo, transcurrido el cual se entiende que el interesado que no haya solicitado la concesión o prórroga ha abandonado la actividad de investigación, liberándose el perímetro demarcado y quedando facultada la Administración para otorgar, en su caso, nuevos permisos de investigación sobre el mismo.

La STS núm. 1361/2016, de 9 de junio, dictada en el rec. cas. núm. 3406/2014 (RJ 2016\3488) (ECLI:ES:TS:2016:2685) nos dice :

" ; En el caso que nos ocupa, no puede en modo alguno afirmarse que la sentencia (JUR 2014, 299991) recurrida en casación adolezca del vicio (incongruencia) que se denuncia. En el fundamento de derecho segundo de la misma se aborda en su integridad la pretensión actora y se razona ampliamente su desestimación en atención a una interpretación de la normativa aplicable según la cual "la prórroga de un permiso de investigación dilata el período de su vigencia sin solución de continuidad". Si ello es así, la Sala afirma expresamente que "la solicitud de prórroga presentada el 3 de agosto de 2011 se

produjo cuando ya había vencido el plazo de la segunda prórroga concedida por la resolución de 13 de enero de 2010, puesto que, siendo el plazo concedido de dos años, debe computarse a partir del vencimiento de la primera prórroga, por lo que había vencido el 16 de octubre de 2010". Y la conclusión que obtienen los jueces a quo de aquella interpretación es clara y se explicita sin ambages en el propio fundamento de derecho: " la extemporánea solicitud de prórroga no puede impedir que la Administración declare la caducidad del permiso habida cuenta de la expiración del plazo concedido sin que solicitara su titular una concesión de explotación", sin que tal criterio se vea alterado por el artículo 142.4 del Reglamento General de la Minería (RCL 1978, 2667) por cuanto "la demora de la Administración en dictar resolución respecto de una solicitud de prórroga del permiso de investigación efectuada en plazo no determina la suspensión de los trabajos, sino la prórroga automática del permiso hasta que recaiga resolución".

Como puede apreciarse, la sentencia (JUR 2014, 299991) recurrida da respuesta completa a la pretensión actora, incluida - tácitamente- la cuestión relativa a la invalidez de la declaración de caducidad por no haberse resuelto previamente la petición de prórroga. No está de más recordar que la propia demandante justificó la nulidad pretendida en la circunstancia de que la prórroga se solicitó "de forma reglamentaria" y "durante la vigencia" del permiso, alegación que es la que, cabalmente, rechaza la Sala de instancia en la sentencia (JUR 2014, 299991) que nos ocupa.

En definitiva, no puede hablarse de incongruencia omisiva cuando la sentencia (JUR 2014, 299991) rechaza la impugnación de la actora razonando in extenso sobre la falta de concurrencia del dato que actuaba como presupuesto esencial de la pretensión: la prórroga solicitada el 3 de agosto de 2011 era extemporánea y no podía impedir que la Administración declarase la caducidad del permiso"

Una respuesta diferente (como la que pide el Letrado de la Xunta de Galicia en su contestación) entendemos que no se compadece con lo que por esencia, cabe pensar que se corresponde tanto con la naturaleza del permiso (la finalidad que persigue) como con la definición de lo que ha de considerarse una decisión de prórroga (prórroga, no nueva autorización) de una autorización como la de interés.

Por otra parte esta misma Sección 3ª de la Sala gallega, en su Sentencia de 11.02.2022 (rec 7026/2021), aborda oportunidad -que parece lógico que no lo es, atendiendo a las previsiones legales- de autorizar la prórroga de un permiso de investigación para recursos mineros diferentes de aquellos para los que se había autorizado inicialmente.

Expone este Tribunal en la sentencia precitada:

"Ante s de analizar los siguientes motivos de nulidad, es preciso atender al contenido de lo que se autorizó en la resolución de 30.12.96, donde se hizo una clara mención al recurso cuya investigación se autorizaba, que era la cuarcita ornamental, dentro de una superficie de 14 cuadrículas mineras, al tiempo que citó las dos normas de aplicación, que en esa fecha eran la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, y el Reglamento general para el régimen de la minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

En concreto, del texto legal eran relevantes su artículo 44, así como el 63 del reglamento, que disponían que tal permiso confiere a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C), así como a que, una vez definidos, se le otorgue la concesión para su explotación; con arreglo a lo dispuesto en los artículos 45 de la LM y 64 del RM, aquel plazo no podía superar los tres años, si bien podría ampliarse por otros tres y, ya de forma excepcional, por otros períodos en atención a la solvencia técnica y económica que acredite el peticionario, a la amplitud y características de los trabajos programados, al contexto geográfico, geológico y metalogénico del terreno solicitado, así como a los trabajos e inversiones que se hubieran realizado, a los resultados obtenidos y a las garantías que ofrezca el titular del permiso. No obstante, no resulta obligado agotar el plazo máximo otorgado para investigar la existencia del recurso que se hubiera autorizado, ya que si, de sus resultas, se demostrara de modo suficiente su presencia, podrá solicitar su titular que se le conceda su explotación, como disponen los artículos 67 de la ley y 88 del reglamento. Finalmente, en cuanto al alcance de la investigación, los artículos 56 de la LM y 75 del RGRM son claros al preceptuar que la actividad que se desarrolle tiene que mantenerse con la intensidad programada en los proyectos o planes de labores anuales, pues, de no ser así, puede declararse la caducidad del permiso (artículos 85.cuatro y 108.e) de las respectivas normas).

Ese régimen jurídico ha sido objeto de interpretación en la jurisprudencia que, tanto la sentencia de esta sala de 24.07.13 , como las resoluciones impugnadas, citaron a propósito de que el permiso de investigación se tiene que ceñir a los recursos autorizados, sin que pueda ampliar su objeto a otros diferentes, ni tampoco puede otorgarse una concesión de explotación para un recurso diferente del que fue objeto del permiso de investigación del que trajo su causa (SsTS de 31.01.01, 02.06.09 y 25.06.10 -esta última confirmó la de esta sala de 29.06.07)..."

[STSJG nº 47/2022, rec 7026/2021, Pte. Sr. Fernández López].

Estamos hablando de una actividad reglada a cargo de la Administración, que lo está tanto en lo relativo a su duración como en lo relativo a su objeto. Y de un efecto (caducidad) asociado a la extemporaneidad en el ejercicio del derecho a solicitar la prórroga que tiene lugar "ope legis".

Sobre la condición del plazo para solicitar la prórroga (también la concesión en el caso del permiso de explotación) como un plazo esencial, se tiene pronunciado el TS en Sentencia de 09.09.2018 (rec casación 526/2017) en interpretación de lo que

dice el art. 81.1 del Reglamento con la conclusión de que *".. condiciona el ejercicio del derecho a la prórroga, con independencia de las circunstancias que en cada supuesto concurren. Esa esencialidad del plazo, como ya se dijo, comporta que deba hacerse abstracción de las peculiaridades del caso en concreto, porque su mera vulneración comporta la ineficacia del acto de parte, del concesionario"*.

Ese precepto interpretado ahí por la Sala 3ª tiene una estructura y finalidad semejante a la del art. 108.c) del mismo texto reglamentario cuando dice que se declarará la caducidad del permiso de investigación *"por expirar los plazos por los que fueron otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas, a no ser que dentro de dichos plazos, se haya solicitado la concesión de explotación derivada, en cuyo supuesto quedará automáticamente prorrogado el permiso hasta la resolución del expediente de concesión"*.

Lo dicho conduce a la estimación del recurso porque, tal y como sostiene la recurrente, la decisión discutida ha propiciado una extensión del objeto del permiso en sí, más allá de aquellos recursos para los que fue en su día concedido porque incluye niobio, tantalio y litio, sin hacer referencia a la aprobación de modificación alguna del recurso a investigar. Modificación que resulta ajena a la norma y a la finalidad que se le presume a un permiso de investigación, teniendo en cuenta lo que se autoriza con su concesión.

Esa variación o extensión abrupta condiciona un incumplimiento del trámite de información pública exigible para la obtención inicial de este tipo de permisos, al que se sometió en su día la petición del derecho minero Alberta II, referido expresamente para aquellos minerales para los que se otorgó, que se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, n. 19, lunes 25 de enero de 2010, pág. 25; y en el DOG núm 17, del miércoles 27 de febrero de 2010, pág. 953, en la Sección VI (Anuncios).

Trámite que no tuvo lugar en este caso en tanto aparentemente lo autorizado fue una simple prórroga.

De manera que se habría propiciado la ampliación (ilegal) del objeto del permiso de investigación aprovechando la Administración el trámite destinado a conceder su prórroga eludiendo con ello el trámite de información pública y obviando la solicitante la necesidad de pedir un nuevo permiso de investigación.

A entender de la Sala, por otra parte, ese proceder es contrario a la propia naturaleza de la prórroga, que debe considerarse una autorización restringida a mantener el permiso en sus mismas condiciones (sin variar su objeto) habida cuenta, además, las características del permiso de interés, que no se compadece con un permiso de aprovechamiento de todos los recursos mineros de la Sección C que se encuentren dentro del perímetro de la concesión, previsto para las concesiones ya otorgadas con todas las garantías, no para autorizar la permanencia en la investigación de simples titulares de permisos.

Y propicia una variación de las condiciones inherentes al título de otorgamiento del permiso de investigación minera [art. 85.1 en relación con el art. 83.6 de la Ley de Minas y el art. 108.g) y h) del Reglamento de 1978], a la que el TS anuda la necesaria declaración de caducidad del permiso.

Es la Sala 3ª en interpretación del régimen jurídico propio de la Ley de Minas la que le ha negado a la declaración de caducidad la condición de manifestación del ejercicio de la potestad de policía de la Administración, que se limita a constatar que el ejercicio de un derecho preexistente se desarrolla conforme al ordenamiento jurídico, concluyendo que se incardina en una autorización de carácter constitutivo del derecho de investigación o explotación mineras, que se pierde por incumplimiento de las condiciones impuestas en el acto de otorgamiento o en la Ley, por lo que no reviste una naturaleza sancionadora.

Es posible citar aquí, entre otras las SsTS de 31.1.2000 (Sección 3ª, rec 3360/1996) o [31.01.2001 \(rec nº 3360/1996\)](#) que en interpretación de los arts. 37, 39, 43, 44, 59, 62.2 y 67 de la Ley de Minas, en relación con los arts. 66.1 y 74.4.d) del Reglamento de 25 de agosto de 1978, señalan:

La primera que una interpretación contraria que permitiera la concesión de permisos de investigación o de sus prórrogas ampliando su objeto tendría el siguiente efecto:

"Bastaría obtener un permiso de investigación de cualquier sustancia que no suscite el interés de hipotéticos aspirantes, para lograr concesiones de las verdaderamente interesantes que se pongan de manifiesto en la zona de que se trate, eludiendo el correspondiente concurso público. Otra cosa no puede explicarse si se tienen en cuenta las referencias que a los recursos a investigar deben hacerse en la memoria (artículo 66.1 del Reglamento de 25 Ago. 1978) y que habrán de servir de base a la resolución, en la que se expresarán los incluidos y excluidos [artículo 71.4 d)]."

A esta conclusión no se opone el artículo 62.2, que confiere al titular de una concesión de explotación el derecho al aprovechamiento de todos los recursos de la Sección C que se encuentren dentro del perímetro de la misma. Y no se opone porque se refiere a concesiones ya otorgadas con todas las garantías, no de simples titulares de permisos de investigación aspirantes a las mismas.

Tampoco cabe inferir solución distinta del artículo 67, que establece el derecho a solicitar la concesión de explotación "tan pronto como la investigación demuestre de modo suficiente la existencia de un recurso o recursos de la Sección C". Aunque la dicción literal del precepto pudiera inducir a pensar en una extensión omnicompreensiva de todos los recursos, esa solución choca con la que impone la interpretación lógica, teleológica y sistemática que anteriormente ha quedado expresada.

La segunda que:

"La prórroga regulada en el artículo 43 de la Ley se concede por la autoridad administrativa de minas, sin someterse a los trámites establecidos para el inicial otorgamiento y, por tanto, sin las garantías procedimentales y la oportuna concurrencia que se prevén para éste en los artículos 39 y 53 de la Ley. Si se aceptase la postura del recurrente, bastaría obtener un permiso de investigación de cualquier sustancia que no suscite el interés de hipotéticos aspirantes, para eludir, mediante su posterior prórroga ampliada a otros recursos verdaderamente interesantes, el correspondiente concurso público.

En segundo lugar, la misma naturaleza de la prórroga impone restringirla a lo previamente otorgado sin variar su objeto, ya que, por su propio significado, se solicita para extender en el tiempo la facultad que inicialmente se ostentaba en virtud de una autorización. Una modificación del objeto exigiría una nueva autorización que amparase la ampliación, y que estaría sometida a los trámites previstos para ella.

En último término, el permiso de investigación tiene un contenido concreto, inmodificable durante el tiempo de su vigencia, y no otorga plena facultad para investigar cualquier recurso en el terreno demarcado, distinto de aquel o aquellos que determinaron su otorgamiento. Así hay que inferirlo del artículo 44 de la Ley, en una recta interpretación de la expresión «poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C», que da idea de la concreción que ha de hacerse de los minerales que han de ser investigados y que van a delimitar el objeto de la investigación durante toda la vida del permiso y de la prórroga, en su caso. Otra cosa no puede explicarse si se tiene en cuenta las referencias que a los recursos a investigar tienen que hacerse en la memoria (artículo 66.1 del Reglamento de 25 Ago. 1978) y que habrán de servir de base a la resolución, en la que se expresarán los incluidos y excluidos [artículo 71.4 d)].

A esta conclusión no se opone el artículo 62.2 de la Ley, que confiere al titular de una concesión de explotación el derecho al aprovechamiento de todos los recursos de la Sección C que se encuentren dentro del perímetro de la misma, pues se trata de concesiones ya otorgadas, no de simples titulares de permisos de investigación aspirantes a las mismas. Tampoco cabe inferir solución distinta de sus artículos 59 y 67, ya que en las referencias que en ellos se hace a «posibles recursos» o «recursos de la Sección C», ha de entenderse, por los motivos antes indicados, aquellos que constituyen el objeto del permiso. Por otra parte, frente al interés general que invoca el recurrente con apoyo en el artículo 37 de la Ley –necesidad de que se investiguen todos los recursos existentes en el terreno–, debe primar el de facilitar la concurrencia en la investigación y explotación de los mismos."

En la misma línea las [SsTS de 16.02.2004 \(rec 2610/1999\)](#) o [05.06.2007 \(rec 9133/2004\)](#); en la última de ambas, señala la Sala 3ª:

"De esta doctrina del Tribunal Supremo se desprende pues, en esencia, que el permiso de investigación se otorga exclusivamente para los recursos mineros que en él se detallan, de forma que sólo puede efectuarse un cambio del recurso o recursos autorizados a investigar mediante una autorización expresa que ha de someterse a los trámites establecidos para el inicial otorgamiento y, por tanto, con las garantías procedimentales y la oportuna concurrencia que se prevén para éste en los arts. 39, 51 y 53 de la Ley .

Por ello, concluye el Tribunal Supremo, que la prórroga de un permiso de investigación no permite la modificación del objeto del permiso, esto es, del recuso o recursos mineros a investigar, pues en su otorgamiento no se prevé concurrencia alguna de posibles interesados, tal y como se exige en el inicial otorgamiento del permiso:

"[...] de conformidad con la doctrina jurisprudencial que acaba de ser expuesta, la modificación del recurso minero objeto de un permiso de investigación requiere una autorización expresa otorgada tras seguirse los mismos trámites de concurrencia e información pública que para el otorgamiento inicial del permiso, pues «frente al interés general...-necesidad de que se investiguen todos los recursos existentes en el terreno-, debe primar el de facilitar la concurrencia en la investigación y explotación de los mismos» (STS de 31 de enero de 2001 , antes citada).

Hasta tal punto ello es así, que cuando es el Estado el que, por razones de interés nacional, «invita» al titular de un permiso de investigación a ampliar los recursos a investigar a otros distintos de los autorizados, ha de seguir un procedimiento específico para efectuar esta declaración (art. 58 de la Ley de Minas de 1973). Así pues, ni la propia Administración que otorga el permiso, puede modificar su objeto, aun invocando razones de interés público, sin someterse a un procedimiento específico.

Además s, y conforme a la doctrina del Tribunal Supremo antes expuesta, la autorización de la modificación del recurso a investigar debe someterse a los mismos trámites de concurrencia e información públicas que el otorgamiento inicial del permiso de investigación y no consta en el expediente que dichos trámites se hayan realizado en el presente caso en el que lo que parece haberse producido es una modificación del mineral a investigar..."

Por lo expuesto, procede la estimación del recurso con declaración de disconformidad a derecho de la resolución recurrida; sin que se requiera el examen del último de los argumentos contenidos en demanda (desviación de poder), que en realidad subyace o comparte su argumentación con respecto a aquellos dos esenciales que se han apreciado para anular la resolución recurrida (ya vistos: caducidad por solicitud extemporánea de la prórroga, ampliación ajena a la norma del objeto del permiso) .

IV.- Costas procesales.

Procede la condena en las costas del recurso a cargo de la demandada, vista su estimación íntegra, en cuantía que no excederá del límite de 1.500 euros por todos los conceptos ([art. 139 LJCA](#)).

LA SALA ACUERDA:

1.-Estimar el recurso contencioso administrativo seguido con el nº *Proceso ordinario 7123/2024a* instancia de *Comunidad de Montes Vecinales en Mano Común de Abelenda* contra la resolución de 2 de octubre de 2023 de la Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta de Galicia que otorga prórroga extraordinaria de derechos mineros del permiso de investigación ALBERTA II nº 5186 para los recursos de Sn, Ta, Nb y Li a favor de la sociedad Strategic Minerals Spain, s.l.

2.-Declarar no conforme a Derecho la resolución recurrida, con todos los efectos oportunos.

3.-Con condena en las costas procesales a cargo de la demandada, en cuantía que no excederá del límite de 1.500 euros por todos los conceptos.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra ella puede interponerse recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo o ante la Sala correspondiente de este Tribunal Superior de Justicia, siempre que se acredite interés casacional. Dicho recurso habrá de prepararse 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, en escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del [artículo 89 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#).

Para admitir a trámite el recurso, al prepararse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal el depósito al que se refiere la [Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial](#), en la redacción dada por la [Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre](#).

Devuélvanse los autos al Juzgado de procedencia, junto con certificación y comunicación, una vez firme esta sentencia.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos los Magistrados relacionados al margen.

Análisis

Legislación considerada

L 3/2008 de 23 May. CA Galicia (ordenación de la minería de Galicia) [art. 29](#); [art. 30](#)

L 22/1973 de 21 Jul. (minas) [art. 2](#); [art. 45](#); [art. 58](#); [art. 59](#); [art. 85](#)

Voces

Minería

Aprovechamiento de los recursos minerales

Permisos de exploración y de investigación