

ECLI: ES:TSJGAL:2025:6650

Ponente: Braña López, María de los Ángeles.

 Estimación

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 350/2025 de 14 Oct. 2025, Rec. 7034/2023

JUR\2025\355261  6

MINAS. Improcedencia de la autorización otorgada de la actualización del proyecto de explotación y plan de restauración de la concesión de explotación de recursos de la Sección C) "ampliación a Acisclo" en el término municipal de Muras (Lugo). No se declaró una caducidad de la concesión que la propia norma de aplicación indicaba como efecto necesario del incumplimiento, no sólo de una sino de varias de las obligaciones a cargo del titular, pues la Administración no cumplió con la oportuna comprobación, que le competía, a pesar de haber tenido oportunidad, existiendo varias causas de caducidad de la concesión evidentes, alguna incluso puesta de manifiesto por los propios técnicos autonómicos competentes. Por otra parte, la simple vigencia de la concesión a fecha de autorización del proyecto de restauración y explotación no parece que debiera servir de base para la consolidación de una situación marcada por esa ilegalidad de la resolución autorizatoria.

El TSJ Galicia estima recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución de autorización de la actualización del proyecto de explotación y plan de restauración de la concesión de explotación de recursos de la Sección C) "ampliación a Acisclo" en el término municipal de Muras (Lugo), dictada por el Director Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais de la Vicepresidencia Primeira e Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta, anulándola.

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

A CORUÑA

SENTENCIA: 00350/2025

PONENTE: Dª. Mª. DE LOS ANGELES BRAÑA LOPEZ

RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7034/2023

RECURRENTE:FUNDACION MONTESCOLA

Procurador: JOSE MANUEL LADO FERNANDEZ

Letrado: JOSE ANTONIO GONZALEZ SEOANE

ADMINISTRACION DEMANDADA:VICEPRESIDENCIA PRIMEIRA E CONSELLERA DE ECONOMIA, INDUSTRIA E INNOVACION

Procurador:

Letrado: ABOGACIA DE LA COMUNIDAD

CODEMANDADA:MATERIALES CERAMICOS MATERIAS PRIMAS SL

Procurador: SUSANA PREGO VIEITO

Letrado: FRANCISCO JOSE PEREZ GONZALEZ

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

ILMO./A. SR./SRA.PRESIDENTE/A:

JUAN CARLOS FERNANDEZ LOPEZ

ILMOS/AS. SRES./SRAS. MAGISTRADOS/AS:

Mª. DE LOS ANGELES BRAÑA LOPEZ

Mª. DOLORES LOPEZ LOPEZ

En A CORUÑA, a 14 de Octubre de 2025.

Vistos por la Sala, constituida por los Ilmos. Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7034/2023 interpuesto por el Procurador D. JOSE MANUEL LADO

FERNANDEZ y dirigido por el Letrado D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SEOANE en nombre y representación de FUNDACION MONTESCOLA contra Resolución de autorización de la actualización del proyecto de explotación y plan de restauración de la concesión de explotación de recursos de la Sección C) "ampliación a Acisclo" num. 4076, en el término municipal de Muras (Lugo), dictada por el Director Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais de la Vicepresidencia Primeira e Consellería de Economía, Industria e Innovación de la Xunta. Ha sido parte demandada VICEPRESIDENCIA PRIMEIRA E CONSELLERIA DE ECONOMIA, INDUSTRIA E INNOVACION, dirigida por ABOGACIA DE LA COMUNIDAD. Comparece como parte codemandada MATERIALES CERAMICOS MATERIAS PRIMAS SL, representada por el Procurador D^a. SUSANA PREGO VIEITO y dirigido por el Letrado D. FRANCISCO JOSE PEREZ GONZALEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Fundación Montescola interpone recurso contencioso-administrativo contra la actuación administrativa que se describe en el FD PRIMERO.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les da el cauce procesal previsto en la [Ley 29/98](#) Reguladora de esta jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, solicitan respectivamente la anulación de los actos objeto de recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos. Continuando el proceso su curso por los trámites que aparecen en autos, habiéndose presentado escritos de conclusiones por la parte actora y codemandadas, se señala el día 03/10/2.025, para la deliberación y votación del fallo de este asunto, lo que tuvo lugar en la fecha indicada, quedando desde entonces las actuaciones, pendientes de dictar Sentencia.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- El objeto del recurso y la posición de las partes.

El objeto de este recurso contencioso-administrativo consiste en determinar la conformidad a derecho de la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por la Fundación Motescola contra la Resolución de autorización de actualización del proyecto de explotación y plan de restauración de la concesión de explotación de recursos de la Sección c) "Ampliación a San Acisclo núm. 4076", en el término municipal de Muras (Lugo) dictada el 19/12/2.022 por el Director Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais da Vicepresidencia Primeira e Consellería de Economía, Industria e Innovación da Xunta de Galicia.

La representación de la Fundación Montescola, interesa, que, previos los trámites procesales correspondientes, se dicte Sentencia por la Sala, que declare la nulidad o subsidiariamente la anulabilidad del acto administrativo precitado, más la imposición de las costas procesales a la demandada.

Los motivos del recurso son, en síntesis, los siguientes: **a)**La concesión minera "Ampliación a San Acisclo núm. 4076" no fue objeto de consolidación conforme a la [DT1ª de la Ley 22/1.973, de 21 de julio](#), de Minas, por lo que la transmisión no fue eficaz. **b)**La concesión minera incurre en causa de caducidad por incumplimientos graves de la concesionaria por la inactividad minera prolongada y omisión de la presentación de los planes de labores. **c)**El proyecto autorizado debió someterse a la Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica Ordinaria, al ser el proyecto presentado nuevo, o, cuando menos, una modificación sustancial del preexistente, lo que infringe el [art. 7.1 d\) de la Ley 21/2.013](#), Evaluación Ambiental. **d)**Hubo una incorrecta evaluación de las afecciones a la Red Natura 2000 y falta de participación pública en dicha evaluación, lo que infringe el art. 6.3 de la Directiva de Hábitats y más el [art. 46.4 de la Ley 42/2.007, de 13 de diciembre](#), de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las codemandadas, que son la Xunta de Galicia y la entidad Materiales Cerámicos Materias Primas, S.L., se oponen a la estimación de la demanda por estimar conforme a derecho la resolución administrativa recurrida. Respecto al primer motivo impugnatorio (falta de consolidación del derecho minero conforme a la DTª 1ª de la LM, refieren que no hace falta una resolución expresa que declare la consolidación del derecho minero; además, que no exista no presupone la ausencia de la misma. En relación al segundo motivo impugnatorio, niegan que se incumplieran las obligaciones de presentación de planes de labores o que hubiera inactividad minera prolongada, si bien no se niega que la actividad minera se pudiera haber paralizado en algún momento puntual pero en ningún caso se admite que fuera por el tiempo que se necesita para que se produjera la caducidad del título concesional. Además, la declaración de caducidad aunque se hubiera incurrido en causa para su declaración no es obligatoria sino potestativa para la Administración. Sobre el tercer motivo, relativo a que no se tramitó el procedimiento de evaluación ambiental adecuado que era el ordinario, muestran disconformidad las codemandadas, por entender que el proyecto ni constituye una novedad absoluta respecto al anterior ni es una modificación sustancial, sino una continuidad del existente. Los distintos informes de la Administración que mantienen lo expresado anteriormente no han sido desvirtuados por la prueba aportada por la demandante, es más, la actividad se reanudó, el

proyecto es una continuidad de la actividad minera preexistente. Por lo que hace al cuarto motivo, referido a la vulneración del procedimiento establecido por incorrecta evaluación de las afecciones a la Red Natura 2000 y la falta de participación pública en dicha evaluación, sostiene que la propia demandante lo único que defiende es el proyecto minero está cercano a la Red Natura no que esté afectado, y la cercanía no implica que esté prohibida la ejecución de la explotación minera. En cualquier caso, tampoco se ha acreditado por medio probatorio alguno una afección a hábitats o especies de la Red Natura. El órgano competente en materia de conservación del patrimonio natural (competente para la gestión de la Red mencionada) ha emitido informe en el procedimiento administrativo previo, que corrobora que el lugar donde se focaliza el proyecto minero está fuera de la RN. No es cierta la falta de participación pública, se cumplimentaron todos los trámites que exige a tal fin la normativa que es de aplicación; la Administración a la que no se habría consultado -según opinión de la actora-, que sería la Diputación de Lugo, no es un organismo o ente al que deba consultarse. La declaración de un espacio como Reserva de la Biosfera "Terra do Miño", no es incompatible con el uso minero proyectado.

SEGUNDO.- La respuesta de la Sala.

Esta Sala y Sección ya ha dictado tres Sentencias estimatorias del recurso contencioso-administrativo sustanciado sobre idéntico objeto, por lo que, por *"unidad de doctrina"*, procede dar la misma solución al caso que aquí se nos plantea; por consiguiente, cabe anticipar que el recurso se estima.

En aras a fundamentar la anterior decisión, nos limitaremos a transcribir (aplicándolo a este caso) el FD TERCERO de la Sentencia de fecha 23/06/2.025 dictada en el PO núm. 7208/23 (Ponencia de la Magistrada Dolores López López), que refiere lo siguiente:

"3.-Respuesta al recurso.

Como se ha indicado en el apartado de antecedentes de hecho de esta Sentencia, esta misma Sección 3ª ha conocido antes de otros dos recursos contenciosos (PPOO nº 7077 y 7097/2023) con idéntico objeto (la misma resolución) en los que ha recaído Sentencia, la primera de 13.09.2024 (PO 7097/2023), la segunda de 08.11.2024 (PO 7077/2023) ambas estimatorias de esos dos recursos, uno formulado por el Concello de Muras, otro por la Asociación ecologista Petón do Lobo. La identidad de los argumentos que se invocan en esos otros dos asuntos así como la práctica identidad también del resultado de la prueba practicada en ellos (esencialmente idéntica, salvo algún matiz) a la que se ha hecho valer en este asunto y un elemental principio de seguridad jurídica conducen a darle a este recurso la misma respuesta.

Se contesta aquí a la alegación contenida ya en el escrito de conclusiones del Letrado de la Xunta que pretende una declaración de prejudicialidad asociada a la pendencia de al menos un recurso de casación (sólo preparado por el momento, al menos a fecha de sus conclusiones) contra la primera de esas dos Sentencias, con idéntico razonamiento al que respondía en su momento el FJ 2º de la STSJG de noviembre de 2024 (PO 7077/2023): "no existe motivo procesal alguno para suspender esta decisión, se va a reproducir lo allí razonado (referencia del PO 7097/2023 en que recayó la primera sentencia); con la advertencia de que no se va a incorporar a estos autos la prueba allí practicada, pues la que aquí ya consta, unida a la documental del expediente administrativo (pero sin olvidar las conclusiones del letrado autonómico), es ya suficiente para llegar a la misma conclusión de tener que estimar el recurso."

En los otros dos asuntos de referencia se le dio respuesta conjunta a los motivos de nulidad sustanciales que invocaban las demandas formuladas en ellos contra la misma resolución, basados en un hecho que habrían afirmado también en idénticas condiciones todas las recurrentes: la falta de continuidad en la explotación del feldespato de la Sección C en su día objeto de concesión (24.04.1969) para "Ampliación a San Acisclo" nº 4076.

Ese hecho que predica la actora, al igual que las recurrentes en los dos pleitos anteriormente sentenciados y citados más arriba, es el sustento de buena parte de los argumentos que contiene su demanda, a saber:

- 1.- Omisión del procedimiento de Estudio de Impacto Ambiental;*
- 2.- Infracción del art.3.1. de la Ley 21/23 por insuficiencia del trámite de información pública, y,*
- 3.- Caducidad de la concesión no declarada por la Administración que sin embargo vicia de nulidad la decisión ahora recurrida, al evidenciarse la nulidad de resoluciones autorizatorias dictadas por la misma Administración como la que refrendó la transmisión de los derechos mineros en su día (cuando no se venía explotando) y al margen de la oportuna comprobación acerca de si se llegó a consolidar esos derechos mineros tras la concesión, así como de que se hubieran presentado los planes de labores anuales, tal y como exige la norma.*

En su demanda la Asociación recurrente para este asunto incluye también un motivo formal, una falta de motivación de la resolución recurrida, al incorporarse a ella un hecho que no es cierto, a entender de la recurrente: la innecesariedad de someter el proyecto a autorizar a tramitación ambiental sustentada en que persigue, sólo, la continuidad de la antigua explotación.

Este argumento (que podría considerarse externo a los otros tres, por su condición de motivo "formal"), requiere una respuesta, que va a ser desestimatoria en tanto como el Letrado de la Xunta de Galicia indicaba en su contestación, al menos formalmente, la resolución recurrida (originaria) sí incorpora los motivos por los que la Administración entiende que procede autorizar el proyecto sin someterlo a trámite ambiental: porque ya había sido autorizado (la concesión) en 1969, antes de la actual legislación ambiental, y su actualización no causaría impactos ambientales significativos (no afectando a espacios

protegidos) y porque la finalidad perseguida con la autorización sería la de continuar con la explotación habilitada ya en 1969 no existiendo un proyecto nuevo, separado o separable del que en su día fue habilitado sin que su actualización pudiera causar afectación ambiental significativa.

Es claro que se cumplió con las exigencias del art. 35 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, sobre la que existe suficiente y abundante jurisprudencia, ya en tiempos de vigencia de la norma anterior (Ley 30/92), según la cual se entenderá suficiente una motivación "sucinta" de cuya lectura se deduzcan las razones de hecho y de Derecho que han llevado a la Administración a adoptar la solución que contiene la resolución recurrida (por todas STS de 03.12.2001, rec 451/2001). De manera que ninguna indefensión, al menos formalmente hablando, se le ha causado a la recurrente con el dictado de esa resolución, con la que puede manifestar su disconformidad a través de los oportunos recursos (tanto en vía administrativa como judicial) pues dispone de suficiente información acerca de esas razones.

Entrando en la cuestión de fondo, hay que acudir en primer lugar a lo que dicta el art. 39.1. de la Ley 9/2021 de 25 de febrero, que es aquel sobre el que sustenta la legalidad de la resolución originaria la Administración demandada.

Dice el art. 39.1. Ley gallega 9/2021:

"1. Los proyectos que puedan afectar de manera apreciable a los espacios protegidos Red Natura 2000 competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, sean susceptibles de someterse a evaluación de impacto ambiental simplificada únicamente por esta afectación, requerirán de un informe previo que determine si el proyecto tiene relación directa con la gestión del espacio protegido Red Natura 2000 competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia o es necesario para esta gestión, y que también evalúe si afecta de manera apreciable a las especies o a los hábitats objeto de conservación en dichos espacios".

Ese precepto, junto con el art. 9.1 Ley 21/2013, de evaluación ambiental, al que nos referiremos más adelante, es aquel sobre el que la administración ha sustentado su decisión aduciendo que el proyecto fue inicialmente consultado a la Dirección Xeral de Calidade Ambiental y después a la de Patrimonio Natural, que analizó si afectaba de forma apreciable a las especies o hábitats protegidos concluyendo que no era necesario someterlo a evaluación ambiental.

El motivo por el que se llega a esa conclusión en vía administrativa tiene que ver con un dato a entender de la Administración deducible de los antecedentes del caso: el antiguo titular venía ya desempeñando la labor conjunta de los cuatro frentes (según aparece en un informe técnico de 24.05.2021) a fecha de solicitud de autorización del proyecto de explotación y el plan de restauración y lo hacía de acuerdo con un proyecto "parcialmente" ejecutado, que permanecía explotándose gracias a una concesión vigente ya desde 1969, nunca caducada.

La Administración demandada insiste en su contestación, y sostuvo en vía administrativa, en que de contrario no se pone en duda que los trabajos o labores en esos cuatro frentes han venido estando autorizados desde 1969, lo que de por sí debería hacer decaer la tesis de la actora en tanto no ha habido una declaración expresa de caducidad de la concesión -obligada según la norma- y por otra parte, se ha obviado por la recurrente que el proyecto en su día autorizado con motivo de la concesión originaria fue "parcialmente ejecutado" al igual que transmitidos los derechos mineros a sucesivas entidades empleando la Administración el trámite correspondiente para asegurar que lo que se venía haciendo era una "continuidad de la explotación" en su día autorizada. Y comprobando con ello la adecuación de la explotación a las exigencias legales.

Es decir, sostiene la administración que el precepto aplicado al caso (art. 39.1. Ley gallega 9/2021) fue el correcto en cuanto al trámite procedimental aplicado al documento, y que el proyecto autorizado cumplió con ese trámite -que era el único que había de cumplir- de manera que se concedió esa autorización en términos acordes a la norma de aplicación.

Para ello hace uso, también, de la excepción a las exigencias generales que contiene la normativa en materia de evaluación ambiental, del art. 9.1. de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, de que todos los planes y programas incluidos en su ámbito se sometan a una evaluación ambiental antes de su adopción o aprobación cuando dicta que "no se realizará la evaluación de impacto ambiental regulada en el título II de los proyectos incluidos en el artículo 7 de esta ley que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental."

Tal y como este tribunal indicó en sus otras dos Sentencias, de septiembre y noviembre de 2024, precitadas, nadie niega que la concesión de explotación de recursos de la sección C) "AMPLIACION A SAN ACISCLO" nº 4076, emplazada en el término municipal de Muras (Lugo), fue otorgada con fecha 24.04.1969.

Y esta concesión minera constituye un derecho minero que desde esa fecha y hasta la actualidad ha venido siendo objeto de diversos trámites administrativos, que incluyen su transmisión en dos ocasiones a nuevos titulares, primero en el año 2007 a favor de la mercantil MATERIALES CERÁMICOS, S.A., y finalmente en el año 2019 a favor de su actual titular, MATERIALES CERÁMICOS MATERIAS PRIMAS, S.L.

La Administración demandada, también la promotora, sostienen a una que los hechos que se han indicado en párrafos anteriores y que resultan de los antecedentes fácticos de esta sentencia, impiden la estimación del recurso porque durante la tramitación administrativa de esos expedientes para decidir sobre si procedía o no la transmisión de los derechos mineros, ya la Administración comprobó la continuidad en el tracto de titularidad; cosa que debería servir de prueba suficiente acerca de la legalidad y vigencia de la concesión minera, tanto a fecha 2007 como a fecha 2019, puesto que de haberse detectado

algún motivo de incumplimiento legal ya no se hubiera procedido a emitir las correspondientes resoluciones autorizando la transmisión.

Sostienen también a una que, al contrario de lo que indica la actora, esas sucesivas transmisiones (y supuesta comprobación en vía administrativa de las condiciones en que se vendría manteniendo la explotación asociada al trámite previo a la resolución de autorización de transmisión), no requerían de la constancia de una resolución expresa declarando la consolidación del derecho minero (DT 1ª apartado Dos Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas) pues tal circunstancia ya se tuvo en cuenta por la administración al autorizar la transmisión en el año 2007, en la resolución que obra al folio 29 de la Carpeta 1 del expediente, sustentada en un informe de 19.02.2007 donde se señalaba que la vigencia de la explotación se extendía hasta el año 2059.

En este punto de su argumentación, señalan que ni siquiera la norma de aplicación exige una "resolución expresa" que dé respuesta a esa solicitud de consolidación del derecho minero (DT 1ª - apartado 2 de la Ley 22/1973); así como que existe una deducción lógica, obvia, que resultaría de un examen global de la documentación: la de que la Administración estuvo conforme con esa consolidación -y que tal consolidación debió solicitarse en su día- desde el momento en que continuó tramitando y aprobando los Planes de Labores de este derecho minero, tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Cosa que, siguiendo ese mismo hilo argumental (de las contestaciones a la demanda), se habría confirmado además por otro hecho incuestionable, a entender de las demandadas: el derecho minero denominado "Ampliación a San Acisclo" (nº de registro LU/C/4076), figura incluido y registrado, tanto en el Catastro Mineiro de Galicia como en el Catastro Minero Estatal desde la fecha de la concesión (1969), sin solución de continuidad y con idéntica descripción: aprovechamiento de recurso feldespato por un plazo de vigencia de la concesión de 90 años. Dato este que se incorpora a la resolución de 19.12.2022 (consideración legal y técnica 6ª f)

El razonamiento teórico que siguen la contestación a la demanda de la Xunta y especialmente de la promotora en este punto es el de que atendiendo a lo que indica la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, en su apartado 5º ["Cinco. Si finalizasen los plazos a que se refieren los párrafos anteriores sin haberse dado cumplimiento a lo establecido en los mismos por causas imputables al titular, se procederá a la caducidad de las concesiones."] en este caso es evidente que hubo tal consolidación, porque no existe una resolución expresa de caducidad a lo que habría que sumar la constancia, en vía administrativa, de un buen número de resoluciones posteriores a esa fecha (pasado el primer año desde la entrada en vigor de la norma) que habrían tenido por vigente la concesión (entre ellas, precisamente la resolución autorizatoria de la transmisión de los derechos de 15.05.2007 de la Dirección Xeral de Industria, Enerxía e Minas, obrante a los ff 1-5 carpeta "4-Transmisiones" del complemento del expediente administrativo).

El siguiente paso en el planteamiento teórico de las demandadas es que en tanto no existe ninguna disposición legal que exija que un derecho minero deba contar con resolución expresa de consolidación, como requisito para poder autorizar su transmisión, no constando esa exigencia en los arts. 97 de la Ley de Minas y 123 de su Reglamento, necesariamente se comprobó el cumplimiento de la normativa por parte de la explotación y también se comprobó que existiera tal "consolidación" antes de otorgar la autorización a las sucesivas transmisiones.

De forma que se habría aplicado correctamente al caso el art. 9.1. de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, según el cual "no se realizará la evaluación de impacto ambiental regulada en el título II de los proyectos incluidos en el artículo 7 de esta ley que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental." Puesto que el proyecto a autorizar en la resolución originariamente impugnada en este caso ya aparecía "parcialmente ejecutado" y no llevaba consigo ninguna modificación, sólo tenía la finalidad de continuar con la explotación en los mismos frentes (4) que en su día habían sido objeto de esa autorización originaria (1969).

En tanto la normativa medioambiental carece de efecto retroactivo.

Tal y como se dijo ya en esas otras dos SsTSJG nº 290 y 401/2024 [recursos PO nº 7091 y 7077/2023, Pte. Sr. Fernández López], este Tribunal entiende que la autorización o concesión originaria incurrió ya en su día en causa de caducidad, no con motivo de la vigencia de la Ley de Minas de 19.07.1944 sino después de la entrada en vigor de la Ley 22/1973 (la actual Ley de Minas), de 21 de julio, cuya DT 1ª (1) preveía que "todas las concesiones de explotación de recursos minerales de la Sección C) otorgadas con arreglo a la normativa anterior, quedarían sometidas a las disposiciones de la nueva ley".

Esa misma DT 1ª de la Ley de Minas, ya en su apartado Dos, exigía a los titulares de las concesiones que vinieran siendo explotadas a su entrada en vigor, que en el plazo de un año solicitaran la consolidación de sus derechos, en cuyo caso las mismas dispondrían de un plazo concesional de 90 años, "contados a partir del nuevo otorgamiento".

El apartado "Cinco" de la misma DT1ª de la Ley de Minas preveía que, en el supuesto en que no se hubieran cumplido esas obligaciones por causas imputables a la titular de la concesión, "se procederá a caducarla".

Su apartado "Seis" de la misma DT1ª, que no se entenderán como concesiones inactivas aquellas cuya paralización hubiera obtenido la previa autorización correspondiente.

De la aplicación combinada de esos diversos apartados de la DT1ª de la LM actualmente vigente, resulta que para la paralización válida de explotaciones concesionales como la de autos se exigirá previa autorización (en caso contrario es

posible considerar la concesión "inactiva"); que el titular de la concesión "activa" a fecha de entrada en vigor de la LM (agosto de 1973) había de consolidar sus derechos mineros en el plazo de 1 año a partir de esa fecha de entrada en vigor; y que en caso de que no fuera así, la consecuencia sería la de la "caducidad" de su concesión, por más que dispusiera de ella antes de esa fecha y con base en una norma anterior (1944).

Así lo disponía el régimen temporal transitorio de la [LM de 1973](#) para todas las concesiones que se hubieran obtenido / otorgado antes de su publicación y vigencia.

Por otra parte, el [art. 18 del RD 2857/1978, de 25 de agosto](#), por el que se aprobó el Reglamento general para el régimen de la minería (RGRM) exigía de los titulares de una autorización de explotación el comienzo de sus trabajos dentro del plazo de 1 año (el art. 18 de la Ley fijaba 6 meses), a contar desde la notificación de su otorgamiento, y también que presentaran un plan anual de labores ante el organismo que le había concedido el título concesional comunicándole cualquier paralización de la actividad o modificación del programa inicial, so pena de que en el caso de que no se cumpliera con esa obligación podría ser declarada la caducidad del título.

Con posterioridad, entra en vigor la [Ley 3/2008 de 23 de mayo](#), de Ordenación de la Minería de Galicia, que no contempla la caducidad de las concesiones, aunque sí describe esas mismas obligaciones en sus arts. 29, 30 y 34 a la hora de conservar la vigencia de los títulos concesionales y evitar la consideración como concesiones inactivas de las explotaciones que pudieran haber sido autorizadas/otorgadas con anterioridad. Esas obligaciones son las antes relatadas: solicitar la consolidación de los derechos mineros; prestar plan anual de labores; solicitar autorización previa para la paralización de la actividad.

El art. 86 de la [Ley 3/2008](#) y el art. 109 del Reglamento General de la Minería, disponían que las concesiones de explotación de recursos de la Sección C) se declararían caducadas, entre otros supuestos, cuando hubieran expirado los plazos por los que fueron otorgadas o, en su caso, las prórrogas concedidas, cuando no se hubieran iniciado los trabajos en el plazo de un año a partir del otorgamiento de la concesión, cuando se hubiera incumplido de forma reiterada la obligación de presentar los planes anuales de labores y cuando se hubieran paralizado los trabajos por un período superior a seis meses sin autorización.

Llegados a este punto, y visto lo que son antecedentes fácticos o ya hechos probados (no negados por ninguna de las partes) para este caso, hay que entender que sí incurre en una infracción de lo dispuesto en la [Ley 21/2013](#) (arts. 7 a 9) la resolución autorizatoria del proyecto de restauración y de explotación Ampliación a San Acisclo que se viene a refrendar por la administración en el expediente a revisar porque no encaja en el supuesto legal que se le aplica:

1) El [art. 7.1.c\) de la Ley 21/2013](#) exige que sean objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria todas las modificaciones de las características de un proyecto consignado en el anexo I.

2) En su Anexo I, la Ley incluye el grupo 2.a) (Industria extractiva de recursos de la Sección C de la Ley de Minas) cuando la superficie de terreno afectado supere las 25 Ha cuando la explotación resulte visible desde autopistas, autovías, carreteras nacional y comarcales, espacios naturales protegidos, núcleos urbanos superiores a 1.000 Habitantes o situadas a distancias inferiores a 2 km de tales núcleos.

3) El [art. 9.1. de la Ley 21/13](#) dispone que carecen de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, no se hayan sometido a evaluación ambiental.

El propio art. 9.1. de la Ley excepciona de esa "carencia de validez" aquellos proyectos que "se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental."

4) El art. 8 describe otra excepción a mayores de la del art. 9.1., a saber: los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, así como los de tipo financiero o presupuestario y en supuestos excepcionales cuando la aplicación de la evaluación de impacto ambiental pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto o cuando éste consista en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas.

Según la parte demandada, el caso se encuentra dentro del supuesto del [art. 9.1. Ley 21/2013](#): "...proyectos incluidos en el artículo 7 de esta ley que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental."

A fin de calibrar lo que se entiende por "ejecutados" (sea total o parcialmente) a los ojos del [art. 9.1. Ley 21/2013](#), atendiendo al régimen jurídico que se ha descrito hasta aquí, parece lógico reconocer como tales aquellos que respondan a una concesión "activa", es decir, aquellos en que la explotación permanezca en el ejercicio de los derechos mineros en su día autorizados. No aquellos que puedan haberse visto paralizados, especialmente si esa paralización no gozó de autorización previa, que es lo exigible, de manera que estaría en esa situación en términos ajenos a la norma.

Del conjunto de la prueba de que se ha dispuesto en este asunto, interpretado de acuerdo con los principios básicos de valoración judicial y en materia de carga probatoria (art. 217 Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil), es posible deducir que el proyecto de litis no se hallaría dentro de ninguna de las dos excepciones arriba descritas a la exigencia de tramitación ambiental ordinaria y que por tanto no le sería de aplicación lo dispuesto en el [art. 9.1. Ley 21/2013](#) como predicen las demandadas.

No bastando, por lo expuesto, con la tramitación que se le dio al amparo del art. 39.1. de la Ley gallega 9/2021.

Consta en este procedimiento un informe de 13.12.2018 del ingeniero de minas autonómico que precede a la resolución de 20.06.2019 del Director Xeral de Industria, Enerxía e Minas autorizando la transmisión de la concesión de la explotación Ampliación a San Acisclo nº 4076 (en su día de titularidad de MATERIALES CERÁMICOS S.L.) a MATERIALES CERÁMICOS MATERIAS PRIMAS S.L.; informe donde ese técnico autonómico declara taxativamente que no consta en los archivos de la administración ninguna resolución autorizando o declarando en forma expresa la consolidación de los derechos mineros para esta concesión en los términos exigidos por la DT 1ª de la Ley de Minas de 1973.

El informe referido insiste en que no consta esa consolidación de los derechos mineros, pero también refiere que con motivo de la resolución autorizatoria de la transmisión de los derechos fechada el 15.05.2007 se requería a la titular para que presentara un proyecto actualizado de la explotación y un plan de restauración de las zonas afectadas, que no llegó nunca a presentar y a pesar de ello no se declaró la caducidad en los términos previstos por la norma vigente.

Del mismo informe resultaría una paralización de la explotación, a fecha de su emisión, que habría comenzado en 2008; sin haberse solicitado, ni obtenido en consecuencia, la oportuna autorización previa de la Administración competente.

Al mismo le sigue la resolución de 20.06.2019 del Director Xeral de Industria que autorizó, a pesar de lo que contenía el informe del técnico competente, la transmisión de la concesión de la explotación a MATERIALES CERÁMICOS MATERIAS PRIMAS, S.L.; sobre la que esta Sala en sus dos sentencias anteriores es contundente al calificarla como una resolución "de clara ilegalidad" en tanto, y de esto no hay duda, se dicta incumpliendo -seriamente- la exigencia que contiene la DT 1ª-Dos de la Ley de Minas :

"Los titulares de las concesiones que vinieran siendo explotadas al entrar en vigor la presente Ley, dispondrán del plazo de un año para consolidar sus derechos. En este caso, cuando el titular haya cumplido las obligaciones dimanantes de las mismas, el plazo de concesión será de hasta noventa años, contado a partir del nuevo otorgamiento."

El juego combinado de la aplicación de ese punto "Dos" junto con el punto "Cinco" de la misma DT 1ª de la Ley de Minas 1973 no conduce a la interpretación que le ofrece al caso la Administración o a la tesis de la promotora según la cual debió de existir esa "consolidación" del derecho minero en el plazo previsto en el primero de los dos puntos, desde el momento en que no se produjo una declaración de caducidad de la concesión.

Pretende la Administración hacer valer como hecho cierto, uno hipotético [su deducción es la de que si en el expediente para esta concesión no existió nunca una declaración de caducidad en resolución expresa asociada a la falta de consolidación de los derechos mineros, cabe presumir que sí tuvo lugar tal cosa, o más bien que la Administración vino a "refrendar" o autorizar esa consolidación con su actitud posterior al transcurso del plazo correspondiente, razón por la que no aparece esa resolución en el expediente].

Sin embargo, la presunción de validez, eficacia y legitimidad de cualquier resolución administrativa pasa por que se trate de una resolución (deseablemente) expresa, pero también constatable -incluso asumiendo que hubiera podido llegar a existir, siquiera en forma presunta--de una revisión de la documental que pueda haber accedido a un expediente; y para deducir que "debió" concederse la consolidación de los derechos mineros porque "debió ser solicitada" en su día, además dentro del plazo de que disponía el entonces titular de esa concesión a fecha de entrada en vigor de la LM (13.08.1973), hubiera bastado con aportar o acreditar de algún modo que al menos existió esa solicitud (petición de consolidación del derecho minero).

No consta que así fuera.

Y la DT1ª apartado Dos de la Ley de Minas 1973 impone tanto esa obligación a cargo del titular como la de declarar caducada la concesión a cargo de la administración si no se ha cumplido por el titular con esa petición de consolidación en el plazo de 1 año a partir de agosto de 1973 aún disponiendo del título concesional por haberle sido otorgado con la anterior Ley (1944).

Por otra parte, también consta en este procedimiento judicial copia de la diligencia de 08.05.2019 del ingeniero de minas de la Xefatura Territorial de Lugo de la Consellería de Economía, Emprego e Industria Jose Augusto, donde literalmente hace constar que "...emprazado o día 8 de maio de 2019, ás 11 horas, nas inmediacións das concesións de explotacións SAN ACISCLO nº 4070, "AMPLIACIÓN A SAN ACISCLO" nº 4076, JOSÉ nº 4260, SILAN nº 4800 y AMPLIACIÓN A JOSÉ nº 5239, que no seu día formaron o Grupo Mineiro SILÁN, situadas no lugar de Silán do Concello de Muras na provincia de Lugo... constata o estado dos antigos frontes de explotación que se reflicten nas seguintes fotografías: da visita de inspección realizada, tal e como se mostra nas imaxes que anteceden, constátase que agás desas prospeccións xeolóxicas da zona 5, non foron levadas a cabo labores mineiras nestas zonas sinaladas. E para que conste.." (documento nº 7 de la demanda).

Aunque el informe del Sr Jose Augusto fija el período de paralización declarando que no constan presentados planes de labores a partir del año 2008, del complemento del expediente que se recabó de la Administración resulta como un dato cierto, y evidenciado también en los otros dos procedimientos judiciales (PO 7077 y 7097/2023) arriba citados, que no se presentaron los planes de labores de la explotación correspondientes a los años 2.003 y 2.012-2019.

De todos modos, de la falta de presentación de esos planes de labores se deduce con claridad el incumplimiento, también, de otra obligación a cargo de la titular de la explotación que tendría la capacidad de generar -de nuevo- una declaración de caducidad del título concesional originario; y un incumplimiento por un margen temporal considerable (de hasta 8 años), que

a esas alturas ya la administración competente habría permitido/tolerado al autorizar la transmisión del derecho sin asegurarse de la permanencia en la explotación (por otra parte seriamente dudosa si durante ese margen temporal no se presentó ningún plan anual de labores).

La causa que justificaría esa paralización, según la promotora y la administración, la situación concursal por la que atravesó en su día la titular concesional a la que se le transmitió el derecho en 2007, que encaja la administración en una fuerza mayor en los términos del art. 93 RD 2857/1978, de 25 de agosto, no vio su reflejo en ningún trámite administrativo del que se tuviera constancia (nada se instó de la Administración una vez alcanzada la declaración en situación de concurso de acreedores).

De nuevo nos hallamos ante un abandono tanto de la obligación a cargo del titular como, en su caso, de la obligación de comprobación por parte de la administración de la continuidad en el ejercicio de los derechos mineros antes de autorizar una transmisión. Lo que puede interpretarse como un caso de "tolerancia en el mantenimiento de una concesión que incurría en varios motivos de caducidad" como describe la actitud de la administración demandada esta misma Sala en las dos Sentencias citadas, que no puede servir para "legitimar de forma permanente y conclusiva el título concesional, ya que como las anomalías eran permanentes y continuadas, era obligado incoar el preceptivo procedimiento fiscalizador, lo que no se hizo, pese a existir la oportunidad de hacerlo en varios momentos." [STSJG nº 290/2024 de 13.9.2024, recurso nº 7097/2023, ROJ: STSJ GAL 6116/2024 - ECLI:ES:TSJGAL:2024:6116, Pte. Juan Carlos Fernández López]

La manifiesta ilegalidad que ya le achacó este Tribunal en sus dos anteriores sentencias a la resolución autorizatoria de la transmisión de 2019 [deducible además sin dificultades de lo que un técnico autonómico había informado en diciembre de 2018, con absoluta claridad: no consta la consolidación del derecho minero a que obligaba la DT1ª apartado Dos, y además la explotación ha permanecido paralizada por un considerable margen temporal, que se ha confirmado como al menos el tiempo transcurrido entre 2012 y 2019] aunque no podría servir para anular judicialmente aquella resolución autorizatoria, que no es objeto de este asunto contencioso y además consta como un acuerdo firme a estas alturas, de todos modos sí demostraría esa tolerancia en el comportamiento de la administración incompatible con el modo en que ha de comportarse cuando actúa en ejercicio de una potestad en materia de autorizaciones, que es cierto que no goza de la naturaleza propia de las "potestades de policía" (vigilancia periódica e intensiva de la actividad), pero que sí puede y debe ejercerse comprobando la adecuación a la legalidad de lo que se trata de autorizar si la Administración ha de actuar a través de algún trámite como en este caso pudieron ser los dos que se siguieron para la autorización de las dos transmisiones.

No era imposible para la Administración autonómica, competente ya a esas alturas en la materia, y al menos en dos ocasiones, salvaguardar la adecuación a la legalidad en la continuidad de la explotación cuando autorizó esas dos transmisiones (y no se ha demostrado que lo hiciera adoptando todas las medidas necesarias para asegurar esa comprobación); por otra parte, del contenido del proyecto de explotación que la propia concesionaria presentó para su aprobación era posible deducir, pues lo venía a reconocer incluso la documental (Memoria, página nº 9) incorporada al proyecto, que la actividad desarrollada en la explotación había sido muy irregular a causa de la escasez de maquinaria minera especializada, la falta de técnica, infortunios, la crisis, en términos que ya sugerían esa inactividad y abandono de la explotación susceptible de provocar, al menos, la incoación de un expediente destinado a declarar la caducidad de la concesión, no a la aprobación de un nuevo proyecto renovado de explotación sin su preceptiva evaluación ambiental previa máxime atendiendo a la superficie total que afectaría al proyecto (de 61.215,24 m2).

A esos datos hay que sumar otra evidencia (de ilegalidad) que pasó por alto la Administración: con motivo de la resolución autorizatoria de la transmisión de los derechos fechada el 15.05.2007 se había requerido a la titular para que presentara un proyecto actualizado de la explotación y un plan de restauración de las zonas afectadas, lo que invita a suponer que se hacía necesario conocer más a fondo el derecho cuya transmisión se iba a autorizar atendiendo a que a esas alturas la concesión originaria (data de 1969) superaba, a esas alturas, los 30 años.

Llegados a este punto, en el entendido de que no se declaró una caducidad de la concesión que la propia norma de aplicación indicaba como efecto necesario del incumplimiento no sólo de una sino de varias de las obligaciones a cargo del titular, pues la administración no cumplió con la oportuna comprobación -que le competía- a pesar de haber tenido oportunidad, existiendo varias causas de caducidad de la concesión evidentes, alguna incluso puesta de manifiesto por los propios técnicos autonómicos competentes, como es el caso del informe de diciembre de 2018 que se desoyó en la resolución autorizatoria de 2019, cabe reconocer una infracción de lo dispuesto en la Ley 21/23 por haber acudido la Administración, incorrectamente, a lo dispuesto en el art. 9.1 . de la LEA a la hora de dictar la resolución de litis.

Pues existe una evidencia: la de que la concesión de interés había incurrido en varias causas de caducidad perfectamente detectables para la administración al tramitar sucesivas autorizaciones de transmisión; así como la de que se había producido un abandono de la actividad minera que dejó la situación (de facto) de partida en unas circunstancias que difícilmente permitirían calificar el proyecto a autorizar como una simple restauración o "actualización" del proyecto originario de explotación; pero tampoco, ni siquiera, como una modificación del proyecto anteriormente autorizado (pues podría hablarse de concesión inactiva cuya paralización no se había autorizado previamente) susceptible de tramitarse por la vía del art. 7.1.c) de la Ley 21/2023.

Cierto que, como reconocen las dos Sentencias tantas veces citadas, no fue objeto del recurso ninguna de las dos resoluciones autorizatorias de la transmisión, de manera que difícilmente podría esta Sala declarar su disconformidad a Derecho (arts. 1 y 71 LJCA); también es cierto que la declaración de caducidad de una concesión minera requiere, prima facie, de la tramitación de un expediente previo a cargo del organismo competente que desemboque además en una resolución expresa (art. 86 LM); pero que así sea, no impide que el Tribunal niegue la correcta aplicación del supuesto legal que se emplea para dictar la resolución: **art. 9.1. de la Ley 21/13 (LEA)**, reservado a supuestos en los que no encajaría el de litis.

Por otra parte, la simple vigencia de la concesión a fecha de autorización del proyecto de restauración y explotación no parece que debiera servir de base para la consolidación de una situación marcada por esa ilegalidad de la resolución autorizatoria si no de 2007 desde luego sí la de 2019 (no declarada judicialmente, pero notoria), reñida con el parecer de un técnico autonómico imparcial, competente en la materia, a la que añadir lo que esta misma Sección calificó de "omisiones formales relevantes y ..abandono de la actividad minera que tenían que haber impedido aprobar el nuevo proyecto sin que antes se incoaran los preceptivos procedimientos de caducidad, y sin olvidar la preceptiva evaluación ambiental ... de la que tan sólo podría quedar excepcionada si el proyecto inicial se encontrara parcial o totalmente ejecutado sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (art. 9.1. LEA)" [FJ2º STSJG nº 401/2024, PO 7077/2023] Es por lo expuesto por lo que se acoge el recurso, en forma sustancial, con declaración de disconformidad a derecho de la resolución recurrida".

TERCERO.- Las costas procesales.

El **art. 139.1 de la LRJCA** (Ley 29/98) establece que: "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". En el presente caso, al haber sido estimado el recurso, las costas procesales de imponen a las codemandadas en la cantidad máxima -por todos los conceptos- de 1.500 €, (750 € a cada codemandada), atendida la índole del asunto y el esfuerzo argumental de los escritos de las partes.

FALLAMOS

1º.-ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación de la Fundación Montescola contra la actuación administrativa descrita en el FD PRIMERO, que se anula.

2º.-IMPONER las costas procesales en los términos explicados en el FD TERCERO.

3º.-NOTIFIQUESE esta sentencia a todas las partes, haciéndoles saber, que, contra la misma cabe recurso de casación en los términos establecidos en los **arts. 86 y siguientes de la LRJCA**, dentro del plazo de los 30 días computados desde el siguiente al de su notificación, que se preparará ante esta Sala, por medio de escrito presentado con los requisitos establecidos en el art. 89.

Así lo acuerdan y firman los Magistrados/as anotados en el Encabezamiento, de lo que yo, Letrada de la Administración de Justicia. Doy fe.

Análisis

Voces

Concesiones administrativas
 Contenido
 Derechos y deberes del concesionario
 Particularidades en determinadas materias
 Minas

Otorgamiento
 Materias en particular
 Minas

Licencias administrativas
 Otorgamiento y denegación
 Licencias en particular
 Minas

Minería