

Id Cendoj: 28079130032009100329  
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
 Sede: Madrid  
 Sección: 3  
 Nº de Recurso: 1221/2007  
 Nº de Resolución:  
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
 Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
 Tipo de Resolución: Sentencia

#### Resumen:

CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN MINERA "BAXOY" NÚMERO 5385, DE LA PROVINCIA DE LUGO. CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA Y COMERCIO DE LA XUNTA DE GALICIA. ARTÍCULO 86.3 DE LA LEY 22/1973, DE 21 DE JULIO, DE MINAS. ARTÍCULO 109 e) DEL REGLAMENTO GENERAL PARA EL RÉGIMEN DE LA MINERÍA: INCUMPLIMIENTO GRAVE O, EN SU CASO, REITERADO DE LOS PLAZOS, FORMA E INTENSIDAD DE LOS TRABAJOS APROBADOS EN LOS PROYECTOS Y PLANES DE LABORES. DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN DE EJERCER SUS FACULTADES DE INSPECCIÓN DE LOS TRABAJOS MINEROS CONFORME A LA FUNCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS EXPLOTACIONES MINERAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS (VENIRE CONTRA FACTUM PROPIUM). ARTÍCULO 70.2 LJCA. DESVIACIÓN DE PODER. RECURSO DE CASACIÓN. ARTÍCULO 86.2 b) LJCA. INADMISIBILIDAD POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. SUMMA GRAVAMINIS EXIGIBLE PARA LA ADMISIBILIDAD. DERECHO DE ACCESO A LOS RECURSOS. ARTÍCULO 24 CE. DOCTRINA CONSTITUCIONAL: SSTC 22/2007, DE 12 DE FEBRERO, 246/2007, DE 10 DE DICIEMBRE Y 27/2009, DE 26 DE ENERO.

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a seis de Octubre de dos mil nueve

**VISTO** el recurso de casación número 1221/2007, interpuesto por la Procuradora Doña María del Mar Montero de Cozar y Millet, en representación de la entidad mercantil RAMILO, S.A., con asistencia de Letrado, contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de diciembre de 2006, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 7662/2003, seguido contra la resolución del Consejo de Innovación, Industria y Comercio de la Xunta de Galicia de 7 de abril de 2003, por la que desestimó el recurso de reposición formulado contra la precedente resolución del Consejo de Industria y Comercio de 11 de octubre de 2002, que declaró la caducidad de la concesión de explotación "Baxoy" número 5385. Ha sido parte recurrida la XUNTA DE GALICIA, representada por el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso-administrativo número 7662/2003 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictó sentencia de fecha 21 de diciembre de 2006, cuyo fallo dice literalmente:

*« Que debemos desestimar y desestimamos el recurso Contencioso-Administrativo deducido por la entidad "RAMILO, SA" contra resoluciones del Secretario Xeral (en facultades delegadas por el Conselleiro) de la Consellería de Innovación, Industria e Comercio de la Xunta de Galicia de once de octubre de dos mil dos y de siete de abril de dos mil tres, ésta desestimatoria del recurso de reposición contra aquella, declarando la caducidad de la concesión de explotación minera "BAXOY, número 5385" de la titularidad de la sociedad aquí recurrente; sin hacer imposición de costas .» .*

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, tuvo por preparado mediante providencia de fecha 19 de febrero de

2007 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 2 de abril de 2007, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« Que tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito, y me tenga por comparecido y parte en el presente recurso, y por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en fecha 21 de diciembre de 2006, dentro del procedimiento ordinario nº 7662/2003, y tras los trámites legales, dicte sentencia en la que, estimando el mismo, por los motivos expresados, case y anule la citada resolución por resultar contraria a Derecho, y, en consecuencia, declare sin efecto alguno la resolución administrativa parcialmente confirmada por aquélla, en la que se caducaba la explotación BAXOY nº 5385 al amparo del art. 109. e) del Reglamento General para el régimen de la Minería, sin efectuar condena en costas de este recurso e imponiendo a la adversa las costas del recurso contencioso .».*

**CUARTO.-** Por providencia de fecha 2 de julio de 2007, se admitió el recurso de casación.

**QUINTO.-** Por providencia de la Sala de fecha 7 de septiembre de 2007 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la XUNTA DE GALICIA) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén en escrito presentado el día 26 de octubre de 2007, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

*« que se tenga por presentada esta oposición al recurso de casación interpuesto, dictándose, tras los trámites oportunos, sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso, o subsidiariamente, se declare no haber lugar al mismo y se confirme la sentencia recurrida, con desestimación íntegra de la demanda, e imposición de costas al recurrente .».*

**SEXTO.-** Por providencia de fecha 14 de mayo de 2009, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 29 de septiembre de 2009, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación.**

El recurso de casación que enjuiciamos se interpone contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de diciembre de 2006, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. contra la resolución del Consejero de Innovación, Industria y Comercio de la Xunta de Galicia de 7 de abril de 2003, que desestimó el recurso potestativo de reposición formulado contra la precedente resolución de la Consejería de Industria y Comercio de 11 de octubre de 2002, que resolvió declarar la caducidad de la concesión de la explotación minera denominada "Baxoy" número 5385, sita en el término municipal de Guitirz, en la provincia de Lugo.

### **SEGUNDO.- Sobre la fundamentación de la sentencia recurrida.**

La Sala de instancia fundamenta la desestimación del recurso contencioso-administrativo, con base en las siguientes consideraciones:

*« [...] Considerando que, desde luego, y a la vista de lo expuesto, resulta muy difícil aceptar el hecho recogido en la resolución recurrida (como una de las causas legales de caducidad, según va señalado) de que se incumplió la obligación de iniciar los trabajos en el plazo de un año a partir del otorgamiento de la concesión; pues, con independencia de lo que se viniese haciendo en la zona desde el punto de vista minero por la entidad aquí recurrente (y efectivamente consta por la documental acompañada con la demanda, que hubo en esa época presupuestos de gastos de traslado e inspección a la zona de extracción por parte de técnicos de la Administración), lo cierto es que se le otorga la concesión de explotación de ese mineral en el año 1988, y se le otorga una paralización de un año en la actividad en el año 1999; lo cual,*

*supone una conducta poco coherente con la de la resolución recurrida, pues si esta viene a decir que la situación de inactividad se producía ya en el año siguiente al otorgamiento de la concesión, se entiende mal que no fuese caducada por tal motivo en el citado año 1999, en vez de concederle la paralización de referencia, únicamente, alegando y probando la Administración un desconocimiento de esa situación en aquel momento podría admitir la Sala ahora un acto tan contradictorio en apariencia como el de la declaración de caducidad del año 2002, en que se produce la resolución recurrida.*

*[...] Considerando que resta ver si se produce entonces el segundo de los hechos determinantes de tal caducidad, en cuanto recogidos como va dicho en la resolución recurrida, cual es, el de haberse incumplido grave o reiteradamente por el concesionario los plazos, forma e intensidad de los trabajos aprobados en los proyectos y planes de labores; pues bien, el recurrente enfoca su contradicción a este hecho no desde la perspectiva de que es incierto (y, efectivamente no hace prueba - como le correspondía por la facilidad que para él supone hacerlo- acerca de que hubiese realizado operaciones serias de explotación del recurso mineral del caso de acuerdo con los planes de labores que presentaba desde el año 1995) sino desde la perspectiva de que al haber aparecido en el año 1994 la obra expropiatoria de la autovía del Noroeste en la que había resultado afectado el yacimiento de autos devenía inviable económicamente el aprovechamiento del recurso de litis; mas, para probar esto aporta un dictamen técnico, que no ha resultado contrastado debidamente en el proceso, como para poder ser acogido sin más ahora por la Sala; y se basa sobre todo ese dictamen en las consecuencias que respecto a la seguridad podrían producir las voladuras del terreno en la zona de afección de la autovía; es decir, no en ésta propiamente dicha; y, por otro lado, el Ingeniero de la Administración en su dictamen de abril de 2005, y a continuación del otro sitúa la distancia del filón respecto de tal zona de afección entre los 40 y los 200 metros; de otra parte, el recurrente se refiere en sus escritos a que lo verdaderamente necesario para poder seguir realizando con beneficio la explotación de litis era abrir el filón de la misma en una zona diferente a lo actual, y señala que no lo hizo porque no contaba con medios económicos para ello por no haber percibido el justiprecio de la zona expropiada; sin embargo, no se puede anudar en forma exclusiva la perspectiva de la explotación minera con el mentado resultado indemnizatorio; pues, aparte de no resultar cuantificado en autos el importe de ese cambio de ubicación del frente de explotación, es claro que una actividad empresarial minera no se puede hacer depender sin más de lo que se vaya a percibir por indemnización de una de las zonas, sino que supone en términos racionales la posesión de medios que permitan acometer una operación como esa sin ellos; así pues, la Sala no aprecia que el recurrente haya cumplido debidamente las obligaciones (a la par que derechos) dimanantes del otorgamiento de la concesión de autos y cuya medida venía dada por los propios planes de labores que presentó a la Administración a partir del año 1995; claro que, como el mismo señala, lo hacía más bien a efectos conservativos de la concesión; por tanto, no con una voluntad de desarrollarla físicamente en los términos que le son propios a ella; y esto es precisamente lo que la norma minera no quiere; pues, entiende que quien no desarrolla el contenido de una concesión debe dejar expedito el terreno para que pueda hacerlo en su caso un tercero; porque, a la postre las minas son bienes de dominio público; en la modalidad de los destinados al fomento de la riqueza social (en frase del Código Civil) y si bien se establece la forma ordinaria de conceder la explotación de ellos a los particulares, lo es para que movidos por la búsqueda de un interés de su parte en tal explotación, los pongan con ello en circulación, con lo que se produce un beneficio para todos; por eso, la permanencia del particular en una concesión que realmente no explota da lugar en la Ley a la caducidad de la misma.*

*[...] Considerando que se acusa también en la demanda a la Administración, como va dicho, de incurrir en su actividad en el caso en fraude de Ley en desvío de poder; mas, lo primero es inexistente a tenor de lo que antes va razonado; y, lo segundo, se centra por el recurrente en apreciar una finalidad de reducir (con esa declaración de caducidad) la indemnización que por la expropiación correspondería al interesado, sin embargo, faltan en autos indicios de que por los dos ramos de la Administración (minera y de carreteras) relacionados con el caso haya habido una actuación conjunta para lograr mediante las decisiones tomadas por uno de ellos resultados satisfactorios para el otro; máxime cuando la decisión sobre caducidad del ramo minero aparece apoyada en hechos serios, en la forma que va expuesta . » .*

### **TERCERO.- Sobre el planteamiento del recurso de casación.**

El recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. se articula en la exposición de seis motivos, que se fundan todos ellos al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el primer motivo de casación se imputa a la sentencia recurrida que ha incurrido en una errónea interpretación y aplicación del artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, en relación con los artículos 70, 71 y 86.4 de la Ley

de Minas , por no valorar que los planes de labores presentados con carácter conservativo fueron aprobados tácitamente por la Administración sin objeción alguna y cumplidos en su integridad, y no tener en cuenta que nunca existió el requerimiento previo de reanudación de las labores en el plazo de seis meses antes de proceder a declarar la caducidad de la concesión.

El segundo motivo de casación denuncia que en la sentencia recurrida se ha producido una omisión relevante respecto de elementos fácticos, al confirmar las resoluciones impugnadas sin atender a cuáles fueron los planes de labores que se consideraron incumplidos ni qué aspectos concretos se consideraban infringidos, lo que vulnera el derecho de motivación de los actos que garantiza el *artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, y el *artículo 120.3 de la Constitución*, el derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho a la tutela judicial efectiva, con proscripción de indefensión, que reconoce el *artículo 24 de la Constitución*.

El tercer motivo de casación se fundamenta en la alegación de que la Sala de instancia ha realizado una valoración ilógica e irracional de la prueba pericial propuesta, vulnerando los *artículos 348 y 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, así como la doctrina jurisprudencial que establece como pautas para valorar las pruebas y obtener de ellas certidumbre, la coherencia, la razonabilidad y la lógica, en la medida en que se prescinde del dictamen pericial emitido por el Ingeniero de Minas Don Jose Pedro y, contradictoriamente, se da «pábulo» (sic) a un informe técnico realizado por un Ingeniero de Minas de la Administración, que se aportó con el referido dictamen.

El cuarto motivo de casación denuncia que se ha producido una errónea interpretación y aplicación del *artículo 109 e) del Reglamento General* para el Régimen de la Minería, en cuanto que se omite cualquier referencia a los criterios de gravedad y reiteración que sustentan el incumplimiento que contempla dicho precepto, vulnerando, además, los *artículos 9.3, 24.1 y 120.3 de la Constitución*, y la doctrina jurisprudencial formulada respecto de los referidos requisitos.

El quinto motivo de casación se basa en que la sentencia recurrida ha vulnerado el principio de actos propios al considerar que la empresa recurrente ha incumplido grave y reiteradamente la forma, intensidad y plazos de los trabajos aprobados en los planes de labores, pues no se puede cohonestar la declaración de caducidad debido al incumplimiento grave de los planes de labores desde 1995, con la actuación de la Administración, que concedió la paralización temporal de la explotación en el año 2000.

El sexto motivo de casación se sustenta en el argumento de que la sentencia recurrida ha incurrido en una errónea interpretación del *artículo 70.2 de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que contempla la desviación de poder, por cuanto existen indicios suficientes que demuestran esa actuación espúrea de la Administración, al declarar la caducidad de la concesión minera, en cuanto que había pasado del reconocimiento de la plena vigencia de los derechos mineros del recurrente a la articulación de una postura administrativa radicalmente contraria, con el único designio posible de evitar una justa compensación por la expropiación.

#### **CUARTO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del recurso de casación.**

Con carácter preliminar al examen de los motivos de casación articulados por la defensa letrada de la parte recurrente, procede determinar si concurren los presupuestos establecidos en el *artículo 86.2 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que sea posible el acceso a la casación, puesto que el Letrado de la XUNTA DE GALICIA postula, en su escrito de oposición, que el recurso debe declararse inadmisibile por razón de la cuantía, porque la pretensión casacional «aún estando a la estimación de la producción por el tiempo de vigencia restante de la concesión desde que se declaró su caducidad», no excede de veinticinco millones de pesetas (150.253,02 euros).

En este supuesto, entendemos que no concurre la causa de inadmisibilidad por razón de la cuantía prevista en el *artículo 86.2 b) de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, atendiendo a la naturaleza extraordinaria y al alcance limitado de esta modalidad de recurso, exceptúa del recurso de casación «las sentencias recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 25 millones de pesetas, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales», ya que el recurso contencioso-administrativo, origen de las presentes actuaciones, tiene por objeto la pretensión de nulidad de las resoluciones de la Consejería de Innovación, Industria y Comercio de la Xunta de Galicia de 11 de octubre de 2002 y de 7 de abril de 2003, que declararon la caducidad de la concesión de explotación minera denominada "Baxoy", por lo que, ante la falta de concreción del valor económico de la explotación minera o de los efectos económicos derivados de la ejecución de dichas resoluciones administrativas, aceptando el criterio de la Sala de instancia, cabe reputar

el recurso de cuantía indeterminada, conforme a lo dispuesto en el *artículo 42.2 de la Ley* jurisdiccional.

Esta conclusión jurídica, que promueve la admisión del recurso de casación, consideramos que es congruente con el derecho de acceso a los recursos, que integra el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el *artículo 24* de la Constitución, porque, como observa el Tribunal Constitucional en las sentencias 105/2006, de 3 de abril, 265/2006, de 11 de septiembre, 22/2007, de 12 de febrero y 27/2009, de 26 de enero, el derecho a la revisión de las resoluciones judiciales, dejando a salvo el ámbito del orden jurisdiccional penal, en que se garantiza el derecho a la doble instancia, es un derecho de configuración legal en el que aunque no resulta aplicable con la misma intensidad el principio pro actione, vincula al órgano judicial, para garantizar la concretización expansiva de este derecho fundamental, a efectuar una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal, o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso, de modo que la declaración de inadmisión exige una motivación reforzada, que sólo puede fundarse en la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental, adoptada en la observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

**QUINTO.- Sobre el primer y el cuarto motivos de casación: la alegación de infracción del artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería.**

El primer y el cuarto motivos de casación, que examinamos por razones de orden lógico procesal conjuntamente, no pueden ser acogidos, puesto que consideramos que la Sala de instancia ha realizado una interpretación del *artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, aprobado por *Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto*, que establece que las concesiones de explotación de recursos de la Sección C se declararán caducadas por incumplimiento grave o, en su caso, reiterado de los plazos, forma e intensidad de los trabajos aprobados en los proyectos y planes de labores, que se revela coherente con los hechos que se consideran acreditados en la sentencia recurrida, que deben permanecer intangibles en la casación, que evidenciarían la falta de actividad, pues realmente el concesionario no explota la concesión, y que, en consecuencia, revelan la voluntad del concesionario de incumplir los trabajos de explotación de la concesión minera "Baxoy" número 5385, que contemplaban los planes de labores que fueron presentados a la Administración minera, a efectos meramente conservativos, según reconoce la entidad recurrente, con la finalidad de mantener artificialmente la vigencia de la referida concesión, y que permite rechazar que pudiera considerarse causa que justifique el incumplimiento de dichas obligaciones, la circunstancia derivada de la construcción de la Autovía A-6, que discurre por la parte central de la explotación, en cuanto incidiera en la viabilidad económica del aprovechamiento racional de los recursos existentes de granito, variedad «Verde Santiago» considerados.

En efecto, no podemos sostener que la Sala de instancia, al declarar la conformidad a Derecho de las resoluciones de la Consejería de Innovación, Industria y Comercio de la Xunta de Galicia impugnadas, haya realizado una interpretación aplicativa infundada, ilógica, irracional o incongruente del régimen jurídico de la caducidad, establecido en los *artículos 83 a 88 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas* y, concretamente, en el *artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, pues, en el supuesto analizado, de incumplimiento grave o, en su caso, reiterado de los trabajos aprobados en los proyectos y planes de labores, no es exigible, como refiere la parte recurrente, que la Administración requiera previamente al concesionario a la reanudación de los trabajos de explotación tras la paralización de las labores sin autorización, en contraste con el supuesto de caducidad contemplado en el *apartado g) del artículo 109 del Reglamento*, en la medida en que, en este caso, se ha constatado por los Servicios técnicos de la Administración Minera, y se corrobora en la sentencia, no que se han paralizado los trabajos ocasionalmente, sino que no se ha producido actividad tendente a la explotación de la cantera en ningún momento, aunque la parte recurrente trate de justificar su inacción en la afección que produce a la concesión minera los trabajos de construcción de la Autovía A-6, que sería determinante para considerar inviable la explotación racional de los recursos mineros considerados, en cuanto imposibilita la ejecución de la secuencia extractiva en condiciones óptimas de eficacia y seguridad minera.

En este sentido, cabe significar que la *Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas*, distingue con nitidez en su *artículo 86* como causas de caducidad de explotación de recursos de la sección C, el supuesto de incumplimiento grave o, en su caso, reiterado de las obligaciones impuestas por el *artículo 62, párrafo cinco*, o los *artículos 70 y 71*, entre los que se incluye realizar los trabajos con sujeción a los proyectos y planes de labores aprobados, cuyo desarrollo reglamentario se advierte en el *artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería*, del supuesto de paralización de los trabajos sin autorización previa, en que es procedente que se requiera previamente al concesionario para que reanude los trabajos, salvo en los casos de reincidencia, en que no es necesario acordar dicho requerimiento para decretar la caducidad, de modo que cabe desconsiderar que la sentencia recurrida haya infringido el invocado *artículo 86.4 de la*

*Ley de Minas* , puesto que no constituye la causa de caducidad que considera aplicable la Administración y enjuicia la Sala de instancia.

Por ello, entendemos que la argumentación de la Sala de instancia, que promueve reconocer la procedencia de decretar la caducidad de la explotación considerada, por concurrir la *causa establecida en el artículo 109 e) del Reglamento General* para el Régimen de la Minería, sin atender a las razones técnicas y económicas que justificarían el comportamiento incumplidor del titular de la concesión, es acorde con los principios jurídicos que informan la caducidad en la *Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas* , que se enuncian en la Exposición de Motivos, cuando refiere que «la caducidad constituye un instrumento procedimental conferido a la Administración con la finalidad de "sancionar aquéllas conductas que patenten una voluntad deliberada de incumplir las obligaciones exigibles en materia de exploración, investigación o explotación, o de actuar con fines especulativos u otros distintos a los pretendidos por esta Ley", que se significa como un procedimiento destinado, entre otros fines, a la represión del abuso del derecho en este ámbito, para salvaguardar el equilibrio necesario entre los derechos y obligaciones que impone el título concesional».

Asimismo, apreciamos que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia no desconoce la doctrina expuesta en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2009 (RC 5141/2006 ), en la que hemos determinado la naturaleza de las potestades que ejerce la Administración al declarar la caducidad de una concesión minera, en los siguientes argumentos:

« [...] la caducidad no constituye una manifestación del ejercicio de potestades de policía, que se limita a constatar que el ejercicio de un derecho preexistente se desarrolla conforme al ordenamiento jurídico, sino que se engarza 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 naturaleza sancionadora, sino que, congruente con el principio de proporcionalidad, principio general del derecho, que está reconocido implícitamente en el artículo 103 de la Constitución, en la cláusula de "servir con objetividad los intereses generales", vincula a la Administración a ejercer sus potestades de ordenación minera conforme a cánones de racionalidad » .

Cabe, asimismo, rechazar la censura que formula la defensa letrada de la entidad mercantil recurrente a la fundamentación de la sentencia recurrida, por omitir cualquier referencia a los criterios de gravedad y reiteración que sustentan la aplicación de la causa de caducidad establecida en el *artículo 109 e) del Reglamento General* para el Régimen de la Minería, puesto que no podemos eludir que la Sala de instancia toma como punto de partida de sus conclusiones jurídicas que el titular de la concesión minera "Baxoy" no realizó actividad tendente a la explotación de los recursos mineros, lo cual supone un incumplimiento grave y reiterado de las condiciones impuestas sobre la ejecución de los trabajos aprobados en los planes de labores, contrario al interés general de que la explotación se mantenga en actividad como se infiere claramente del *artículo 18 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas* .

**SSEXTO.- Sobre el segundo motivo de casación: la alegación de infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de los artículos 24 y 120.3 de la Constitución.**

El segundo motivo de casación, que se fundamenta en la infracción del *artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, y de los *artículos 24 y 120.3 de la Constitución*, debe ser inadmitido, acogiendo la oposición formulada por el Letrado de la XUNTA DE GALICIA, en cuanto que se denuncia, al amparo de estas disposiciones, que la sentencia recurrida no ha aludido a «elementos fácticos indispensables» para resolver la controversia, en relación con la determinación de qué planes de labores se consideran incumplidos, y en qué aspectos concretos, que, en su caso, debió articularse como quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia con el amparo procesal del *artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

A estos efectos, resulta oportuno recordar la consolidada doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre el alcance y significado de la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, que reside en la preservación de la función revisora del Tribunal Supremo en la interpretación del Derecho aplicado y circunscrito al caso resuelto, en que está vedado alegar como motivo casacional el error de hecho, y que impone a la parte la carga procesal de cumplimentar las exigencias formales que se corresponden a este recurso jurisdiccional, según declaramos en la sentencia de 15 de julio de 2002 (RC 5713/1998 ), en la que dijimos:

« a) Que la naturaleza del recurso de casación es la de un recurso extraordinario, sólo viable por

*motivos tasados y cuya finalidad no es otra que la de depurar la aplicación del derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia, contribuyendo con ello a la satisfacción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico mediante la doctrina que, de modo reiterado, establezca este Tribunal al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho, - artículo 1.6º del Código Civil -. No es, por consiguiente, un recurso ordinario, como el de apelación, que permite un nuevo total examen del tema controvertido desde los puntos de vista fáctico y jurídico, sino un recurso que sólo indirectamente, a través del control de la aplicación del derecho que haya realizado el Tribunal " a quo " resuelve el caso concreto controvertido. No puede ser, y no lo es, pues, suficiente el vencimiento para abrir la entrada a un recurso de casación, como sucede en el ámbito de otros medios de impugnación de resoluciones judiciales, en concreto la apelación*

*b) Siendo por tal naturaleza, de motivos tasados, y no estableciéndose como motivo de casación el de "error de hecho en la apreciación de la prueba", una, también, consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala declara que cuando de resolver un recurso de casación se trata, este Tribunal ha de basarse siempre en los hechos que el Tribunal de Instancia haya declarado probados, salvo que las conclusiones alcanzadas por aquel hayan sido combatidas correctamente por infringir normas o jurisprudencia o principios generales del derecho al valorar las pruebas, o se hubiesen establecido tales conclusiones de manera ilógica, irracional o arbitraria . » ..*

**SÉPTIMO.- Sobre el tercer motivo de casación: la alegación de infracción de los artículos 348 y 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .**

El tercer motivo de casación, que imputa a la sentencia recurrida haber quebrantado las reglas de valoración de las pruebas establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, debe ser rechazado, puesto que consideramos que la Sala de instancia no infringe el *artículo 348* del referido Cuerpo legal, que dispone que «el Tribunal valorará los dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica, al estimar que del examen del Informe sobre la explotación del recurso minero en la concesión de explotación "Baxoy" número 5385, realizado por el Ingeniero de Minas Don Jose Pedro , tendente a acreditar la inviabilidad económica de la explotación debido a la afectación que supone la construcción de la Autovía, se deducen «consecuencias que respecto a la seguridad podrían producir las voladeras del terreno en la zona de afección de la autovía», por la utilización de explosivos que son necesarios para la buena marcha de la explotación, que, sin embargo, no permite desvirtuar el presupuesto de hecho que constituye la base de la declaración de caducidad decretada por la Administración.

Por ello, la denuncia que se formula sobre la prevalencia que la Sala de instancia habría dado a un Informe sobre distancias entre el filón explotable en la concesión minera considerada y la zona de afección de la Autovía, realizado por un Ingeniero de Minas del Departamento de Innovación, Industria y Comercio de la XUNTA DE GALICIA, respecto del Informe aportado por la parte, carece de relevancia, al no incidir en la determinación del incumplimiento grave de los trabajos aprobados en los planes de labores que sustenta la cuestionada declaración de caducidad.

**OCTAVO.- Sobre el quinto motivo de casación: la alegación de infracción de la doctrina de actos propios.**

El quinto motivo de casación que descansa en la vulneración de la doctrina de los actos propios, por no haber tomado la Sala de instancia en consideración el comportamiento contradictorio de la Administración minera, puesto que autorizó la paralización temporal de los trabajos de explotación y, posteriormente, acordó declarar la caducidad de la concesión minera, no puede ser acogido, puesto que las resoluciones administrativas invocadas como precedentes no vedan que se declare la caducidad de la concesión de la explotación de recursos mineros cuando concurra una causa legal, como aduce en su escrito de oposición el Letrado de la XUNTA DE GALICIA.

Por ello, estimamos que la doctrina de los actos propios no ha sido ignorada por la Sala de instancia, que no incurre en incongruencia o en contradicción cuando declara la improcedencia de que se declare la caducidad de la concesión minera considerada por la *causa contemplada en el artículo 109 d) del Reglamento General* para el Régimen de la Minería, por incumplimiento de la obligación de iniciar los trabajos en el plazo de un año a partir del otorgamiento de la concesión, y no alcance esta conclusión jurídica de invalidez respecto de la causa de caducidad establecida en el *artículo 109 e) del referido reglamento* , pues lo que se reprocha a la actuación administrativa es que pudiendo incoar el expediente de caducidad con base en la primera causa expuesta al menos desde 1989, un año después de haberse otorgado la concesión, se autorice diez años después, en 1999, la paralización de los trabajos de explotación, cuando debía constar a la Administración que no se habían iniciado dichos trabajos, y, en

consecuencia, que debía haber decretado la caducidad en 1999, o con anterioridad.

Resulta oportuno recordar que, en relación con este principio, en la sentencia de esta Sala de 5 de enero de 1999 (RC 10679/1990 ), dijimos:

« [...] En la S.T.C. de 21 de abril de 1988, nº 73/1988 , se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (fº.jº. 1º y 2º), 13 de febrero de 1992 (fº.jº. 4º), 17 de febrero, 5 de junio y 28 de julio de 1997 . Un día antes de la fecha de esta sentencia se ha publicado en el BOE la Ley 4/1999 , de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Uno de los artículos modificados es el 3º, cuyo nº 1 , párrafo 2º, pasa a tener la siguiente redacción: "Igualmente, deberán (las Administraciones Públicas) respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima", expresándose en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la citada Ley lo siguiente: "En el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente » .

Y en la sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 2002 (RC 7242/1997 ), se afirma:

« Además, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el sólo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 , modificada por Ley 4/1999 ), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos » .

La proyección de la doctrina expuesta al caso enjuiciado promueve mantener que la tramitación del expediente de caducidad era procedente al constatarse el presupuesto de hecho del artículo 109 e) del Reglamento General para el Régimen de la Minería, porque las circunstancias alegadas por la sociedad recurrente, en orden a la aprobación tácita de los planes de labores «conservativos», o a la orden de paralización temporal de los trabajos de explotación, o a la autorización de actos de gravamen sobre la explotación, en nada influyen en el incumplimiento considerado.

**NOVENO.- Sobre el sexto motivo de casación: la alegación de infracción del artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por desviación de poder.**

El sexto motivo de casación, fundado en la infracción del artículo 70.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, que imputa al Tribunal de instancia que no haya tenido en cuenta la doctrina jurisprudencial sobre la desviación de poder, debe ser desestimado, puesto que de ningún modo se ha acreditado que concurren en las resoluciones de la Consejería de Innovación, Industria y Comercio de la XUNTA DE GALICIA impugnadas en la instancia, este vicio del acto administrativo que supone el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos a aquellos fijados por el ordenamiento jurídico, por pretender «obstaculizar al máximo todo el proceso de expropiación paralelo que afectaba a la concesión», «con el objeto de reducir los derechos compensatorios», ya que, como razona acertadamente la Sala de instancia, no existen indicios para presuponer una actuación coordinada de las dos Administraciones interesadas que busquen un fin ilegítimo contrario al interés público.

Conforme es jurisprudencia de esta Sala jurisdiccional, la concurrencia de desviación de poder no puede fundarse en meras presunciones o conjeturas, siendo necesario acreditar hechos o elementos suficientes para formar en el Tribunal la convicción de que la Administración aunque acomodó su actuación a la legalidad, lo hizo con finalidad distinta a la pretendida por la norma aplicable, lo que, en este proceso, no ha acontecido.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los seis motivos de casación articulados, declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de diciembre de 2006 , dictada en el recurso contencioso-administrativo número 7662/2003.

#### **DÉCIMO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley* reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

### **FALLAMOS**

**Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar** al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil RAMILO, S.A. contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de diciembre de 2006 , dictada en el recurso contencioso- administrativo número 7662/2003.

**Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Ramon Trillo Torres.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados.  
**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado