Id Cendoj: 28079130032010100139
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 3583/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

SOLICITUD DE CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN MINERA DERIVADA DE PERMISO DE INVESTIGACIÓN: DECLARACIÓN DE CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ART. 92 LEY 30/92).La advertencia de caducidad ha de ser posterior a la paralización del procedimiento. STS de 04-02-02 (RC 6680/1995)

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce de Abril de dos mil diez.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituída en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 3.583/2.007, interpuesto por la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, representada por el Sr. Letrado de dicha Comunidad, contra la sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 30 de marzo de 2.007 en el recurso contencioso-administrativo número 2.439/2.003, sobre declaración de caducidad de procedimiento administrativo para la concesión de una explotación minera derivada del permiso de investigación nº 3261-011.

Son parte recurrida D. Ezequiel y D. Isidoro , representados por la Procuradora Dª Ana Mª Ariza Colmenarejo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Novena) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 30 de marzo de 2.007 , estimatoria del recurso promovido por D. Ezequiel y D. Isidoro contra la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid de fecha 3 de abril de 2.003, confirmada por la del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica de 2 de octubre de 2.003 al resolver el recurso de alzada interpuesto contra la anterior. La primera de ellas había declarado la caducidad del procedimiento administrativo iniciado por la solicitud de concesión de una explotación derivada sobre parte del permiso de investigación nº 3261-011 "Mari Tere", sito en los términos municipales de Anchuelo y Villabilla.

La parte dispositiva de la sentencia dice los siguiente:

"Que ESTIMANDO el presente recurso contencioso administrativo nº 2439/03, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Ana María Ariza Comenarejo, en nombre y representación de don Ezequiel y don Isidoro , contra la resolución dictada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, de fecha 3 de abril de 2003, confirmada en vía administrativa por resolución del Consejero de Economía e Innovación Tecnológica de dicha Comunidad, de fecha 2 de octubre de 2003, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS dichas resoluciones por no ser ajustadas al ordenamiento jurídico y, en su lugar, debemos reconocer el derecho de los recurrentes a que el procedimiento por ellos iniciado continúe en el momento en el que se les confirió el plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a las condiciones establecidas en la Declaración de Impacto Ambiental.

No ha lugar a la imposición de las costas procesales causadas en esta instancia."

SEGUNDO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la Administración demandada ha presentado escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 29 de mayo de 2.007 , al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO .- Recibidas las actuaciones tras haberse efectuado los emplazamientos, se ha concedido plazo al Letrado de la Comunidad de Madrid para que manifestase si sostenía el recurso de casación, habiendo presentado en dicho plazo un escrito por el que interpone el recurso, formulando un único motivo al amparo del *apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio* , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción del *artículo 92.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, así como de la jurisprudencia.

Termina su escrito suplicando que se dicte sentencia estimatoria del recurso y revocando la de instancia.

El recurso de casación ha sido admitido por providencia de la Sala de fecha 4 de diciembre de 2.007 .

CUARTO .- Personados D. Ezequiel y D. Isidoro , su representación procesal ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia desestimando el mismo y confirmando la recurrida, manteniéndose los pronunciamientos en los términos que la misma contiene, y ello con condena en costas a la parte recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley* jurisdiccional.

QUINTO .- Por providencia de fecha 4 de febrero de 2.010 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 6 de abril de 2.010, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso de casación.

La Comunidad Autónoma de Madrid impugna en casación la Sentencia de 30 de marzo de 2.007 , que estimó el recurso entablado por los titulares de un permiso de investigación de recursos de la Sección c) de la Ley de Minas y anuló la declaración de caducidad del correspondiente procedimiento de otorgamiento de la concesión de explotación. Dicha caducidad se decretó en aplicación de lo dispuesto en el *artículo 92.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común *(Ley 30/2991, de 26 de noviembre*).

La Sentencia recurrida justifica la estimación del recurso contencioso administrativo en los siguientes términos:

" **QUINTO:** Y resta por analizar si la Administración ha respetado cuanto se dispone en el *art. 92.1 LRJyPAC* , cuyo incumplimiento en el caso de autos se alega también en la demanda.

Dispone dicho precepto que " *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes* ".

Así pues, de la lectura del precepto se desprende que, en primer lugar, debe producirse la paralización del procedimiento por causa imputable al administrado, por ejemplo, por dejar éste transcurrir el plazo otorgado por la Administración para la realización de alguna actividad, y una vez que tal paralización imputable al interesado se haya producido, debe la Administración advertirle de que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad, de forma que, transcurridos tres meses después de la advertencia sin que el interesado haya realizado la actividad requerida, es cuando debe dictarse la resolución de caducidad. Es decir, la advertencia de caducidad nunca puede preceder a la paralización efectiva del procedimiento, sino

que es una consecuencia de la previa paralización del procedimiento y, por tanto, la advertencia de caducidad nunca puede hacerse por la Administración hasta que la paralización del procedimiento por causa imputable al administrado se haya producido.

Éste es el procedimiento descrito en la norma para declarar la caducidad en los procedimientos a instancias del interesado, procedimiento que debe ser escrupulosamente respetado por la Administración.

Así lo ha establecido, además, el Tribunal Supremo en su STS de 4 de febrero de 2002 , en la que analizaba si la advertencia de caducidad puede ser realizada al tiempo en que se notifica un trámite a cumplimentar por el interesado, concluyendo el Tribunal Supremo en sentido negativo. Esta sentencia se refería al antigua *art. 99 LPA* , que, en el aspecto analizado, es de similar redacción al vigente *art. 92.1 LRJyPAC* .

Argumentaba esta STS de 4 de febrero de 2002 lo siguiente:

" *... se formula por el Sr. Abogado del Estado un único motivo de casación, en el que se denuncia la infracción de aquel artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo , sosteniendo que la advertencia que requería este precepto puede realizarse al tiempo en que se notifica un trámite a cumplimentar por el administrado.*

El motivo debe ser desestimado.

Advirtamos ante todo que la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, revisó la redacción anterior del artículo 99 de la LPA con el fin de aumentar las garantías del particular. Y recordemos que este artículo, en el inciso primero de su número 1 , quedó así redactado:

"Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá inmediatamente que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones (...)".

El precepto exigía, por tanto, un primer presupuesto o requisito, constituido por la paralización del expediente (del procedimiento, mejor dicho) por causa imputable al administrado. ...

Pero en todo caso, centrándonos en el punto concreto en que se fija la sentencia recurrida y que motiva la denuncia de infracción, esto es, si fue correcta la "advertencia" (segundo presupuesto o requisito) hecha antes de la efectiva paralización ... la respuesta es negativa.

De entrada, los términos literales del precepto trascrito son en sí mismos expresivos de que la advertencia se concibe en él como un acto a dictar inmediatamente después de que el expediente hubiera quedado paralizado. En la misma línea, el tenor literal del artículo 92.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , en el que se regula hoy el instituto de la caducidad que analizamos, conduce a la interpretación de que la advertencia ha de hacerse cuando se produzca la paralización. ... ".

La mera lectura del "iter" procedimental seguido por la Administración en el presente caso, que ha sido descrito en el Fundamento Jurídico Segundo, pone de relieve que el procedimiento previsto en el *art. 92.1 LRJyPAC* para declarar la caducidad en los procedimientos iniciados a instancias de los interesados no ha sido aquí respetado porque la advertencia de caducidad se efectuó por la Administración antes de que el procedimiento se paralizara, pues dicha advertencia de caducidad se realizó al tiempo que se notificaba a los interesados un trámite a cumplimentar por éstos y, en concreto, el cumplimiento en el plazo de diez días del condicionado de la Declaración de Impacto Ambiental.

Y así, como dejamos expuesto, con fecha 23 de noviembre de 2001, la Jefa del Servicio de Minas e Instalaciones Energéticas de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid, remitió a los solicitantes (que la recibieron el día 3 de diciembre de 2001) copia de la Declaración de Impacto Ambiental, concediéndoles el plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento al condicionado contenido en la misma y, en esa misma comunicación y antes de que se produjera paralización alguna del procedimiento, se efectuó por la Administración la advertencia de caducidad.

El procedimiento de declaración de caducidad previsto en el *art. 92.1 LRJyPAC* no ha sido, pues, respetado por la Administración por lo que las resoluciones impugnadas deben ser anuladas, reconociéndose el derecho de los recurrentes a que el procedimiento por ellos iniciado continúe en el momento en el que se les confirió el plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a las condiciones

establecidas en la Declaración de Impacto Ambiental." (fundamento de derecho quinto)

El recurso de casación se articula mediante un único motivo, acogido al *apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción* . En el se arguye la infracción del *artículo 92.1 de la Ley 30/1992* , por entender que la caducidad acordada por la Administración era conforme a lo prevenido en dicho artículo.

SEGUNDO .- Sobre la aplicación del *artículo 91.2 de la Ley 30/1992* .

Entiende el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid que el *artículo 92.1 de la Ley 3/1992* permite que pueda efectuarse el apercibimiento de caducidad en tres meses que se contempla en el propio precepto en el mismo acto en el que se concede un plazo para la cumplimentación de determinados trámites. Así habría ocurrido en el supuesto de autos en el que al tiempo que se le requería determinada documentación y se le otorgaba plazo de diez días para aportarla, se le advertía de que, en caso de no hacerlo así, se declararía la caducidad del procedimiento en el plazo de tres meses previsto en el referido *artículo 92.1 de la Ley 30/1992* .

Ciertamente la interpretación propuesta por la comunidad recurrente no sería insólita y no habría de generar indefensión al administrado. Sin embargo, la Sala de instancia se apoya en nuestra Sentencia de 4 de febrero de 2.002 (RC 6.680/1.995), en la que se declara que, en virtud del expreso tenor del precepto aplicado -en aquella ocasión el *artículo 99 de la anterior Ley del Procedimiento Administrativo de 1958, sustancialmente análogo al 92.1* de la *Ley 30/1992* -, se debe entender que, antes de la advertencia de caducidad, se debe haber producido la paralización del procedimiento, lo que implica, necesariamente, que no es posible efectuar tal advertencia con anterioridad a dicha paralización. Así, en la citada Sentencia dijimos:

" **SEGUNDO.-** Con amparo en el *artículo 95.1.4º de la anterior Ley de la Jurisdicción* , se formula por el Sr. Abogado del Estado un único motivo de casación, en el que se denuncia la infracción de aquel *artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo* , sosteniendo que la advertencia que requería este precepto puede realizarse al tiempo en que se notifica un trámite a cumplimentar por el administrado.

El motivo debe ser desestimado.

Advirtamos ante todo que la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, revisó la redacción anterior del *artículo 99 de la LPA* con el fin de aumentar las garantías del particular. Y recordemos que este *artículo, en el inciso primero de su número 1* , quedó así redactado: "Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá inmediatamente que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones. [...]".

El precepto exigía, por tanto, un primer presupuesto o requisito, constituido por la paralización del expediente (del procedimiento, mejor dicho) por causa imputable al administrado. Presupuesto o requisito de dudosa concurrencia en el caso enjuiciado, pues el silencio de quien solicitó aquella legalización, no manifestando si aceptaba aquellas condiciones o ponía reparos a ellas, no conllevaba la imposibilidad de realizar trámites ulteriores o de dictar la resolución que a la vista de él decidiera sobre lo solicitado, sino, tan sólo, que el solicitante hubiera de soportar los efectos atribuibles al sentido o significado de su silencio.

Pero en todo caso, centrándonos en el punto concreto en que se fija la sentencia recurrida y que motiva la denuncia de infracción, esto es, si fue correcta la "advertencia" (segundo presupuesto o requisito) hecha antes de la efectiva paralización y en el modo en que se hizo, la respuesta es negativa.

De entrada, los términos literales del precepto transcrito son en sí mismos expresivos de que la advertencia se concibe en él como un acto a dictar inmediatamente después de que el expediente hubiera quedado paralizado. En la misma línea, el tenor literal del *artículo 92.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* , en el que se regula hoy el instituto de la caducidad que analizamos, conduce a la interpretación de que la advertencia ha de hacerse cuando se produzca la paralización.

Pero además, en congruencia con aquella finalidad de garantía del particular a la que obedece la regulación de la caducidad, debe concebirse la "advertencia" como un acto de ordenación del procedimiento que, dando cuenta del hecho que se opone a su continuación y de las consecuencias de la inactividad, se notifique como tal al interesado. Aquella finalidad exige un acto expreso de advertencia, notificado al particular, cuya forma y contenido ofrezca seguridad de que éste ha sido advertido del estado de paralización y de las consecuencias de la inactividad.

Cuando, como ocurrió en el caso de autos, el acto administrativo que se notifica no es, ni por su

contenido ni por lo que en él se dispone, el de advertencia, y, además, ésta se inserta mediante un tampón, con la lógica inseguridad de que su leyenda obrara, y obrara legible, en la copia del acto utilizada para la notificación, aquella seguridad desaparece." (fundamento de derecho segundo)

Planteándose ahora pues idéntica cuestión, debemos aplicar el mismo criterio interpretativo en aplicación del principio de unidad de doctrina. Añadamos tan sólo que la Sentencia de esta Sala de 30 de mayo de 2.007 (RC 8.270/2.004), opuesta de adverso por la Comunidad de Madrid, versa, por el contrario, sobre un supuesto distinto no asimilable al de autos, como lo es una caducidad declarada en aplicación de un supuesto específico de caducidad previsto en el *artículo 109.d) del Reglamento General de la Minería* , en relación con los *artículos 86.3 y 4 y 70.2 de la Ley de Minas* , como consecuencia del transcurso del plazo de un año fijado directamente *ex lege* para el comienzo de la labores de explotación.

Debemos pues, en consecuencia, desestimar el motivo formulado por la Administración recurrente.

TERCERO .- Conclusión y costas.

Rechazado el motivo procede desestimar el recurso de casación, con imposición de las costas causadas a la parte que lo ha sostenido.

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

Que NO HA LUGAR y por lo tanto DESESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Madrid contra la sentencia de 30 de marzo de 2.007 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Novena) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 2.439/2.003 . Se imponen las costas de la 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 .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Maria Isabel Perello Domenech.-Firmado.- PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Alfonso Llamas Soubrier.-Firmado.-