

EDJ 2004/143988

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 16-9-2004, rec. 6635/1999
Pte: Puente Prieto, Agustín

Resumen

Se desestima el rec. de casación planteado contra sentencia de la AN, sobre desestimación por silencio de la petición dirigida al Ministerio de Industria sobre reconocimiento de derechos económicos derivados de la suspensión de los trabajos de las concesiones de explotación mineras, confirmando la sentencia de instancia que reconoce el derecho a la indemnización de lucro cesante en los términos que dispone, entendido ese lucro cesante como canon arrendaticio dejado de percibir desde la efectiva paralización de los trabajos de explotación de las concesiones y hasta que se dicta la sentencia del TC.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.95.1 , art.139

Ley 6/1992 de 27 marzo 1992. Declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja
dad.1

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
art.139.1 , art.139.2 , art.139.3 , art.142.5

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	5

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

DOMINIO PÚBLICO

MINAS

Otras cuestiones

RECURSO DE CASACIÓN -HASTA 1992 DENOMINADO APELACIÓN-

MOTIVOS

Infracción de ley

Infracción de jurisprudencia

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

FUNCIONAMIENTO NORMAL O ANORMAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Daño evaluable económicamente

Lucro cesante

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.95apa.1, art.139 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.139, art.142apa.5 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica dad.1 de Ley 6/1992 de 27 marzo 1992. Declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja

Cita Ley 6/1992 de 27 marzo 1992. Declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja

Cita art.95apa.1 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

Resuelve el recurso interpuesto contra SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 junio 1999 (J1999/32219)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cantabria Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 junio 2008 (J2008/249111)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 julio 2009 (J2009/151031)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 7 julio 2010 (J2010/153218)

Cita en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MINAS - Otras cuestiones STS Sala 3ª de 14 mayo 2004 (J2004/51920)

Cita en el mismo sentido sobre DOMINIO PÚBLICO - MINAS - Otras cuestiones STS Sala 3ª de 23 diciembre 2002 (J2002/55804)

Cita en el mismo sentido STC Pleno de 1 octubre 1998 (J1998/19877)

Bibliografía

Citada en "Reparación de los perjuicios derivados de una expropiación ilegítima"

En la Villa de Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación que con el número 6.635/99 ante la misma pende de resolución interpuesto por el Sr. Abogado del Estado contra la Sentencia de 16 de junio de 1999 dictada en el recurso núm. 1.320/95 por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 4ª) de la Audiencia Nacional.

Comparece en concepto de recurrido el Procurador D. Javier Cereceda Fernández Oruña en nombre y representación de Dª María Antonieta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida de fecha 16 de junio de 1999 EDJ 1999/32219 contiene la parte dispositiva del siguiente tenor literal:

“Fallamos:

Primero.- Estimar en parte el recurso contencioso administrativo promovido por el Procurador D. Javier Cereceda Fernández Oruña, en nombre y representación de Dª María Antonieta, contra la desestimación por silencio del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO de la petición de reconocimiento de derechos económicos derivados de la suspensión de los trabajos de naturaleza extractiva en las concesiones de explotación minera denominadas Dolomítica 15.141 y Aumento a Dolomítica 15.252, resolución que anulamos por no ser conforme a Derecho.

Segundo.- Declarar el derecho de la recurrente a ser indemnizada por los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión de los trabajos de explotación de naturaleza extractiva en las concesiones de explotación minera “Dolomítica 15141” y “Aumento a Dolomítica 15252”, cuya determinación y cuantía se difiere al período de ejecución de sentencia conforme a las bases establecidas en el Fundamento de Derecho octavo de la presente resolución.

Tercero.- No procede hacer expresa declaración en materia de costas”.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia EDJ 1999/32219 , por el Abogado del Estado se presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional preparando recurso de casación contra la misma.

Por resolución de fecha 21 de julio de 1999 la Sala de instancia tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, el Abogado del Estado presentó escrito de interposición de recurso de casación contra la Sentencia indicada EDJ 1999/32219 , expresando los motivos en que fundamenta el mismo y suplicando a la Sala:

“dicte sentencia por la que, estimando el recurso, case y anule la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 y se declare la improcedencia de la indemnización reclamada por Dª María Antonieta”.

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitidos los recursos de casación por esta Sala, se emplazó a la representación procesal de Dª María Antonieta para que en plazo de treinta días, formalice escrito de oposición, lo que realizó, oponiéndose al mismo, y suplicando a la Sala:

“dicte sentencia por cuya virtud se desestimen los motivos alegados por la recurrente, confirmando la Sentencia recurrida EDJ 1999/32219 y todo ello con expresa imposición de las costas causadas”.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 15 de septiembre de 2004, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia objeto del presente recurso de casación EDJ 1999/32219 resuelve el recurso interpuesto por la representación procesal de Dª María Antonieta contra la desestimación por silencio de la petición dirigida al Ministerio de Industria

sobre reconocimiento de derechos económicos derivados de la suspensión de los trabajos de las concesiones de explotación mineras denominadas Dolomítica y Aumento a Dolomítica.

En el antecedente de hecho primero de la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 se recoge el objeto del recurso, conforme al peticum del escrito de la demanda, en el que se solicita la declaración de no ser conforme a derecho la resolución impugnada y el reconocimiento de la recurrente a ser indemnizada por la privación de sus derechos ocasionada por la resolución de la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía en Cantabria de 17 de febrero de 1993, por la que se ordenó la suspensión provisional de las actividades extractivas en las concesiones Dolomítica 15141 y Aumento a Dolomítica 15252, en la cuantía reclamada de 107.786.151 pesetas, o en la que fije la Sala.

En el tercero de los fundamentos de derecho de la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 se recogen los siguientes hechos: a) en el Boletín Oficial del Estado de 30 de marzo de 1992 se publicó la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja EDL 1992/14894 , que afecta directamente a las concesiones de explotación Dolomítica 15141 y Aumento a Dolomítica 14252, de las que es titular la recurrente.

La referida Ley EDL 1992/14894 ha sido declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre, cuyo fundamento jurídico quinto, in fine EDJ 1998/19877 , dice lo siguiente:

“la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 EDL 1992/14894 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente”,

b) con fecha 17 de febrero de 1993, la Dirección Provincial del Departamento de Industria y Energía en Cantabria, en cumplimiento de la Ley 67/1992 EDL 1992/14894 , ordenó la suspensión provisional de todas las actividades que consistieran en movimiento de tierras, las de naturaleza extractiva, así como cualquier tipo de vertidos, sean éstos de la naturaleza que fueran,

c) por Ordenes Ministeriales de 12 de marzo de 1993 se acordó la suspensión de los trabajos que consistan en movimientos de tierra o aquéllos otros de naturaleza extractiva que comporten una modificación de la geomorfología actual de la zona, así como el vertido de cualquier tipo de basura, escombros, desperdicio o residuo industrial, sea éste de la naturaleza que sea, en las concesiones antes enunciadas, en tanto en cuanto no sea publicado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Interesa dejar constancia de que esta Sala, en Sentencia de 14 de mayo de 2004 (recurso 7.058/99) EDJ 2004/51920 , desestimó el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de 21 de abril de 1999 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que estimó el interpuesto por la representación procesal de Montehano S.A., arrendatario de dichas concesiones, casando la sentencia recurrida y declarando en su lugar que procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por Montehano S.A. contra resolución del Ministerio de Industria y Energía sobre reclamación de daños y perjuicios, cuya resolución fue confirmada.

Por otro lado, también esta Sala en Sentencia de 23 de diciembre de 2002 EDJ 2002/55804 y en el recurso de casación interpuesto por el Sr. Abogado del Estado dio lugar al mismo y acordó desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la empresa subarrendataria de dichas concesiones interpuesto contra las ordenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 12 de marzo de 1993 que confirmaron la suspensión acordada por la Delegación del Ministerio en Cantabria. Igualmente en sentencia de 26 de diciembre de 2001 esta Sala adoptó idéntica resolución en el recurso interpuesto por Montehano S.A. contra la misma resolución, recurso también interpuesto por la representación de la Administración del Estado.

En las dos últimas sentencias citadas, en las que se planteaba por el arrendatario y subarrendatario de las concesiones mineras la necesidad de que la Orden Ministerial de suspensión reflejara la determinación de los daños y perjuicios resarcibles, se declaraba que eso sería cuestión a determinar en el Plan de Ordenación subsiguiente y se afirmaba “que el ordenamiento jurídico tiene mecanismos bastantes para reaccionar contra una conducta de la Administración que demorara indebidamente el reconocimiento de los derechos indemnizatorios que pudieran corresponder por causa de la suspensión ordenada”.

Igualmente, en la primera de las sentencias citadas de 14 de mayo de 2004 EDJ 2004/51920 , que desestimaba en aquel caso la pretensión indemnizatoria se hacía constar en el último párrafo del fundamento de derecho quinto de dicha sentencia que dicha petición no se fundaba en aquel caso en un posible retraso de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones y, en definitiva, en una inactividad administrativa, sino en unos supuestos daños, derivados de una orden de suspensión que ha sido declarada conforme a derecho y cuya propia existencia y cuantía dependerá de su duración y de lo que en definitiva decida el Plan de Ordenación de recursos naturales.

SEGUNDO.- Después de precisar en los términos indicados los antecedentes de hecho del caso, la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 parte de la vigencia de la Ley 6/92 EDL 1992/14894 que declaró reserva natural las Marismas de Santoña y Noja y de los pronunciamientos en tal sentido del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1 de octubre de 1998 EDJ 1998/19877 , y entiende en el fundamento de derecho quinto, que en el presente caso nos encontramos ante un supuesto de resarcimiento por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria en los que es de aplicación el art. 139.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , en virtud de cuyo mandato y a falta de previsión legal la indemnización resultaba inviable.

Pero añade la citada sentencia EDJ 1998/19877 “lo que aquí enjuiciamos -no obstante las imprecisiones que se contienen en la demanda, pero que a la postre lo que pretende es un resarcimiento por funcionamiento de la Administración-, es la actividad de la misma

demorando el mandato de la Ley EDL 1992/14894 pues supedita cualquier medida resarcitoria o compensatoria a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que hasta la fecha, que sepamos, no ha sido elaborado ni publicado.

Y esta concreta actividad, la elaboración del Plan de que se trata, compete a la Administración pues conforme a la Disposición final de la Ley 6/1992 EDL 1992/14894 , el Gobierno queda autorizado “para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera la ejecución de la presente Ley EDL 1992/14894 ”“.

A continuación la sentencia, en el párrafo siguiente EDJ 1998/19877 , afirma de modo terminante que los perjuicios, sin duda en este caso han sido causados, analizando en el fundamento de derecho séptimo la antijuricidad por omisión, por falta de actividad, al no haberse aprobado el Plan que resolviera la cuestión planteada, entendiéndose que el particular no tiene el deber jurídico de soportar los daños derivados de dicha inactividad que constituye título suficiente, a juicio de la Sala, para justificar la imputación del daño a la Administración y ello con base en el principio de seguridad jurídica, implícito en el de confianza legítima, por lo que, apreciando la existencia del daño y el nexo causal, entiende que la Administración del Estado, como única personada en las actuaciones ha de abonar, conforme a las bases que se determinan en el fundamento de derecho octavo, los daños derivados de la suspensión de los trabajos cuya determinación y cuantía difiere al trámite de ejecución de sentencia.

Las bases contenidas en el fundamento de derecho octavo parten de la ganancia dejada de obtener, después de destacar que existe un daño y que la recurrente es titular de la concesión, que la tiene arrendada, con lo que, indudablemente, se está refiriendo al importe del canon arrendaticio dejado de percibir, condenando al abono de dicho daño teniendo en cuenta que la recurrente no explota directamente las dolomitas de la que es concesionaria, fijando como fecha inicial para concretar el daño aquella en que los trabajos quedaron provisionalmente suspendidos y hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional EDJ 1998/19877 en que se declara la inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 EDL 1992/14894 , pues es -dice la sentencia recurrida- a partir de entonces cuando surge el derecho o la obligación de la Comunidad Autónoma de Cantabria de dictar la pertinente disposición, excluyendo por tanto la obligación de la Administración Central, Administración que ahora declaramos responsable.

TERCERO.- Contra la indicada sentencia EDJ 1999/32219 se interpone el presente recurso de casación por el Sr. Abogado del Estado fundado en un único motivo, al amparo de lo dispuesto en el número 4 de la Ley 95.1 de la Jurisdicción EDL 1956/42 , alegando infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia y, en concreto, de los artículos 139.1, 2 y 3 y 142.5 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre EDL 1992/17271.

Ante todo conviene precisar que la invocación de la jurisprudencia infringida que se contiene genéricamente en la exposición del motivo realizada por el Abogado del Estado no se concreta, en su desarrollo, en ninguna sentencia que acoja la citada invocación y que la infracción se concreta sólo en los preceptos legales invocados, por entender que en el presente caso no concurren los requisitos exigidos por el artículo 139 EDL 1992/17271 , invocando asimismo la existencia de la prescripción puesto que entiende el Abogado del Estado que se ha infringido el artículo 142.5 de la Ley 30/92 EDL 1992/17271 al haberse solicitado la indemnización más de un año después de haberse producido el hecho causante, motivo éste invocado por el Abogado del Estado que ha de ser rechazado pues, como hace ver la representación del recurrido, constituye una cuestión no planteada en el proceso de instancia y, como tal, excluida de la posibilidad de planteamiento en el recurso de casación donde se plantea por primera vez.

Por lo demás, el Abogado del Estado reconoce que la sentencia EDJ 1999/32219 coloca el origen o causa de la imputabilidad administrativa en el hecho de no haberse dictado un Plan de Ordenación de los recursos naturales, pero entendiéndose que ese retraso solamente puede influir en la cuantía de la indemnización, pues no constituye la causa determinante del nacimiento de ese derecho que el recurrente vincula a la Ley EDL 1992/14894 , afirmando que tampoco es en todo caso esa responsabilidad de la Administración del Estado sino de la Administración Autonómica como ha reconocido el Tribunal Constitucional.

Ante todo ha de destacarse que la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 rechaza el origen del daño en la propia Ley EDL 1992/14894 que regula la reserva natural sin que por parte del Abogado del Estado se alegue incongruencia de la sentencia recurrida y aceptando, por el contrario, que el origen del daño lo vincula la sentencia recurrida a la falta de actividad de la Administración del Estado en la aprobación del Plan regulador cuya inactividad entiende que solamente influye en la cuantía de la indemnización pero que en modo alguno da lugar a los daños resarcibles según la sentencia recurrida.

Mas es lo cierto que como se deduce de la prueba pericial incorporada a las actuaciones, las concesiones mineras están arrendadas y constituye un hecho notorio, por tanto, que estando fijado el canon arrendaticio, según se afirma en aquel informe, en función del volumen de material extraído al no poderse realizar esta extracción dicho canon no pudo cuantificarse ni, lógicamente, fue abonado en el período en que la concesión minera estuvo suspendida en sus efectos, lo que impidió la extracción del mineral, y ello, por notoriedad, constituye un perjuicio evidente, como así lo ha manifestado la Sala de instancia en la sentencia recurrida EDJ 1999/32219 tal perjuicio es atribuible a la Administración del Estado que dicta una Ley reguladora de la Reserva de Santoña y Noja EDL 1992/14894 aplazando las ulteriores consecuencias a la aprobación de un Plan que debió de haberse aprobado en el plazo de un año como exige la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1992 EDL 1992/14894 , obligación legal que incumplió obligando a la suspensión provisional de trabajos con el consiguiente daño originada a la titular de la explotación en relación con el canon arrendaticio, al que lógicamente ha de entenderse que se refiere la Sala cuando habla de lucro cesante en función de su condición de arrendadora de la concesión minera, y cuyo daño efectivamente es atribuible, hasta que se dicta la Sentencia del Tribunal Constitucional que declara la nulidad de la Ley, a la Administración del Estado pues sólo a partir de tal sentencia EDJ 1999/32219 quedó establecida por dicho alto Tribunal la competencia para regular la materia, hasta el extremo de que dicho Tribunal dispone la vigencia de las previsiones contenidas en la Ley que anulaba en tanto la Comunidad de Cantabria no ejerciera sus competencias.

En definitiva, todo ello supone que el motivo de casación alegado ha de ser rechazado y, con ello, confirmada la sentencia de instancia EDJ 1999/32219 que reconoce el derecho a la indemnización de ese lucro cesante en los términos que dispone, entendido ese lucro cesante como canon arrendaticio dejado de percibir desde la efectiva paralización de los trabajos de explotación de las concesiones y hasta que se dicta la Sentencia del Tribunal Constitucional EDJ 1998/19877 , en cuyo período de tiempo era obligación de la Administración del Estado haber dictado el Plan de Ordenación correspondiente.

CUARTO.- Por virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, procede la condena en costas del recurrente en esta instancia.

FALLO

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de 16 de junio de 1999 dictada en el recurso núm. 1.320/95 por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 4ª) de la Audiencia Nacional EDJ 1999/32219 ; con condena en costas del recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Agustín Puente Prieto.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia, en audiencia pública, por el Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario, doy fe.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130062004100443