



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **107/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de mayo de 2011, sobre revisión de oficio solicitada por x, contra la resolución de 19 de enero de 2000 del Director General de Industria, Energía y Minas, de otorgamiento de la concesión directa de explotación nº --, denominada "--", de la Sección C) de la Ley de Minas, para pórfido y caliza, sita en el término municipal de Alhama de Murcia (expte. **138/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 26 de mayo de 2003, x presentó un escrito, dirigido a la Dirección General de Industria y Minas de esta Administración regional, mediante el que interponía recurso administrativo extraordinario de revisión, al amparo del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y, alternativamente, instaba la incoación de expediente para la revisión de oficio, al amparo del artículo 102 de dicha Ley, en relación, en ambos casos, con la resolución de 19 de enero de 2000 del Director General de Industria, Energía y Minas, de otorgamiento a "--" de la concesión directa de explotación nº --, denominada "--", de la Sección C) de la Ley de Minas, para pórfido y caliza, sita en el término municipal de Alhama de Murcia.

I. En síntesis, como motivo para fundar el indicado recurso extraordinario de revisión, el interesado alega el supuesto previsto en el apartado 1º del citado artículo 118.1 LPAC, es decir, que al dictarse el acto impugnado se incurrió en error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, que en el caso cifra en que la citada resolución otorgó a "--" una concesión de explotación para la extracción, en una extensión de cuatro determinadas cuadrículas mineras, de unos recursos minerales clasificados en la Sección C) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LM), ubicados en una finca de su propiedad; recursos que no se correspondían, ni en su naturaleza ni en su extensión superficial, con los que, en su día (el 29 de mayo de 1981), la Administración competente autorizó su extracción a la citada mercantil como recursos de la Sección A) de dicha Ley, resultando que, según su artículo 63, sólo se puede otorgar una concesión directa de explotación para recursos de la citada Sección C) cuando éstos se hayan puesto de manifiesto, bien a través de labores de investigación, previo el otorgamiento del correspondiente permiso, bien a través de labores de extracción de un recurso de una Sección diferente para los cuales se haya obtenido previamente la correspondiente autorización o concesión. Y manifiesta que las labores de extracción minera de dicha empresa se han venido realizando fuera de la superficie cuyo aprovechamiento le fue cedido por la propiedad mediante contrato privado suscrito el 2 de enero de 1979 (cuya copia aporta a su escrito, y en el que la superficie cedida se delimitaba por referencia a lindes naturales), sin que la Administración, al otorgar la posterior autorización de explotación el citado 29 de mayo de 1981, hubiera fijado la superficie autorizada mediante coordenadas UTM, según el expediente consultado en dicha Dirección General. Considerando que, según alega, la superficie delimitada por los lindes naturales establecidos

en el citado contrato vienen a ser unas 5 hectáreas, y que la superficie comprendida en las cuatro cuadrículas mineras luego otorgadas en concesión administrativa mediante la resolución recurrida representan una superficie mucho mayor que aquella (en concreto, 45 hectáreas, y en posteriores escritos señalará que la superficie cedida en el citado contrato puede incluirse en una sola cuadrícula minera, que es legalmente la superficie o unidad de medida minera mínima para poder otorgar concesiones de esta índole), procede anular la citada resolución.

II. Alternativamente, el interesado formula en su escrito lo que considera que son dos motivos determinantes en todo caso de la nulidad de pleno derecho de la citada resolución, al amparo de lo establecido en los artículos 62 y 102 LPAC:

A) Que dicha resolución se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para otorgar una concesión directa de explotación de recursos de la Sección C) LM, pues para ello es necesario que se haya puesto de manifiesto, previo otorgamiento de un permiso de investigación o de una autorización o concesión administrativa, un recurso mineral que pueda ser clasificado en dicha Sección, y que sea susceptible de aprovechamiento racional, lo que entiende el interesado que no habría sucedido con la superficie otorgada en concesión mediante la resolución cuestionada, que excede de la que fue objeto en su día de la autorización para extraer recursos de la Sección A) LM. Añade que la Exposición de Motivos de dicha Ley insiste en que entre las condiciones necesarias para el otorgamiento de toda concesión minera está *"la exigencia rigurosa de haber sido plenamente comprobada la existencia de un recurso susceptible de aprovechamiento racional"*, alegando que, de no admitirse que existiera un error en la Administración a la hora de otorgar concesión por las cuatro cuadrículas mineras, y que tal fuera precisamente la intención de aquella al otorgar la citada concesión, ésta incurriría en el vicio de *"haberse omitido la preceptiva comprobación de la concurrencia de dicho requisito"*, referido al hecho de *"no haberse puesto de manifiesto recurso alguno en las cuadrículas asignadas"* a la empresa concesionaria.

B) Además, alega que la resolución objeto de revisión de oficio habría incurrido en la omisión del dictado de la trascendental Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que considera que debía emitirse previamente al otorgamiento de la concesión cuestionada, conforme a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y su normativa de desarrollo, así como en la Ley regional 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (LPMAMU). Y añade que, frente a dicha exigencia legal, no puede oponerse que con anterioridad a la entrada en vigor de dichas normas la empresa ya tenía otorgada una autorización para la explotación de recursos mineros de la Sección A), pues la solicitud de concesión se basa en un proyecto de aprovechamiento minero nuevo y de una magnitud muy superior a la superficie autorizada en su día, con los consiguientes nuevos efectos ambientales sobre dicho nuevo ámbito territorial.

III. Junto a todo lo anterior, al amparo de lo establecido en el artículo 70 de la LPMAMU, solicita que se acuerde la suspensión inmediata de las labores de explotación, al realizarse sin la preceptiva DIA.

Al citado escrito acompaña copia de un anuncio insertado en el BOE de 22 de marzo de 2000 sobre *"Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas sobre otorgamiento de la concesión directa de explotación de la Sección C nombrada "--, número --, sita en término municipal de Alhama de Murcia"*; copia de un contrato privado suscrito el 2 de enero de 1979 entre un representante de los herederos de x y "--, por el que los primeros ceden a la segunda el aprovechamiento de los áridos y las arenas existentes en el denominado cabezo *"De Cueva del Cuervo"* y en la *"Rambla del Romero"*, respectivamente (delimitado el primero por referencia a otro determinado cabezo, a un barranco y a la citada rambla), por un determinado precio y plazo de tiempo, facultando además a dicha mercantil para la instalación de la maquinaria precisa para efectuar el aprovechamiento. En dicho contrato obran varias diligencias suscritas por las partes para la ampliación del plazo y el aumento del precio del contrato, destacando la última, suscrita por x como actual propietario, quedando establecido el plazo final en el 31

de diciembre de 2009; asimismo, aporta copia de unas hojas en las que se consigna un plano delimitando cuatro cuadrículas mineras y unas determinadas coordenadas UTM, indicándose en el mismo que éstas son las facilitadas por "--" en el plan de labores de 2003.

SEGUNDO.- En la misma fecha que la de presentación del escrito reseñado en el Antecedente anterior, es decir, el 26 de mayo de 2003, x presentó otro escrito dirigido a la misma Dirección General en el que, junto a otros extremos, solicitaba que se requiriese a "--" para que se procediese a determinar los límites superficiales de la autorización para recursos de la Sección A) LM otorgada en su día.

TERCERO.- El 4 de mayo de 2004 x presentó escrito en el que viene a precisar que la primera instancia presentada el 26 de mayo de 2003 lo fue a los efectos del artículo 102 LPAC, a cuyo efecto reitera y amplía los motivos de nulidad de pleno Derecho sobre la resolución de referencia.

CUARTO.- Previa la realización de los informes y demás trámites obrantes en el expediente remitido, el 23 de noviembre de 2004 el Consejero de Economía, Industria e Innovación dictó Orden por la que, de conformidad con lo establecido en el artículo 102.3 LPAC, inadmitía la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de la resolución de referencia.

QUINTO.- Interpuesto en su día recurso contencioso-administrativo contra la referida Orden, el 31 de julio de 2009, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia dictó sentencia nº 693/2009, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 1.096/2004, con el siguiente fallo:

"Con rechazo de la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa, estimar en parte el recurso contencioso administrativo núm. 1.096/04 interpuesto por x contra la Resolución de la Consejería de Economía, Industria e Innovación de la Región de Murcia, de 23 de noviembre de 2004, que acuerda inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de 19 de febrero de 2000, por la que se otorgó a la mercantil --, la concesión directa de explotación para recursos de la Sección C de la Ley de Minas, denominada "--", núm.--". Anulando y dejando sin efecto la referida resolución de 23 de noviembre de 2004, para que se proceda por la Administración a admitir la solicitud de revisión de oficio del art. 102 de la Ley 30/92, en todos sus trámites, con intervención del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, resolviendo libremente lo que proceda; sin costas." (f. 420 y sgtes. exp.).

SEXTO.- Instada la ejecución provisional de dicha sentencia por x, mediante Auto de 7 de abril de 2010 la citada Sala acordó "acceder a la ejecución provisional de la sentencia, que solicita la recurrente, en el sentido de que por la Administración regional proceda a iniciar a tramitar (sic) el procedimiento de la revisión de oficio, tal y como se acordó en sentencia".

SÉPTIMO.- En ejecución de la referida sentencia, con fecha 26 de mayo de 2010 el Consejero de Universidades, Empresa e Investigación dictó Orden acordando "iniciar" el expediente de revisión de oficio de actos nulos relativo a la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de 19 de enero de 2000, ya citada, disponiendo asimismo dicho Consejero "conservar e incorporar al expediente los actos y trámites realizados en relación con el presente expediente de revisión de oficio, no afectados por la anulación de la Orden del Consejero de Economía, Empresa e Innovación de 23 de noviembre de 2004", también citada. Dicha Orden fue notificada a los interesados (folios 810 y sgtes. exp.).

OCTAVO.- El 24 de febrero de 2011, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería competente formuló propuesta de resolución en la que, tras exponer los antecedentes y consideraciones jurídicas pertinentes, propone al titular de dicha Consejería, previos los dictámenes de la Dirección de los Servicios Jurídicos y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que desestime la solicitud de revisión de oficio instada en su día por x.

NOVENO.- El 18 de abril de 2011, la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió informe en el que hace suyas las consideraciones expresadas en la referida propuesta de resolución, añadiendo que en la fecha del informe se encuentra pendiente de resolver el recurso de casación interpuesto en su día por "--" (codemandada en el antes citado recurso contencioso-administrativo) contra el Auto que acordó la ejecución provisional de la parcialmente transcrita sentencia (Antecedente Segundo). Añade que también se encuentra pendiente de resolver el recurso de casación interpuesto por dicha mercantil contra la misma sentencia.

DÉCIMO.- Obra en el expediente remitido un Auto de 17 de noviembre de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por el que acordó inadmitir el recurso de casación interpuesto por "--" contra el referido Auto.

UNDÉCIMO.- En la fecha y por el órgano expresados en el encabezamiento del presente Dictamen se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de revisión de oficio tramitado al amparo de lo establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en concordancia con lo establecido en el artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento.

I. De los Antecedentes reseñados se desprende que, tras ser acordada en la Orden de 26 de mayo de 2010, la "iniciación" del presente procedimiento revisorio (aunque en rigor, debido a que el mismo ya se había iniciado mediante la solicitud del interesado presentada en su día y luego ampliada -Antecedentes Primero y Tercero-, la citada Orden debería haber acordado, tal y como indicaba la referida sentencia, "admitir a trámite" tal solicitud de revisión de oficio), dicha Orden dispuso asimismo, como acto de instrucción, la incorporación al procedimiento de

los "actos y trámites realizados en relación con el presente expediente de revisión de oficio no afectados por la anulación de la Orden del Consejero de Economía, Empresa e Innovación de 23 de noviembre de 2004", formulándose inmediatamente después la propuesta de resolución (Antecedente Octavo), que luego se remitió a la Dirección de los Servicios Jurídicos y después a este Consejo Jurídico.

Sin embargo, si se examina la documentación incorporada al expediente a virtud del referido acto de instrucción contenido en la mencionada Orden, se advierte que, tras el último trámite de audiencia concedido en su día a los interesados en el seno del procedimiento administrativo que culminó en su día con la Orden de 23 de noviembre de 2004, de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio (Orden luego anulada judicialmente), entre tal documentación se encuentran actuaciones respecto de las que los interesados no pudieron entonces formular alegaciones, pues tales actuaciones se realizaron, o se han incorporado al presente procedimiento administrativo, después de que se practicara el último trámite de audiencia y vista del expediente concedido a los interesados, lo que sucedió el 6 de abril (para "--") y el 21 de abril de 2004 (para x).

Así, y sin ánimo exhaustivo, obran en el expediente sendos informes sobre la cuestión debatida emitidos el 5 de octubre de 2004 por el Asesor Facultativo de la citada Dirección General y por el Técnico Responsable de Minas (folios 300 a 309 exp.); la documentación remitida posteriormente al Tribunal Superior de Justicia en el recurso 1096/2004, alguna de ella no obrante inicialmente en el expediente sometido a anteriores trámites de audiencia; la sentencia nº 1042/2008, del mismo Tribunal y Sala ya citado, de 5 de diciembre, por la que se estima la solicitud presentada en su día por "--" para que por la Administración regional se proceda a la expropiación forzosa de las cuatro cuadrículas mineras objeto de la concesión directa de explotación de recursos de la Sección C) LM otorgada por resolución de 19 de enero de 2000 del Director General de Industria, Energía y Minas (es decir, la misma que es objeto del presente procedimiento revisorio); el Auto de dicho Tribunal y Sala de 29 de mayo de 2009 acordando la ejecución provisional de dicha sentencia (folios 435 a 440 exp.); la Orden del ya citado Consejero, de fecha 2 de diciembre de 2009, por la que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto por x contra la desestimación presunta de su previa solicitud de fijación de límites de la autorización de 29 de mayo de 1981 (alegada por el interesado como antecedente de la mencionada resolución de 19 enero de 2000), Orden que establece que por la Dirección General competente se dicte la resolución expresa que proceda sobre dicha solicitud (folios 429 a 434 exp.); la sentencia nº 27/2009, de 22 de enero, estimatoria de la previa solicitud presentada en su día por "--" para que por la Administración regional se proceda a la expropiación forzosa de determinados terrenos, adyacentes y accesorios a los de las cuatro cuadrículas mineras a que se refería la anterior sentencia, propiedad de x, necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de la mencionada concesión minera; el Auto del citado Tribunal y Sala, de 17 de junio de 2009, por el que acuerda la ejecución provisional de la anterior sentencia (folios 441 a 446 exp.); y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de diciembre de 2009, por el que se declara la urgente ocupación, a efectos de su expropiación forzosa, de los bienes a que se refiere la citada sentencia de 22 de enero de 2009 (folios 447 a 452 exp.).

Aun cuando toda la citada documentación ha sido ya conocida por los sujetos interesados en el presente procedimiento revisorio, en cuanto los mismos han sido también partes personadas en los diferentes recursos contenciosos-administrativos tramitados a que antes se ha hecho referencia, lo cierto es que las alegaciones que eventualmente pudieran haber efectuado sobre la incidencia de alguna de tales actuaciones administrativas y judiciales respecto de la resolución de 19 de enero de 2000 que es objeto del presente procedimiento revisorio, lo habrían sido en el seno de dichos procesos judiciales, los cuales son, obviamente, distintos del procedimiento administrativo que nos ocupa (en el que sólo obra alguno de los escritos presentados por las partes, y sólo sobre alguno de tales procesos). Toda la apuntada documentación ha de considerarse como actuaciones relevantes en mayor o menor medida para analizar la pretendida declaración de nulidad de pleno derecho de la resolución objeto del presente procedimiento revisorio, debiendo por ello darse la posibilidad a los interesados para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, de conformidad con lo establecido en el artículo 84.1 LPAC.

A tal efecto, debe retrotraerse el procedimiento a la fase inmediatamente anterior a la formulación de la propuesta

de resolución objeto de Dictamen a fin de proceder a lo indicado, con posterior formulación de una nueva propuesta de resolución, que deberá remitirse, junto a lo complementariamente actuado, a la Dirección de los Servicios Jurídicos, que deberá informar especialmente de la firmeza o no de las citadas sentencias, tras lo cual deberán remitirse tales actuaciones a este Consejo Jurídico para la emisión del Dictamen que proceda sobre el fondo del asunto.

II. Por otra parte, deben incorporarse al expediente, y remitirse en su momento a este Consejo Jurídico, los estudios y planos acompañados por las partes, y los citados por la Dirección General competente, en el procedimiento tramitado para la determinación de límites de la autorización de 29 de mayo de 1981 (Antecedente Segundo); procedimiento que se ha incorporado al presente expediente por su conexión con el procedimiento revisorio objeto de Dictamen, pero sin incluir los referidos estudios y planos. Y todo ello sin perjuicio del análisis de la incidencia que tal procedimiento, y de la resolución que sobre el mismo debiera adoptarse, en relación con el acto sometido a revisión de oficio, lo que se abordará en el Dictamen de este Consejo Jurídico sobre el fondo de las cuestiones planteadas.

Asimismo, en el expediente remitido se citan diversos planes anuales de labores aprobados tras la autorización de 29 de mayo de 1981 y un plan o proyecto de restauración del espacio natural afectado por las labores extractivas presentado en 1996 al órgano ambiental; deben asimismo remitirse tales documentos, e indicarse hasta cuando fueron aprobados los primeros.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede retrotraer el procedimiento objeto de Dictamen al momento inmediatamente anterior a la formulación de la propuesta de resolución, a fin de que se otorgue a los interesados el preceptivo trámite final de audiencia y vista del expediente, por las razones expresadas en la Consideración Segunda, I.

SEGUNDA.- Asimismo, deberá remitirse en su momento a este Consejo Jurídico las actuaciones complementarias que se realicen conforme a lo expresado en la conclusión anterior, así como la documentación indicada en la Consideración Segunda, II del presente Dictamen. Todo ello a los efectos de la emisión del preceptivo Dictamen sobre el fondo del asunto.

No obstante, V.E. resolverá.