



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **235/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de febrero de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos por la falta de resolución expresa en el expediente administrativo de aprobación del Plan de Labores de la explotación minera Cantera Fulsan (expte. **35/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 3 de septiembre de 2015 una procuradora de los Tribunales, actuando en nombre y representación de la mercantil -- (en adelante, --), formula ante la entonces Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que explica que esa empresa es titular de la concesión de explotación de áridos (C.D.E.) nº 21.936, de la sección "C" de la Ley de Minas, situada en el término municipal de Alhama de Murcia.

Añade que el 2 de enero de 2015 su representada presentó, para su aprobación, ante la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, el Plan de Labores de ese año, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley de Minas y 92 de su Reglamento.

Sin embargo, denuncia que ese órgano directivo no se ha pronunciado hasta el momento en que interpone la acción de resarcimiento, lo que supone una vulneración de lo que se dispone en los artículos 70.4 de la Ley de Minas y 92.5 de su Reglamento y entra en contradicción con el Fundamento de Derecho Tercero, 2, de la resolución del Secretario General de la citada Consejería, adoptada el 15 de diciembre de 2013 por delegación del titular del Departamento.

La representante argumenta que la tardanza en resolver expresa o tácitamente la solicitud de aprobación del Plan de Labores de 2015 produce las siguientes consecuencias nefastas para --:

1.- Provocará en ese mes de septiembre de 2015 la paralización y el cese en la actividad minera dado que la empresa carece de ese Plan y, consecuentemente, de explosivo para desarrollar sus trabajos.

2.- Ha obligado a disminuir ostensiblemente la producción.

3.- Ha impedido que se le acepten a la empresa ofertas de suministro, e incluso que pueda suministrar, ya que las contratistas requieren, entre otros requisitos, que el Plan de Labores esté aprobado.

4.- Le causa una lesión esencial y una disminución clara de su fondo de comercio.

5.- La paralización de la actividad minera conlleva la paralización de toda la actividad de obras de --, ya que esta última depende de la primera.

Además, sostiene que los daños que se han provocado o que se producirán a la empresa son de la siguiente naturaleza:

A) Daño emergente.

a) Despido obligatorio de todos los trabajadores.

b) Incumplimiento de contratos de suministro firmados, ofertados o en ejecución.

c) Imposibilidad de acudir a licitaciones públicas de contratos de suministros (promovidas, por ejemplo, por TRAGSA o por ADIF) o de presentar ofertas a particulares que liciten obras con la Administración.

d) Revisión de la expropiación de la superficie expropiada.

e) Pérdida de la inversión realizada en maquinaria e instalaciones.

B) Lucro cesante.

Pérdida del beneficio que pudiera obtenerse por el desarrollo de la actividad industrial minera en los años que restan de concesión.

De conformidad con lo expuesto, la representante solicita que se comunique de inmediato la aprobación por silencio del Plan de Labores de 2015 y que se declare la responsabilidad patrimonial en la que ha incurrido la Administración regional minera por no haber resuelto la aprobación del Plan citado. No obstante, no valora el daño por el que solicita el citado resarcimiento económico.

Junto con el escrito aporta una copia de la escritura de apoderamiento conferido a su favor. Asimismo, acompaña una copia del *Pliego de cláusulas administrativas, técnicas y económicas para la contratación del suministro de áridos para el Proyecto de Ejecución de balsa de regulación dentro de la modernización del regadío de la zona regable de la Comunidad de Regantes del Tránsito Tajo-Segura de Librilla. Sector 2 (Murcia)* y otra de una solicitud de oferta de áridos realizada por la mercantil -- para la regeneración de la Bahía de Portman.

SEGUNDO.- La reclamación se admite a trámite por acuerdo del Secretario General de la entonces Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, adoptado el 2 de noviembre de 2015 por delegación del Consejero, que se le notifica a la representante de la mercantil interesada.

En esa resolución se expone que el plazo de resolución y notificación del procedimiento de responsabilidad patrimonial queda en suspenso por haber solicitado, con esa misma fecha -aunque en realidad se lleva a cabo el 11 de noviembre-, informe preceptivo y determinante del contenido de la resolución a la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, al amparo de lo que se dispone en el artículo 42.5,c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Asimismo, de conformidad con lo que se establece en el apartado a) del citado artículo 42.5 LPAC, la instructora del procedimiento adopta también la decisión de dejar en suspenso la tramitación del procedimiento por entender que la mercantil reclamante debe subsanar determinadas deficiencias y aportar documentos u otros elementos de juicio. A tal efecto, requiere a la empresa para que determine y justifique la cuantía económica de la reclamación y para que aporte copia de los documentos que justifiquen o respalden los daños, cesantes y emergentes, alegados. Asimismo le solicita que determine el momento en que la lesión debe entenderse producida.

TERCERO.- La representante interviniente presenta un escrito el 25 de noviembre de 2015 en el que expone que su mandante no ha recibido la certificación de acto presunto estimatorio de la aprobación del Plan de Labores de 2015 y en el que añade que lo ha solicitado en cinco ocasiones sin que haya recibido respuesta. También manifiesta que ha pedido en siete ocasiones que se tramite y se resuelva la aprobación del citado Plan de Labores y que tampoco ha obtenido contestación.

De igual forma, se pregunta que cómo puede fundamentarse la remisión del Plan de Labores a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente en cumplimiento del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Carrascoy y el Valle cuando dicho instrumento no ha sido aprobado y no existe, por tanto.

Por último, manifiesta que la fecha en la que se produjo la lesión es la de 2 de abril de 2015, ya que fue el momento en que debió aprobarse el Plan de Labores de 2015 por silencio administrativo positivo.

Junto con el escrito adjunta un informe pericial de daños en el que se determina la lesión causada hasta ese momento, que valora en la suma de 70.980 euros. En la Conclusión primera de ese documento se explica que, como consecuencia de lo que se ha expuesto, la empresa *"se ha visto en la necesidad de adelantar su ciclo de explotación, incurriendo para ello en un sobrecoste"*. Ese cálculo incluye exclusivamente el incremento observado en los denominados gastos indirectos, obviando el reparto de los gastos generales aplicables así como el coste financiero de dicho incremento.

De otra parte, se explica en el informe escrito que esa concreción del daño no incluye el daño provocado por daños que denomina *emergentes* (conclusión segunda) ni el lucro cesante, que *"básicamente estaría compuesto por la pérdida del beneficio que pudiera obtenerse por el desarrollo de la actividad industrial minera en los años que restasen de concesión"*.

También acompaña numerosas copias de documentos con los que pretende acreditar la producción del perjuicio sufrido. Entre ellos se incorpora un certificado del importe de las ventas de áridos de la cantera durante el año 2014 y en el período de 2015 comprendido hasta el mes de octubre; facturas de compras de explosivos en los años 2014 y 2015; copia de las hojas del Libro-Registro de consumo de explosivos de esos años; facturas de perforación para voladuras también relativas a esos periodos; facturas de consumo eléctrico correspondientes a esos años, y facturas del Servicio de Seguridad en voladuras referentes a esos dos ejercicios .

CUARTO.- El 4 de diciembre de 2015 se recibe el informe realizado por un Inspector Minero el día 2 de ese mes en el que explica que, de acuerdo con lo que se pone de manifiesto en el Plan de Labores para 2015 presentado ante el referido órgano directivo, los trabajos de arranque del recurso minero se realizan por medio de perforación y uso de explosivos.

De igual modo, informa de que la autorización de la empresa para el consumo de explosivos expiró el 29 de septiembre de 2015 y que el último consumo autorizado para la cantera es de fecha 16 de septiembre de ese mismo año. Añade que la renovación de la autorización del consumo de explosivos precisa acreditar ante la Delegación del Gobierno que se dispone de un Plan de Labores aprobado.

En consecuencia, la empresa no pudo realizar labores de arranque del material desde el citado 29 de septiembre de 2015, ya que no disponía de autorización de consumo de explosivos.

También expone que, no obstante, la ausencia de aprobación del Plan de Labores no le impedía a la empresa realizar trabajos de comercialización del recurso que tuviera procesado y acopiado con anterioridad.

Así pues, considera que la valoración de las pérdidas debería realizarse, en todo caso, desde el mencionado 29 de septiembre hasta la fecha de emisión del informe el 2 de diciembre siguiente (dos meses) y entiende que ese daño ascendería, en realidad, a 11.889,85 euros.

QUINTO.- A instancias de la instructora, se trae al procedimiento una copia del expediente (3M15EL000001) sobre aprobación del Plan de Labores para 2015 tramitado en su momento por el Servicio de Minas de la Dirección General ya citada.

SEXTO.- El Jefe de Servicio de Minas realiza el 10 de junio de 2016 un informe complementario al que se emitió con anterioridad en el que expone que -- ha actuado en todo momento como si el silencio administrativo operase en sentido positivo a la aprobación del Plan anual de Labores para el ejercicio 2015.

Según entiende, ello se deduce de lo que la representante de la empresa manifestó en los escritos que presentó en los trámites del expediente de aprobación del Plan los días 13 de mayo, 17 de julio y 1 y 23 de octubre de 2015, en los que reconocía expresamente que transcurridos tres meses desde la presentación del Plan de Labores (o tres meses más al haberse solicitado un informe preceptivo y determinante) se entendía aprobado por silencio administrativo positivo.

A esa consideración añade que no consta que la mercantil hubiera paralizado los trabajos en la explotación por no haberse emitido una resolución expresa de aprobación del citado Plan.

Por otro lado, también señala que no parece tener sentido que a través de un Plan anual de Labores, que se presenta en desarrollo de un proyecto general de explotación previamente aprobado, se transfieran facultades relativas al dominio público (como, por ejemplo, la ampliación del perímetro otorgado en la concesión prescindiendo del procedimiento sustantivo y ambiental correspondiente) o que se modificara la geometría de los frentes de la misma con contravención de las condiciones para la protección del medio ambiente impuestas en el momento del otorgamiento en virtud de una Declaración de Impacto Ambiental o de un Plan de Restauración del espacio natural afectado por la explotación.

Por ello, el artículo 23.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), determina que *"Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante"*.

Se explica en el informe que el Plan de Labores para 2015 contemplaba la realización de trabajos mineros en una zona que no se permite en el PORN de Carraschoy y El Valle. Además de ello, según un informe jurídico de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de 20 de febrero de 2015, el sometimiento de los Planes de Labores de la explotación -- al régimen de protección cautelar establecido en el citado artículo 23 LPNB resultaría especialmente relevante en el caso de que el proyecto de explotación no hubiese sido sometido en su día ni a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental ni a una adecuada Evaluación de sus Repercusiones, como ocurría en este caso concreto.

Finalmente, en el informe se formulan las siguientes conclusiones:

"Primera.- En opinión del técnico que suscribe, no se ha producido daño ni perjuicio a la mercantil por la no emisión explícita de resolución de aprobación o expedición de certificado de acto presunto, pues, admitiendo el planteamiento de --, el Plan de Labores de 2015 estaría aprobado a los tres meses de su presentación al no haberse impuesto modificaciones dentro del plazo establecido en el artículo 92.5 del Reglamento General para el Régimen de la Minería y, en consecuencia, no habría motivo alguno para paralizar los trabajos en la explotación minera, salvo de forma voluntaria por la propia mercantil, ya que la administración no lo ha ordenado, ni explícita ni

tácitamente.

Según lo dispuesto en el artículo 43.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a partir de la fecha en que -- ha considerado aprobado el Plan de Labores de 2015, en cualquier momento la propia mercantil ha podido hacer valer los efectos derivados de la aprobación por silencio, por cualquier medio admitido en Derecho y ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada (incluida el Área de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno en Murcia, como administración competente para autorizar el consumo de explosivos), caso de haberlo necesitado para continuar con el desarrollo normal de su actividad, ya que el certificado de actos presuntos positivo no es el único medio para su acreditación.

Consta en el informe emitido por técnico del Servicio de Minas con fecha 2 de diciembre de 2015, que el último consumo de explosivos autorizado a -- por la Delegación del Gobierno en Murcia es de fecha 16 de septiembre de 2015. En consecuencia, al menos hasta esa fecha, o la posterior en que tuviese lugar la voladura correspondiente a esta autorización en la cantera --, los trabajos en la explotación se han desarrollado como si el Plan de Labores de 2015 estuviese aprobado, sin que las fechas de 2 de abril y 2 de julio de 2015 a las que alude la representante de -- en su escrito presentado el 1 de octubre de 2015, como de vencimiento del plazo para resolver su aprobación, hayan supuesto limitación alguna a la actividad de la mercantil en la explotación minera.

En todo caso, de apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial por el retraso en la emisión expresa de la resolución de aprobación del Plan de Labores, en opinión del técnico que suscribe el responsable de la demora sería el organismo a quien corresponde emitir el informe preceptivo y determinante de su contenido y no el que finalmente debe emitirla.

Segunda.- Se solicita que desde el Servicio Jurídico que corresponda se analice la cuestión de si la ausencia de la emisión del informe a que se refiere el artículo 23.3 de la Ley 42/2007, dentro de los plazos en que debe resolver la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera sobre la aprobación de los Planes anuales de Labores puede originar o no un silencio positivo o, incluso si realmente puede resolver con la ausencia de este informe preceptivo y vinculante, determinante del contenido de la resolución, debiendo dictarse en consecuencia las oportunas instrucciones a este Servicio de Minas".

En ese sentido, también se aporta un informe emitido el 13 de noviembre de 2015 por una Asesora Jurídica con el visto bueno de la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico, Económico y Sancionador de la Dirección General ya citada.

En ese documento se contienen las siguientes conclusiones:

"Primera.- (...) el plazo máximo que podía permanecer suspendido el procedimiento relativo a la aprobación del Plan de Labores 2015, en tanto se recibía el informe ambiental requerido a la Dirección General de Medio Ambiente, era de tres meses.

Segunda.- Desde que se presentó el Plan de Labores para su aprobación el 2 de enero de 2015, y descontado el

plazo máximo que el procedimiento pudo estar suspendido (3 meses desde que se requirió a la Dirección General de Medio Ambiente el informe ambiental mediante comunicación interior de 13 de enero de 2015), se constata que ha transcurrido el plazo de tres meses previsto para su aprobación de acuerdo con lo señalado en el artículo 70 de la Ley de Minas y no se ha emitido resolución alguna.

Tercera.- Procede por tanto la emisión del certificado acreditativo del silencio producido relativo al Plan de Labores 2015, de acuerdo con el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como se solicitó en fechas 13 de mayo, 17 de julio, 28 de julio, 4 de septiembre y 9 de octubre del presente año, por la mercantil --".

De acuerdo con lo expuesto, también se contiene en el expediente una copia de la certificación acreditativa del silencio administrativo, ya mencionada, fechada igualmente el 13 de noviembre de 2015.

SÉPTIMO.- El 30 de noviembre de 2016 se confiere el oportuno trámite de audiencia a la empresa interesada. Su representante presenta un escrito el 16 de diciembre siguiente en el que realiza las siguientes manifestaciones:

1.- Que se reitera en lo que se expuso en el escrito con el que aportó el informe de valoración del perjuicio sufrido por la falta de aprobación expresa del Plan de Labores de 2015.

2.- Que en los trámites del procedimiento patrimonial se evacuó el 2 de diciembre de 2015 un informe técnico de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, al que la propia instructora calificó en su momento como preceptivo y determinante, en el que se reconocía, en parte, la existencia de responsabilidad extracontractual administrativa. Añade que, sin embargo, con fecha 5 de diciembre de 2016 se le dio traslado de un informe complementario fechado el 10 de junio de ese año en el que, en contradicción con el anterior, se negaba la existencia de la citada responsabilidad patrimonial.

3.- Que su mandante emplazó en cinco ocasiones al órgano directivo citado para que aprobara el citado Plan y para que, una vez transcurrido el plazo legal para ello, emitiera los correspondientes certificados de acto administrativo presunto. Expone que dichas solicitudes fueron respondidas en sentido negativo en los siguientes términos:

a) En la comunicación de 14 de enero de 2015 se expone que, a tenor del artículo 42.5,c) LPAC, se suspende el plazo para resolver sobre la aprobación del Plan de Labores hasta la emisión del preceptivo informe de Medio Ambiente.

b) En la comunicación de 27 de julio de 2015 se insiste en la suspensión del plazo para resolver y no se emite el certificado mencionado de conformidad con lo que se dispone en el artículo 83.3 LPAC.

c) Por resolución de 22 de septiembre de 2015 se denegó expresamente la emisión del certificado y se acompañó un informe realizado el día anterior por el Jefe de la Sección Administrativa en ese sentido.

Por esa razón, se pregunta cómo es que en el informe complementario fechado en junio de 2016 se puede considerar aprobado el Plan de Labores de 2015 a los seis meses por silencio administrativo y se denegó, sin embargo, en tres ocasiones la emisión del certificado, dos de ellas después de que hubiera transcurrido dicho plazo.

d) Además, informa de que el 20 de noviembre de 2015 se le comunicó que la Oficina de Impulso Socioeconómico había emitido un informe pero que hasta el 2 de diciembre de 2015, es decir, doce días después no se declaró aprobado el Plan de Labores.

La procuradora explica que la Administración regional comunicó a su mandante que el plazo de aprobación del Plan quedaba suspendido *sine die* hasta que se emitiera informe medioambiental y, en consecuencia, que el silencio tenía carácter negativo, hasta el punto de que denegó expresamente la emisión de los certificados que se le solicitaron.

4.- Que la valoración del perjuicio causado a -- se refleja en el dictamen pericial aportado por esa mercantil, y que se explica en él que la cuantificación del perjuicio se debe al incremento de los gastos directos derivados de la necesidad de hacer acopio de existencias para garantizar la demanda de las mismas, por lo que tuvo que adelantar su ciclo de explotación incurriendo en unos sobrecostes de 70.980 euros, que es la cantidad que se reclama.

Junto con su escrito acompaña copia de las referidas comunicaciones.

OCTAVO.- El 16 de febrero de 2018 se emite propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial minera.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría y el índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 23 de febrero de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de

responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con los artículos 142.3 LPAC y 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Régimen legal aplicable, legitimación, y procedimiento seguido.

I. La reclamación se sustancia con arreglo al régimen previsto en la LPAC dado que era la Ley que estaba vigente cuando se inició el procedimiento, de acuerdo con lo que se establece en la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, actualmente en vigor.

II. La solicitud de indemnización ha sido interpuesta por una mercantil interesada que es quien sufre los supuestos daños patrimoniales por los que solicita una indemnización.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de su competencia.

III. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año de prescripción de la acción de resarcimiento que se establece en los artículos 142.5 LPAC y 4.2 RRP.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien resulta procedente formular las tres siguientes observaciones:

a) En primer lugar, se advierte que se ha sobrepasado con exceso el plazo de tramitación del procedimiento al que se refiere el artículo 13.3 RRP.

De hecho, se puede constatar que el expediente quedó paralizado entre la fecha en que la empresa petitionerio presentó su escrito de alegaciones con ocasión del trámite de audiencia, en diciembre de 2016, y el momento en que se emitió la propuesta de resolución, en febrero de 2018, sin que se aprecien razones que pudieran justificarlo.

b) Como ya se puso de manifiesto en el Antecedente segundo de este Dictamen, en el acuerdo de inicio del procedimiento se señalaba asimismo que el plazo de resolución y notificación del procedimiento de responsabilidad patrimonial quedaba en suspenso porque se había solicitado el informe *preceptivo* y *determinante* del contenido de la resolución a la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, al amparo de lo que se dispone en el artículo 42.5,c) LPAC.

Sin embargo, no cabe la menor duda de que, a la vista de lo que previene el artículo 10.1 RRP, segundo párrafo, (*"En todo caso, se solicitará informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable"*), ese informe resulta preceptivo pero en modo alguno determinante ya que no se le atribuye expresamente ese carácter y que la propuesta de resolución debe elaborarse sobre la base de la totalidad de la prueba que haya podido practicarse y de la de otros informes facultativos que se hayan podido incorporar al procedimiento. En consecuencia, no se puede considerar que el informe del Servicio presumiblemente autor del daño revista el carácter de vinculante ni mucho menos de determinante del contenido de la resolución que se pueda dictar en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Por lo tanto, no resultaba posible acordar en este caso la suspensión del procedimiento por la razón que se ha apuntado.

c) También se expuso en el citado Antecedente de este Dictamen que la instructora del procedimiento había adoptado la decisión de dejar en suspenso la tramitación de las actuaciones ya que entendía que la empresa interesada debía subsanar determinadas deficiencias y aportar ciertos documentos y elementos de juicio. A tal efecto, requirió a la citada mercantil para que determinase y justificase la cuantía económica de la reclamación y para que aportase copia de los documentos que justificasen o respaldasen los daños, cesantes y emergentes, alegados. Asimismo le solicitó que precisase el momento en que la lesión debía entenderse producida. No obstante, y de manera contraria a lo que se dispone en el artículo 71 LPAC, no se le advertía de que, en el supuesto de que no lo llevase a efecto, se le tendría por desistida de su petición.

En este sentido, ya dejó señalado este Consejo Jurídico, y así se recoge en su Memoria correspondiente al año 2002, que la actuación instructora de requerir al interesado la aportación de diversos documentos cuando el escrito de reclamación cumple todos los requisitos exigidos por el artículo 70 LPAC no puede ampararse en el mencionado precepto legal, dado que dicha documentación no es exigida como preceptiva por la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, al aludir el artículo 6 RRP únicamente a los documentos que se consideren oportunos.

Y también ha puesto de manifiesto (por ejemplo, en su Dictamen núm. 148/2015) que tampoco puede vincularse con ese requerimiento de documentación el efecto de que quede en suspenso el plazo para resolver el procedimiento cuando -como sucede en este caso- dichos documentos no revisten el carácter de preceptivos de conformidad con la norma reguladora del procedimiento.

A lo que se ha mencionado hay que añadir lo que el Consejo de Estado advierte en su Memoria correspondiente a los años 2012 y 2013, en la que denuncia *"que, en ocasiones, se asiste a un uso extremado de esas potestades de subsanación, como es el que se produce en los casos en los que los administrados son requeridos, en la fase inicial de los correspondientes expedientes administrativos, a especificar o concretar aspectos de sus pretensiones, con expresa invocación a que, de no hacerlo, se les aplicará el aludido régimen de desistimiento. Así se produce, por ejemplo, con ocasión de reclamaciones de índole indemnizatoria, en la que los órganos instructores demandan que los interesados especifiquen y cuantifiquen los perjuicios que aducen, con aportación de los oportunos documentos o elementos probatorios."*

En realidad, en esos casos no se está ante un defecto en el modo de plantear las solicitudes, sino en la invocación de datos genéricos y no suficientemente individualizados, lo que debe canalizarse, según los casos, a través de una doble vía distinta de las subsanaciones bajo advertencia de desistimiento, como son:

- De un lado, la aplicación del régimen de mejoras o modificaciones de las solicitudes (...).

- De otro, el trámite probatorio, en el que corresponde a los interesados aportar los elementos probatorios que estén a su alcance o corran a su cargo y acrediten las diversas cuestiones que los interesados hayan suscitado.

En ese sentido, es claro que, de no producirse tal aportación de elementos probatorios, los afectados deberán estar al restante material probatorio que obre en el expediente y a la resolución que los órganos actuantes construyan a partir de tal material".

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en los artículos 139 y siguientes de la LPAC.

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese último precepto citado, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

II. Como se ha expuesto con anterioridad, la mercantil interesada solicita una indemnización porque considera que la falta de aprobación del Plan de Labores correspondiente a 2015 o, al menos, la falta de emisión del certificado del silencio producido que solicitó en varias ocasiones le ha provocado los daños que alega, que deben ser objeto del oportuno resarcimiento patrimonial.

La lectura del expediente administrativo permite, asimismo, tener por acreditado que el representante -- presentó el 2 de enero de 2015 la solicitud de aprobación del referido Plan de Labores, al que venía obligada esa mercantil en virtud de lo que se dispone en el artículo 70 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en el 92 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería. Además, en esos preceptos se determina que dichos planes de labores presentados se deben considerar aprobados *"si en el plazo de tres meses no se imponen modificaciones"*.

No obstante, como en ese documento se proyectaba la realización de una parte de las labores dentro del ámbito de la zona clasificada por el PORN del Parque Regional de Carrascoy y el Valle como *"Zona de conservación compatible"*, en la que se prohíben expresamente las explotaciones mineras, la Dirección General de Industria, Energía y Minas dio traslado de esa solicitud (mediante comunicación interior de 13 de enero de 2015) a la Dirección General de Medio Ambiente para que emitiera informe preceptivo. En este sentido, se debe recordar que el entonces artículo 22 LPNB disponía que: *"1. Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan."*

2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.

3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días."

La redacción de ese precepto resulta coincidente, en lo sustancial, con la que se recogía en el artículo 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que resultó derogada por la aprobación de la LPNB.

Y conviene resaltar igualmente que en el artículo cuarto de la Orden de 18 de mayo de 2005, de la Consejería de Industria y Medio Ambiente, por la que se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Regional Carrascoy y el Valle, se establecía que *"De conformidad con lo preceptuado en el artículo 7 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, y al objeto de garantizar que durante el procedimiento de aprobación del mismo no se produzcan actuaciones que supongan la degradación y alteración ambiental y ecológica de la zona afectada, se establecen las siguientes medidas cautelares:*

a) No podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que imposibilite o dificulte de forma importante la consecución de los objetivos del plan de ordenación de los recursos naturales.

b) El otorgamiento de autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, requerirá el informe previo favorable de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua. Este informe, que deberá ser sustanciado en un plazo máximo de noventa días, sólo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concorra alguna de las circunstancias referidas en el apartado anterior".

Además, el siguiente día 14 de enero de 2015 se comunicó a la empresa reclamante que se había solicitado ese informe a la Dirección General de Medio Ambiente y que, por considerarlo preceptivo y determinante del contenido de la resolución [ex artículo 42.5,c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC)] se suspendía el plazo de tres meses establecido para resolver el procedimiento de aprobación del Plan de Labores *"hasta la recepción de ese informe"*.

El análisis del expediente administrativo de aprobación del Plan de Labores permite constatar que a partir de ese momento la Dirección General de Industria, Energía y Minas realizó múltiples gestiones ante el mencionado órgano directivo ambiental para que éste emitiera su informe con la mayor brevedad posible y para que ella pudiera resolver también dentro del plazo correspondiente el procedimiento de autorización del Plan de Labores referente a 2015. Y también permite apreciar, como se ha señalado en varias ocasiones en este Dictamen, que ya desde el 13 de mayo de 2015 (como luego repetirá el 17 y el 28 de julio, el 3 de septiembre, y el 1 y el 23 de octubre siguientes), la representante de la empresa interesada solicitó que se declarara expresamente aprobado ese plan de trabajo por haber transcurrido el plazo establecido para ello o que se emitiera el correspondiente certificado de silencio positivo.

Por su parte, la Dirección General de Industria, Energía y Minas comunicó a la mercantil reclamante *"que sigue en suspenso el plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución, hasta la recepción del citado informe"* (comunicación fechada el 25 de mayo de 2015), o *"que se interrumpe el plazo de los trámites sucesivos, hasta la recepción del citado informe"* (comunicación fechada el 27 de julio).

De igual forma, hay que señalar que el 23 de octubre de 2013, en relación con una autorización de explotación de una cantera en Jumilla, la Asesora de Apoyo Jurídico de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, con el visto bueno de la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico, Económico y Sancionador, había emitido un informe en el que concluía que *"Transcurrido el plazo de suspensión, esta Dirección General no podrá dictar resolución si no se ha recibido el informe preceptivo del órgano ambiental competente, debiendo esperar a que se emita dicho informe aunque haya transcurrido el plazo legal para la emisión del mismo"*.

De manera coincidente, y ya en relación con la solicitud de autorización presentada por --, un Técnico de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Minas, informó el 23 de julio de 2015 (conclusión 2ª) que *"No se podrá dictar resolución si no se ha recibido el informe preceptivo del órgano ambiental competente, debiendo esperar a que se emita dicho informe aunque haya transcurrido el plazo legal para la emisión del mismo procediendo a interrumpir el plazo de los trámites sucesivos"*.

Por último, en los trámites del procedimiento de aprobación del Plan de Labores, el Jefe de la Sección Administrativa del Servicio de Minas emitió un informe el 21 de septiembre de 2015 en el que se comunicaba a la

empresa reclamante *"la no procedencia de la emisión de dicho certificado (de acto presunto positivo, según se dice), al encontrarse suspendido el procedimiento para su aprobación"*.

III. Una vez que se han expuesto los antecedentes del procedimiento de responsabilidad patrimonial es necesario reconocer que se produjo un mal o un anómalo funcionamiento del servicio público minero por dos clases de motivos, que son haber interrumpido la tramitación del procedimiento de aprobación del Plan de Labores más allá del plazo de tres meses que permitía la LPAC y no haber dictado una resolución expresa y, en todo caso, por no haber emitido el certificado acreditativo del silencio producido al que se refería el artículo 43.4 LPAC, cuando resultaba procedente hacerlo.

Así, por lo que se refiere a la primera cuestión, resulta sabido que una de las garantías que informan el régimen de los procedimientos administrativos es la que trata de asegurar que terminen en un plazo razonable. Sin embargo, también se debe recordar que las distintas leyes de procedimiento administrativo han contemplado diversas causas de suspensión de los plazos citados. De ese modo, si la Administración adopta el acuerdo correspondiente, ya que se trata para ella de una mera facultad, se suspende el plazo máximo de duración del procedimiento, que se reanuda cuando desaparece la causa de suspensión que concurría.

En este caso, se debe recordar que el artículo 83.3 LPAC permitía interrumpir el plazo de los trámites sucesivos en el supuesto de que se hubiese solicitado la emisión de un informe preceptivo que fuese determinante para la resolución del procedimiento. Pero ese precepto se debía poner en conexión necesaria con el artículo 42.5,c) de ese mismo Cuerpo legal, que permitía suspender el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución en ese mismo supuesto, esto es, cuando debieran solicitarse esos informes, como ya se ha dicho. Sin embargo, como se apostillaba en esa misma disposición legal, el plazo de suspensión no podía exceder en ningún caso de tres meses, que era el período máximo de tiempo en que podía quedar suspendida la tramitación de un procedimiento.

En la actualidad, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), resulta aún más clara en este punto y viene a consagrar claramente esa interpretación ya que, de manera expresa, señala en el artículo 80.3 que si el informe solicitado no se emite en el plazo de diez días *"se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22"*. Este último precepto, como hacía el anterior 42.5,c) LPAC, previene que el *"plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses"*. Pero añade para evitar dudas que *"En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento"*.

Por lo tanto, el plazo máximo en que podía estar suspendido el procedimiento de aprobación del Plan de Labores era de tres meses a contar desde la fecha (13 de enero de 2015) en que se cursó la solicitud al órgano ambiental que debía emitir informe preceptivo y determinante (aunque no vinculante). La reanudación del procedimiento debió haberse acordado el 14 de abril por lo que el plazo de tres meses de sustanciación habría vencido, en principio, el 14 de julio siguiente. No obstante, entre el día 2 -en que se presentó el Plan de Labores para su aprobación- y el 13 de enero -en que se solicitó informe a la Dirección General de Medio Ambiente- se consumieron 11 días, que debían descontarse de los tres meses de duración ordinaria del procedimiento. Ello hace que a comienzos del mes de julio de 2015 hubiera transcurrido el plazo legalmente establecido para la tramitación del referido procedimiento.

Esa circunstancia hacía posible, además, que se hubiera debido dictar resolución expresa en ese procedimiento

(ex artículo 42.1 LPAC) ya que la Administración está obligada a ello -cosa que no parece que hiciera en esta ocasión-, aunque fuera con sujeción al régimen que, en atención al sentido del silencio administrativo, se imponía en el artículo 43.3 LPAC. Y aún más resultaba procedente dictar resolución expresa desde el momento en que el 3 de septiembre la Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente emitió informe (desfavorable, eso sí) respecto de la aprobación del Plan de Labores de 2015 en toda la superficie que excediese de la *Zona de Uso Minero* del PORN.

Pero es que aún más resultaba conveniente y adecuado que la Administración minera, dentro del plazo de sustanciación del procedimiento y ante la simple constatación de que mediante la presentación del Plan de Labores se pretendía llevar a cabo una indebida ampliación del ámbito objetivo de la autorización administrativa de explotación, o modificar los contornos de la misma, hubiera dictado una resolución expresa desestimatoria de esa pretensión concreta pero presumiblemente estimatoria respecto del contenido y alcance de los trabajos mineros proyectados. Nada hubiera impedido que con posterioridad, si es que el informe ambiental hubiera sido favorable -cosa que finalmente no sucedió-, se hubiera revocado ese apartado concreto de la resolución del procedimiento al amparo de la previsión contenida en el artículo 105.1 LPAC, que autoriza la revocación en cualquier momento de actos de gravamen o desfavorables para los interesados.

A ello debe añadirse, en segundo lugar, (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 LPAC) que, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin que se hubiera notificado resolución expresa le legitimaba para entenderla estimada por silencio administrativo, al que ya se ha hecho mención. Además, la estimación por silencio administrativo positivo tenía a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, producía efectos desde el vencimiento del plazo máximo en que debía dictarse y notificarse la resolución expresa, y su existencia podía ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho y hacerse valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Entre esas consideraciones debe hacerse especial énfasis en el hecho de que la técnica del silencio administrativo operaba de manera automática, con independencia del parecer los órganos instructores de los procedimientos, que debían reconocerlo expresamente, y producía los efectos que le eran propios desde el vencimiento del plazo correspondiente, como ya se ha apuntado.

Conviene recordar igualmente que el artículo 43.1, párrafo segundo, LPAC disponía, a su vez, que los interesados podían entender estimadas sus solicitudes por silencio administrativo -silencio positivo- salvo que una norma con rango de ley, por razones imperiosas de interés general, o una norma de Derecho comunitario estableciesen lo contrario. De manera particular, ese párrafo segundo del precepto aludido añadía que, en todo caso, el silencio tendría efecto desestimatorio en los procedimientos, entre otros, en los que su estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

Sin embargo, no nos encontramos en este caso ante un supuesto de esta naturaleza sino ante uno relativo al control o a la intervención sobre una autorización ya concedida sobre una explotación minera, por lo que no cabe entender que en este caso el sentido del silencio administrativo fuese negativo, sino positivo, como ya se ha dicho.

Como explica el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de febrero de 2014, dictada con ocasión del recurso de casación núm. 5956/2011, con cita de su Sentencia de 18 de diciembre de 2007, "*«... En el caso enjuiciado, por tratarse de un procedimiento establecido para la aprobación de planes de labores de un procedimiento ad hoc,*

que tiene el objetivo de garantizar el mejor aprovechamiento de la riqueza representada por esta clase de recursos, en que la Administración de Minas verifica si concurren los presupuestos exigidos en el artículo 18 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y el artículo 31 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, que autoriza a continuar las labores de explotación del yacimiento minero autorizado, observamos que la Sala de instancia elude el auténtico carácter de este procedimiento, que no supone la transferencia al solicitante de facultades relativas al dominio público minero»".

Estas mismas consideraciones se recogen en el informe emitido el 13 de noviembre de 2015 por una Asesora de Apoyo Jurídico de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, con el visto bueno de la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico, Económico y Sancionador, que se deben considerar.

IV. Como ya se ha anticipado, este Consejo Jurídico considera que se produjo un mal funcionamiento del servicio minero porque se suspendió el procedimiento de autorización del Plan de Labores durante un período de tiempo superior al legalmente permitido, porque ni se dictó en su momento una resolución finalizadora de ese procedimiento ni se hizo después de que se recibiera el informe solicitado y porque no se emitió un certificado acreditativo del silencio producido como se tenía que haber hecho y había demandado la mercantil reclamante en varias ocasiones.

A pesar de ello, lo que se ha explicado no puede conducir a la estimación de la pretensión resarcitoria formulada ya que no cabe entender que exista en esta ocasión una relación de causalidad adecuada y suficiente entre el referido funcionamiento anómalo del servicio público y los daños que se alegan, que no parece tampoco que sean ni reales ni efectivos, por las razones que seguidamente se exponen:

a) En primer lugar, ya se ha dicho que, tal y como disponía el artículo 43.4 LPAC -según la numeración del precepto vigente en el momento en que se produjeron los hechos- los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podían hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Los mismos producían efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debía dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se hubiese producido, y su existencia podía ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver.

Lo que se acaba de decir resulta extraordinariamente relevante en este caso pues es cierto, como se sostiene en la propuesta de resolución, que la mercantil interesada podía acreditar la existencia del acto producido por silencio administrativo por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido entre ellos el certificado acreditativo del silencio producido, que podía solicitarse del órgano competente para resolver y que no revestía, por tanto, el carácter de medio exclusivo de prueba.

Además, conviene aclarar que ese certificado del silencio producido no puede confundirse -como parece hacer la reclamante y se advierte en el contenido de alguno de los informes que se han aportado al procedimiento- con la llamada *certificación de acto presunto* que se regulaba en el artículo 44 LPAC hasta la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Concretamente, en el apartado 2 de ese

precepto se disponía que *"Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberá acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento..."*.

Por lo tanto, esa certificación era el único medio -en aquel momento- de acreditar la producción del acto ficticio pero no es lo que sucedía desde el 14 de abril de 1999, fecha de la entrada en vigor de la citada Ley 4/1999, ya que el certificado acreditativo del silencio (al que se refería el artículo 43.4 LPAC) era uno de los medios posibles de prueba, pero no el único ni mucho menos, de los que podía servirse la empresa interesada para acreditar la existencia del acto administrativo presunto.

El certificado señalado, al que se refería la norma de procedimiento que era entonces aplicable, era distinto de la anterior certificación de actos presuntos, y su solicitud resulta por lo tanto meramente voluntaria para el interesado. Si la mercantil consideraba que se había producido el acto finalizador del procedimiento por no haberse dictado resolución expresa en el plazo establecido al efecto, nada le impedía haberlo hecho valer de cualquier forma o por cualquier medio allá donde hubiese sido necesario.

b) En segundo lugar, también resulta evidente que la mercantil interesada no ha acreditado convenientemente la existencia de un daño real y efectivo que deba ser objeto de resarcimiento. Así, sostiene su representante con fundamento en un informe pericial (folios 3 y siguientes) que ha aportado al procedimiento, que -- ha experimentado un incremento de los gastos directos ocasionados por no disponer en su momento del Plan de Labores correspondiente al año 2015.

Se añade en el citado informe que dicho gasto se ha provocado, básicamente, por el hecho de tener que adelantar el ciclo de las voladuras, lo que ha ocasionado un desequilibrio entre el ciclo de oferta y el de demanda. Por lo tanto, la empresa ha tenido que realizar una serie de voladuras no necesarias (1 ó 2, según se puede deducir del análisis de ese mismo informe) para hacer acopio de material y estar en condiciones de satisfacer una posible demanda de los mismos, por lo menos a corto plazo.

También se apunta que ese adelanto innecesario del régimen de voladuras ha provocado, como ya se ha dicho, un incremento de gastos (en explosivos, energía, perforación, gasoil y vigilancia de explosivos) por valor de 70.979,02 euros, y un importante esfuerzo financiero de la tesorería de la empresa para poder hacer frente a ese sobrecoste tan inesperado como innecesario en circunstancias normales.

No deja de causar cierta sorpresa que este argumento entre en manifiesta contradicción con una de las alegaciones que se hicieron en la reclamación inicial (Antecedente primero de este Dictamen) según la cual la tardanza en resolver expresa o tácitamente la solicitud de aprobación del Plan de Labores de 2015 había obligado a -- a disminuir ostensiblemente su producción.

Al margen de esa incoherencia, se debe explicar que para justificar ese incremento de gastos se comparan en el informe los del año 2015 con aquellos en los que se incurrió en el año precedente 2014, que se pretende que sirvan, por tanto, de término de comparación. Pero lo cierto es que, sin embargo, esos datos no pueden utilizarse para ese fin ya que son propios de cada año (variables año a año y, por ese mismo motivo, distintos) y no pueden servir de elemento de valoración general, pues dependen de las compras que los clientes de la cantera hayan podido realizar en cada momento.

La propia lectura del certificado de las ventas de la cantera en el ejercicio 2014 y en el relativo al año 2015 (hasta 31 de octubre) demuestra las diferencias apreciables que existen entre los datos relativos a esos períodos, no sólo los que se refieren año a año sino también mes a mes. Esa variabilidad impide que los gastos a los que se hace referencia puedan ser utilizados como términos homogéneos de comparación y puedan servir de base para justificar una reclamación de responsabilidad patrimonial. De hecho, como se ha dicho, más allá de poder advertir que hasta finales de septiembre de 2015 se habían efectuado una o dos voladuras más (según se considere) que durante el año 2014, -con el incremento de gasto que eso lleva consigo- pocas consecuencias más se pueden extraer de la posible lesión que se le pudo causar a la empresa.

En ese mismo sentido, se apunta con total evidencia en la propuesta de resolución de la que aquí se trata que *"no cabe considerar que los gastos derivados del adelanto de las actividades de arranque de material, que se habrían realizado igualmente en la actividad normal de la empresa en fechas posteriores, puedan ser considerados lesiones resarcibles por la Administración"*. De igual modo, se expone que *"Estos costes no pueden considerarse como lesión resarcible puesto que no pueden considerarse como gastos ajenos a la propia actividad de la empresa, que se hubieran ejecutado igualmente, sino que únicamente responden a una alteración de la planificación de trabajos de la empresa"*.

A eso, sobre lo que no cabe formular ninguna objeción, hay que añadir que para poder valorar si se pudo producir en realidad un daño a la empresa como consecuencia de la necesidad de adelantar la extracción del material de la cantera se deben tener en consideración las ventas que se pudieron producir con posterioridad, al menos durante el resto del año 2015 (desde noviembre) y ese es un dato que la empresa interesada no ha aportado a las presentes actuaciones. Si es verdad que ese material se extrajo de manera anticipada pero luego se vendió con normalidad (a finales de 2015 y también durante 2016, lo que pudo motivar que no se tuvieran que hacer tantas voladuras durante ese año) no se acierta a ver qué lesión se le pudo causar a la empresa. Y si es cierto, al menos desde un punto de vista teórico, que no se puede descartar que se le hubiera ocasionado algún daño a la empresa interesada, es obvio lo tendría que haber justificado de un modo conveniente, lo que no se ha hecho en esta ocasión.

Como refuerzo de lo que se viene diciendo hay que recordar que en el informe se dice de manera un tanto sorprendente (folio 11) que *"para simplificar el cálculo"* no se han tenido en cuenta ningún tipo de coste indirecto adicional -que también denomina *general*- ni el coste financiero -que se mencionó más arriba- provocado por la alteración del ciclo de producción *"pero a nadie se le escapan la importancia del mismo, tanto a la hora de buscar/encontrar la fuente, como el coste de la misma, dado el escenario tan restrictivo y caro existente relacionado con el crédito"*. A pesar de lo que allí se dice, no cabe duda de que si la mercantil hubiera debido soportar mayores gastos financieros provocados por la situación descrita se habrían añadido al importe de la indemnización que se solicita.

De otro lado, se señala en el citado informe pericial que existen una serie de gastos (que llama *emergentes*) que son expectantes o intangibles pero reales, pero al mismo tiempo de difícil cuantificación. Si ello es así, es decir, si la reclamante no puede o no está en condiciones de valorarlos, resulta evidente que no se trata de daños reales o efectivos.

Por último, y mayor abundamiento, se debe reseñar que en la reclamación se apunta que si se llegase al punto de que la empresa cesara en su actividad debería valorarse el denominado lucro cesante, *"que básicamente estaría compuesto por la pérdida del beneficio que pudiera obtenerse por el desarrollo de la actividad industrial minera en los años que restasen de concesión"*. Por lo tanto, el lucro cesante no se refiere al beneficio que ya se habría

dejado de obtener sino a lo que se perdería en el caso hipotético de que la empresa cesara en su actividad. Este planteamiento hace ver, de nuevo, que se está en presencia de daños hipotéticos, no reales ni efectivos, que no pueden ser objeto de ninguna acción de resarcimiento.

Lo que se acaba de exponer determina que no se pueda considerar que se produjo a la interesada un daño real y efectivo que deba ser objeto de resarcimiento ni que exista la menor relación de causalidad entre esa supuesta lesión y el funcionamiento, aunque fuese anormal, del servicio público minero.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por no existir relación de causalidad alguna entre el funcionamiento del servicio público minero y los daños alegados por la reclamante, cuya realidad y efectividad tampoco ha acreditado convenientemente.

No obstante, V.E. resolverá.

