

Roj: STS 1758/2011  
Id Cendoj: 28079130052011100140  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 5434/2006  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA  
Tipo de Resolución: Sentencia

#### Resumen:

Recurso de casación. Orden de paralización de las actividades de explotación de una cantera industrial. Incongruencia. Falta de motivación. No planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. Ley Canaria 11/1990: régimen transitorio. Aplicación de la norma básica. Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. La caducidad de la autorización otorgada conforme a la Ley de Minas no es conforme a Derecho.

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Marzo de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 5434/2006 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Felipe Juanas Blanco, en nombre y representación de "Áridos Maxodata, S.A" , contra la Sentencia de 29 de mayo de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, en recurso contencioso-administrativo nº 1045/2001 , sobre paralización de actividades de explotación de cantera y caducidad de autorización.

Han sido parte recurrida la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, se ha seguido el recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte ahora recurrente contra la Resolución del Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, de 24 de mayo de 2001, que dispuso la paralización de las actividades de explotación de una cantera industrial, en el lugar conocido por Espigón de Los Rincones, en el término municipal de La Oliva, al no contar con la previa Declaración de Impacto Ecológico. Y contra la Resolución de 31 de julio de 2001 de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica que declara la caducidad de la autorización del aprovechamiento de recursos de la Sección A) en dicha cantera.

**SEGUNDO** .- La expresada Sala de lo Contencioso administrativo dicta Sentencia el día 29 de mayo de 2006, cuyo fallo es el siguiente:

*<<PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de ARIDOS MAXORATA contra los actos administrativos a que se refiere el antecedente de hecho primero de la presente sentencia por ser ajustado a derecho. (...) SEGUNDO.- No procede hacer expreso pronunciamiento sobre las costas>>.*

**TERCERO.-** Contra la mentada Sentencia se preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, y elevados los autos y el expediente administrativo a este Alto Tribunal, la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación, en el que se invocan dieciséis motivos de casación en cuanto la sentencia resuelve sobre la paralización de la explotación y nueve motivos respecto de la caducidad de la autorización para tal

explotación. En total veinticinco motivos de casación. Una vez admitido por la Sala, se sustanció por sus trámites legales.

**CUARTO.-** La parte inicialmente personada como recurrida, "Redvers Brown y Jane Pursell Briggs", presentó escrito alegando la pérdida de objeto del recurso, que fue denegado en la resolución de admisión del recurso de casación.

Así es, mediante auto de 13 de marzo de 2008, la Sección Primera de esta Sala admitió el recurso de casación explicando las razones por las que el recurso examinado no es igual al resuelto por Auto de 12 de julio de 2007 (recurso de casación nº 2371/2006) que se inadmitió por razón de la cuantía. En aquel caso se trataba de la impugnación en la instancia de la misma declaración de caducidad sobre la que se pronuncia la sentencia ahora recurrida, pero en este caso, además de dicha resolución, también se cuestionaba la orden de paralización.

**QUINTO .-** Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 23 de marzo de 2011, en cuya fecha ha tenido lugar.

Siendo Ponente la Excm.a Sra. D<sup>a</sup>. Maria del Pilar Teso Gamella, Magistrada de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La sentencia impugnada en casación desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte ahora y entonces recurrente, contra las siguientes resoluciones:

1.- Resolución del Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, de 24 de mayo de 2001, que dispuso la paralización de las actividades de explotación de una cantera industrial, en el lugar conocido por Espigón de Los Rincones, en el término municipal de La Oliva, *al no contar con la previa Declaración de Impacto Ecológico*.

2.- Resolución de 31 de julio de 2001 de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica que declara *la caducidad de la autorización del aprovechamiento de recursos de la Sección A)* en dicha cantera industrial.

**SEGUNDO .-** El recurso de casación se construye sobre una abundancia de motivos de casación, veinticinco. La exposición de estos motivos de casación se estructura en dos bloques. En el primer bloque --bloque A-- se esgrimen 16 motivos contra lo resuelto en la sentencia respecto del primer acto impugnado, es decir, contra la paralización de la actividad de la cantera. Y, en el segundo bloque --bloque B-- se aducen 9 motivos contra lo resuelto en la sentencia respecto de la declaración de caducidad de la autorización.

En primer lugar veremos los motivos relativos al bloque A, y luego los del B. Respecto de los primeros debemos señalar que los cinco primeros motivos del bloque, que denuncian quebrantamientos de forma, reprochan a la sentencia la infracción del carácter revisor de esta jurisdicción, del *artículo 33 de la LJCA* por no haber juzgado dentro de las pretensiones deducidas por las partes, de la congruencia, de la motivación, y la infracción del *artículo 5.2 de la LOPJ* y 35 y siguientes de la LOTC por no aplicar una ley autonómica sin plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Los demás motivos de ese bloque A aducen vulneraciones del ordenamiento jurídico y denuncian la infracción de los *artículos 62.1.e), 63 y 84 de la Ley 30/1992*, *artículos 102 y 102 de la misma Ley*, del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio*, de Evaluación de Impacto Ambiental y *Reglamento de desarrollo aprobado por RD 1131/1988, de 30 de septiembre*, de la jurisprudencia de esta Sala y de la jurisprudencia constitucional que cita, de los *artículos 150 de la CE, 189 del Tratado de la CEE, de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre*.

**TERCERO .-** Resulta no sólo oportuno sino necesario, ante los numerosos motivos de casación invocados en este bloque A, dieciséis, establecer una cierta sistemática para su examen. En primer lugar, debemos analizar los cinco motivos invocados al amparo del *apartado c) del artículo 88.1 de la LJCA*, en atención a la consecuencias que se derivan de su estimación *ex artículo 95.2. c) y d) de la citada Ley Jurisdiccional*. En segundo lugar, y para el caso de no estimarse ninguno de ellos, procede abordar el examen de aquellos motivos de entre los doce restantes, invocados por el cauce procesal del apartado d) del mentado *artículo 88.1, que denuncian cuestiones de carácter general, como son las infracciones de la ley 30/1992*. Y, en fin, en tercer lugar examinaremos aquellos a que se refiere a la cuestión de fondo que resuelve la sentencia recurrida. Su examen por bloques se hará para evitar repeticiones y reiteraciones constantes, aunque no resultará posible evitar alguna remisión.

Exactamente la misma sistemática que seguimos en el recurso de casación nº 2016/2006, respecto de los diecisiete motivos entonces alegados. Recordemos que allí nos pronunciamos, en sentencia dictada en el día de ayer, sobre el recurso de casación deducido contra otra sentencia de la misma Sala que resolvió el recurso contencioso administrativo contra la misma orden de paralización a que se refiere la sentencia ahora recurrida. De modo que las razones que seguidamente exponemos coinciden sustancialmente con lo que entonces dijimos, y nos vemos en la obligación de reiterar al no coincidir las partes procesales. Reparase que la sentencia se funda en las mismas razones, y el recurso de interposición, respecto de estos motivos del bloque A, es casi igual al entonces examinado.

**CUARTO** .- Los cinco motivos deducidos por el cauce procesal del *artículo 88.1.c) de la LJCA* , no pueden ser estimados por las razones que seguidamente expresamos.

No se ha lesionado el carácter revisor de esta jurisdicción que se invoca en el primer motivo, mediante cita de jurisprudencia infringida, porque tras la entrada en vigor de la vigente LJCA de 1998, según reza en su exposición de motivos, se ha superado esa tradicional concepción del recurso contencioso administrativo como un recurso al acto administrativo. De modo que se ha producido una modificación de la caracterización del recurso contencioso administrativo que pasa a ser un medio para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración y no un limitado juicio al acto como considera la recurrente.

Pero es que, además, lo cierto es que la sentencia se ajusta a las pretensiones y motivos esgrimidos por las partes en el proceso y resuelve en coherencia con el contenido del acto administrativo impugnado en la instancia. Así es, la resolución que paraliza las actividades de explotación de cantera se funda en la aplicación del *artículo 33 de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico de Canarias* , y la Sala de instancia resuelve el recurso dando respuesta, de un lado, a los motivos de impugnación --relativos a la improcedencia de la necesidad de declaración de impacto ecológico previsto en la citada Ley de Canarias y a las razones de la paralización-- y, de otro, a los opuestos en el escrito de contestación, centrados en la invocación de la falta de legitimación de la recurrente y en la defensa del acto impugnado.

En este sentido, y por las razones que acabamos de señalar, tampoco concurre la falta de congruencia ni de motivación de la sentencia que se invocan en los motivos tercero y cuarto, pues no guardan relación con tales exigencias de congruencia y motivación, las razones que se exponen en la resolución administrativa impugnada en la instancia. Por el contrario, esas exigencias de la sentencia, de sus normas reguladoras, están conectadas únicamente con las pretensiones y cuestiones suscitadas por las partes en el proceso y no con la explicación que contiene el acto administrativo de paralización de actividades citado. Reparemos que el tercer motivo, sin desarrollo argumental propio, se remite a los dos motivos anteriores y en el cuarto se denuncia una extensión de la paralización sobre lo que no distinguía la resolución administrativa, a los efectos de su sujeción a la declaración medioambiental que veremos posteriormente.

Desde luego ninguna tacha procesal puede oponerse, ni siquiera al socaire del trasnochado carácter revisor de esta jurisdicción, cuando una sentencia aborda cuestiones que no trata la resolución administrativa recurrida, pero que fueron cuestiones esgrimidas, y objeto de controversia, por las partes en el proceso.

**QUINTO** .- Tampoco se vulnera el *artículo 33 de la LJCA* , en relación con el *artículo 24 de la CE* , porque cuando la recurrente aduce, en el motivo segundo, que " *no se ha juzgado dentro de los límites de las pretensiones formuladas las partes* ", no se concreta en qué se ha excedido la Sala al resolver, es decir, cual es la cuestión no esgrimida por las partes en el proceso sobre la que se pronuncia, ni en qué puede consistir la indefensión que parece aludir. Repárese que el *artículo 33.1 de la LJCA* no se refiere a la fundamentación que señala la resolución administrativa recurrida en la instancia, sino a las " *pretensiones* " de las partes y a los " *motivos* " sobre los que se funda el recurso o la oposición al mismo.

De modo que el alegato sobre el que se sustenta tal infracción del *artículo 33 de la LJCA* no descende al caso concreto, más allá de la extensa transcripción de una sentencia de esta Sala, para especificar qué cuestión no invocada por las partes ha sido resuelta en la sentencia.

Conviene recordar, además, que el *artículo 67 de la LJCA* establece que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y los *artículos 33.2 y 65.2 de la misma Ley* permiten cierta libertad al juzgador para motivar su decisión siempre que, cuando se trate de nuevos motivos o cuestiones, se someta previamente a la consideración de las partes, en aras de salvaguardar los principios de

contradicción y congruencia. Pues bien, en este caso no procedía el planteamiento de la tesis a la partes, porque la Sala de instancia, insistimos, no se ha pronunciado sobre cuestiones ajenas a lo alegado en el proceso.

**SEXTO** .- La lesión de los *artículos 5.2 de la LOPJ y 35 y siguientes de la LOTC*, alegada en el quinto motivo, no concurre a juicio de esta Sala, toda vez que la sentencia no deja de aplicar la norma autonómica --*Ley 11/1990* antes citada-- por considerar que se opone a la norma estatal --*Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio*, de Evaluación de Impacto Ambiental--. No. Lo que hace la sentencia recurrida es señalar la norma que resulta de aplicación por razón del tiempo y de la materia, y luego realizar la correspondiente interpretación y aplicación al caso. Es decir, considera la sentencia, pasando por alto la imprecisión de alguna de sus expresiones al considerar de aplicación supletoria la norma estatal básica, que el ordenamiento jurídico exigía para tal actividad la declaración medioambiental, tanto si se aplicaba la norma canaria (declaración de impacto ecológico), la norma estatal básica (declaración de impacto ambiental), o bien la *Directiva 87/337/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1985* que también se cita. Es más, la razón de decidir de la sentencia es la aplicación de la norma básica estatal que constituye, siempre, el común denominador en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las fórmulas adicionales de protección que establezcan las Comunidades Autónomas y que en este caso no resultaban de aplicación "*ratione temporis*".

En definitiva, no procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad que parece echar en falta la recurrente, en los casos en que la sentencia, para decidir las cuestiones suscitadas en el proceso, no alberga dudas sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley que, además, no es aplicable al caso. Así es, de un lado la Sala de instancia no debe plantear cuestión sobre una norma que por razón de su derecho transitorio no es aplicable al caso y, de otro, porque dicha norma, además, ya pasó el juicio de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional -- STC 90/2000, de 30 de marzo -- que se cita en la propia sentencia recurrida.

**SÉPTIMO** .- Nos corresponde abordar seguidamente, según el orden que nos hemos propuesto en el fundamento tercero, los motivos que suscitan cuestiones generales relativas a la nulidad del acto administrativo. Es el caso de los motivos sexto y séptimo que denuncian la infracción de los *artículos 62.1.e), 63, 84, 102 y 103 de la Ley 30/1992*.

Se sostiene en el sucinto desarrollo del motivo sexto, porque el séptimo no tiene desarrollo argumental, que debió acordarse la nulidad de la resolución recurrida porque se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido al no haberse cumplido el *artículo 33.2 de la expresada Ley 11/1990*, que impone un requerimiento previamente a la suspensión.

Bastaría para la desestimación de estos motivos con señalar que al socaire de la infracción de los *artículos 62, 102 y 103 de la Ley 30/1992*, lo que se pretende es cuestionar la interpretación que la Sala de instancia ha hecho del *artículo 33.2 de la indicada Ley canaria 11/1990*, cuando sabido es que en el recurso de casación, *ex artículo 86.4 de la LJCA*, sólo permite recurrir las sentencias dictadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia cuando el recurso de casación se funde, "*si el recurso pretende fundarse*" --señala en indicado apartado 4--, "*en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo*". El expresado *artículo 86.4 LJCA*, en este sentido, condiciona la recurribilidad de las sentencias susceptibles de casación, por lo que hace al caso, a la concurrencia de una exigencia procesal: que el recurso de casación, a tenor del contenido de su escrito de interposición, pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido.

Pero es que además, concretamente respecto de la invocación de la nulidad plena del *artículo 62 de la Ley 30/1992*, hemos declarado que << *Estos preceptos, en cuanto tienen el carácter de instrumentales, y, por tanto, constituyen elementos comunes para todos los ordenamientos jurídicos, ya sea el estatal, autonómico o local, no pueden servir de base por sí solos para fundar un recurso de casación, cuando el derecho material es puramente autonómico. pues admitir lo contrario sería tanto como privar de contenido al artículo 86.4 de la Ley Jurisdiccional, al existir siempre la posibilidad de acogerse a estos preceptos instrumentales y principios generales para con base en su infracción entablar el recurso de casación* >> ( STS de 17 de septiembre de 2008 dictada en el recurso de casación nº 4118 / 2005).

**OCTAVO** .- Por lo demás, la falta de audiencia en el procedimiento como vicio de nulidad plena, *ex artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992* o de anulabilidad, *ex artículo 63 de la misma Ley*, tampoco puede prosperar, pues no concurre ningún vicio de invalidez. Ni se ha prescindido absolutamente de procedimiento, ni se ha incurrido en vicio equiparable a la falta de procedimiento, ni, en fin, se ha incurrido en infracción del ordenamiento jurídico con resultado de indefensión.

Antes de nada conviene advertir que no se cuestiona específicamente, en el último motivo, lo razonado por la sentencia al respecto cuando constata que el recurrente había sido oído sobre los motivos de la paralización al tiempo de la suspensión anterior. Tampoco se explica, para fundar una indefensión material del recurrente, en qué hubiera variado su situación si se hubiera procedido a un nuevo trámite de audiencia.

Recordemos que los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, *ex artículo 63.2 de la Ley 30/1992*. Pues bien, para que la indefensión tenga la eficacia invalidante que se pretende, es preciso que no se trate de meras irregularidades procedimentales, sino de defectos que causen una situación de indefensión de carácter material, no meramente formal, esto es, que la misma haya originado al recurrente un menoscabo real de su derecho de defensa causándole un perjuicio real y efectivo ( SSTC 155/1988, de 22 de julio ; 212/1994, de 13 de julio ; 137/1996, de 16 de septiembre ; 89/1997, de 5 de mayo ; 78/1999, de 26 de abril , entre otras). Circunstancia que no concurre en el caso examinado pues la parte recurrente no concreta ni explica de qué forma se le ha privado, o ha resultado menoscabado, su derecho de defensa, pues, como ya hemos señalado, el recurrente expuso sus razones sobre la exigencia de declaración medioambiental.

**NOVENO** .- En los motivos octavo a décimo sexto se reprocha a la sentencia la infracción del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio* , de Evaluación de Impacto Ambiental, del *Reglamento de desarrollo aprobado por RD 1131/1988, de 30 de septiembre* , de la jurisprudencia de esta Sala y de la jurisprudencia constitucional representada por la STC 90/2000, de 30 de marzo , así como sobre el carácter básico del citado RD Legislativo, la aplicación de la *Directiva y la infracción del artículo 189 del Tratado CEE*.

La cuestión de fondo que suscitan estos motivos, a saber, si la actividad a desarrollar precisaba, o no, *declaración de impacto ecológico* según la terminología de la *Ley autonómica 11/1990* , o *declaración de impacto ambiental* , según el mentado *Real Decreto Legislativo 1302/1986* , pasa por determinar el marco normativo de aplicación y luego su proyección al caso examinado.

A) En el plano comunitario europeo, la *Directiva 87/337/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1985* , relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, impone a los Estados miembros la adopción de medidas para que, antes de concederse autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, atendidas determinadas circunstancias, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos, *ex artículo 2* de la citada norma.

B) En el derecho interno, la Constitución, *ex el artículo 149.1.23ª de la CE* , es la norma que atribuye al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas, que pueden establecer *normas adicionales de protección* . De manera que al Estado le corresponde fijar ese común denominador que no puede ser alterado por las Comunidades Autónomas.

La atribución a las Comunidades Autónomas se establece en el *artículo 148.1.9ª de la CE* al encomendar la gestión en la protección del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional ha interpretado este reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el medio ambiente de la siguiente forma. Tras interpretaciones iniciales que estaban más a la literalidad del *artículo 149.1.23ª* sobre las "*normas adicionales de protección*" que podían establecer las Comunidades Autónomas --es el caso de la STC 149/1991, de 4 de julio --, luego ha apostado por seguir, en esta materia, el estándar propio de legislación básica del Estado y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, incluyendo normas con rango de ley de procedencia autonómica. Así, se viene declarando desde la STC 102/1995, de 26 de junio y otras posteriores 156/1995 y 166/2002. Incluyendo de modo decidido, por tanto, entre las normas adicionales de protección, el desarrollo legislativo.

Es el caso de la norma que sirve de cobertura al acto administrativo impugnado en la instancia, esto es, la ya citada *Ley 11/1990* , sobre cuya constitucionalidad se pronunció el Tribunal Constitucional en Sentencia 90/2000, de 30 de marzo , al desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Administración General del Estado.

Bajando un escalón en el sistema de fuentes nos encontramos con la aplicación, "*ratione temporis* ",

del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio*, de Evaluación de Impacto Ambiental, que según establece su *disposición final tercera* tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, *ex artículo 149.1.23 de la CE*.

El *artículo 1 del citado RD Legislativo de 1986*, en la redacción que resulta de aplicación, es decir, antes de su modificación por *RD Ley 9/2000, de 6 de octubre*, sujeta a evaluación de impacto ambiental a los proyectos, obras e instalaciones previstas en el anexo I. Pues bien, el citado anexo, apartado 12, se refiere a la "*extracción a cielo abierto de hulla, lignito y otros materiales*". Por su parte, el *Reglamento para la ejecución del citado RD Legislativo, aprobado por RD 1131/1988, de 30 de septiembre*, especifica, en el apartado 12 del anexo 2, las obras e instalaciones a que se refiere el RD Legislativo.

Por su parte, la *Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico* pretende establecer, al amparo del *artículo 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias*, las normas adicionales de protección en materia de medio ambiente. En este sentido en la indicada STC 90/2000 concluye que la expresada Ley canaria no rebaja el nivel de protección medioambiental que fija la norma básica estatal.

**NOVENO** .- Las razones que nos llevan, atendido el marco normativo expuesto, y ahora siguiendo un sentido ascendente inverso al que hemos seguido en la exposición del fundamento anterior, a la desestimación de los indicados motivos octavo a décimo sexto, son las siguientes.

En primer lugar, la norma autonómica, *Ley 11/1990*, no es aplicable en atención a su vigencia y aplicación del régimen transitorio. Así es, la *disposición transitoria primera* dispone que no se exigirá evaluación de impacto ecológico a los proyectos *presentados para su autorización durante un periodo de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, a excepción de los del anexo III*.

Pues bien, si tenemos en cuenta que la solicitud de autorización tuvo lugar el 23 de enero de 1991, y la entrada en vigor se produjo el 24 de julio de 1990, *ex disposición final segunda* que cifra dicha vigencia de la norma el día siguiente al de su publicación que fue el 23 de julio de 1990, debemos concluir que la solicitud se presentó dentro del expresado plazo de seis meses.

En segundo lugar, la legislación básica del Estado, el RD Legislativo de 1986 de tanta cita, impone en todo caso la evaluación medioambiental para los proyectos, obras e instalaciones previstas en el anexo I, en cuyo apartado 12, se refiere a la "*extracción a cielo abierto de hulla, lignito y otros materiales*". De modo que, como indica la sentencia, aunque impropia se refiera a la aplicación supletoria de una norma básica, como ya hemos recogido, resultaba de aplicación el nivel de protección que establece el RD Legislativo citado, pues conviene recordar que estamos ante una actividad de explotación de una cantera industrial. No esta de más añadir, por ahora, que el *Reglamento para la ejecución del citado RD Legislativo especifica, en el apartado 12 del anexo 2*, las obras e instalaciones a que se refiere el RD Legislativo.

En tercer lugar, en fin, la Directiva no ha sido aplicada de modo directo por la Sentencia para desestimar el recurso, ni por supuesto el *artículo 10* del Tratado que obedece más a una cita retórica, pues la razón de decidir ha sido la aplicación del mentado RD Legislativo estatal que, como norma básica, era en todo caso aplicable al caso examinado, y la reflexión sobre la indicada Directiva más parece un argumento expuesto a mayor abundamiento que una expresión de la "*ratio decidendi*".

Pero es que, además, lo cierto es que aunque las Directivas obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse, *ex artículo 189 del Tratado CEE, sin embargo cuando el contenido de la Directiva no se ha traspuesto dentro de plazo*, pueden ser invocadas frente a cualquier disposición nacional no conforme con la Directiva en la medida en que se definen derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado, sujeto a los requisitos que marca la conocida Sentencia del TJCE, "*Ursula Becker*", de 19 de enero de 1982, sobre lo que no hace al caso detenernos.

Y desde luego la afectación de cualquier especie animal protegida no legitima sin más para determinar la sujeción a la declaración de impacto ambiental, pero es que no es esa la razón esgrimida en la sentencia para concluir en la exigencia de declaración medioambiental. La sentencia aplica, por el contrario, y como venimos insistiendo, la norma básica estatal, e incluye una referencia, que no resulta ociosa, a las especies catalogadas afectadas como la tarabilla canaria, el corredor, o la terrera marismeña, entre otras.

**DÉCIMO** .- Respecto de la Sentencia de esta Sala Tercera y de otra del Tribunal Constitucional que se invocan, tampoco podemos entender que la sentencia recurrida vulnera lo declarado en las mismas.

Así es, ninguna proyección relevante tiene sobre el caso examinado la Sentencia de esta Sala de 10 de julio de 2003 (recurso de casación nº 11099/1998) que se cita, pues en la misma no se examina la

legalidad del *Reglamento de ejecución del RD Legislativo de 1986* , ni se hacen consideraciones de aplicación al caso sobre el apartado 12 del anexo 2 del primero, en relación con el apartado 12 del anexo 1 del segundo. Prueba de ello es que la propia Sentencia de esta Sala, en el fundamento quinto "in fine", que << *Resulta innecesario, por ello, el pronunciamiento sobre la invocada nulidad del Anexo 12 del Reglamento, auspiciado por la parte recurrida con apoyo en diversas sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia que han considerado aquel precepto nulo por contrario al correlativo apartado del Anexo del Real Decreto-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio* >>.

Téngase en cuenta, además, que la parte recurrente no desciende a determinar, respecto de la infracción normativa del *Reglamento de ejecución del RD Legislativo de 1986* , en qué extremo impide, o exime, la evaluación ambiental a los proyectos, obras e instalaciones previstas en el anexo I, en cuyo apartado 12, se refiere a la " *extracción a cielo abierto de hulla, lignito y otros materiales* ".

Por otro lado, en el presente recurso de casación, mediante la transcripción de parte de las alegaciones formuladas por el Gobierno de Canarias al recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 90/2000 , se pretenden extraer de dicha sentencia conclusiones que la misma no sienta, ni se infieren de su contenido. Así es, la conclusión que alcanza la indicada STC 90/2000 es que el legislador canario ha optado por configurar tres categorías de evaluación del impacto ambiental, en contraste con el carácter unitario que tiene este instrumento de protección en la legislación estatal, y esta elección no contradice la legislación básica representada por el RD Legislativo de 1986, ni entraña un menor nivel de protección, pues tal desarrollo normativo encuentra su justificación " *tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos* ". Omitiendo, por lo que hace al caso, cualquier interpretación sobre el alcance de la expresión "minerales" del mentado apartado 12 del anexo 1 del RD Legislativo de tanta cita.

**DÉCIMO PRIMERO.-** Ahora nos corresponde analizar los restantes nueve motivos, bloque B, que se invocan respecto de lo que razona la sentencia, en el fundamento quinto, sobre la Resolución de 31 de julio de 2001 de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica que declara la caducidad de la autorización del aprovechamiento de recursos de la Sección A) en dicha cantera industrial.

En los motivos primero y segundo se aprecia una defectuosa técnica casacional, pues se denuncia la falta de claridad y motivación de la sentencia, al amparo del *apartado d) del artículo 88 de la LJCA*. Debemos reparar que a partir del motivo 6 del bloque A se invocan todos los motivos por dicho cauce procesal (página 8 del escrito de interposición), lo que pone de manifiesto una falta de correspondencia entre la vía procesal utilizada --*artículo 88.1.d) de la LJCA* -- y la infracción denunciada --falta de claridad y motivación de la sentencia--, que impide su examen en casación.

Pero es que, además, las razones que se expresan para fundar tales motivos ponen de manifiesto que al socaire de las infracciones denunciadas lo que verdaderamente se combate es el contenido de la sentencia, del que se discrepa. De modo que el desarrollo argumental de los motivos no denuncian un déficit en la motivación de la sentencia sino una discrepancia con la misma que es una cuestión situada extramuros de los quebrantamientos de forma por infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

**DÉCIMO SEGUNDO .-** El motivo tercero, bloque B, denuncia la infracción del *artículo 83.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas* , porque no puede aplicarse el plazo de seis meses previsto para el comienzo de los trabajos, y fijado en el citado precepto como presupuesto temporal para declarar la caducidad de la autorización, cuando está pendiente de obtenerse otra autorización o licencia, cuyo otorgamiento corresponde a una Administración distinta de aquella que otorgó la autorización de explotación. Es el caso de la autorización que debía otorgar el Ayuntamiento de La Oliva.

El motivo ha de ser estimado en atención a las razones que seguidamente expresamos.

En primer lugar, el marco normativo de aplicación se establece en la Ley de Minas que, al regular los aprovechamientos de recursos de la Sección A), es decir, los comprendidos en el *artículo 3.1.A) de la misma ley* , referidos esencialmente a la explotación de rocas mediante canteras, a diferencia de los recursos de la Sección C), somete su explotación a la correspondiente autorización.

Pues bien, la explotación de estos recursos se sujeta a una serie de obligaciones que, por lo que hace al caso, se concretan, *ex artículo 18.1 de la citada Ley* , en que " *el titular de la autorización de explotación deberá comenzar los trabajos, ajustándose a un programa inicial de los mismos, dentro del plazo de seis meses a contar de la notificación de su otorgamiento* "

Acorde con esta obligación legal que incumbe al titular de la autorización, se prevé como *causa de*

caducidad, ex artículo 83.3 de la Ley de Minas , que las autorizaciones de explotación de este tipo de recursos se declararán caducadas por " no comenzar los trabajos dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha de su otorgamiento o antes de finalizar las prórrogas que se hayan concedido para ello ." En este caso se había solicitado una prórroga.

Esta *causa de caducidad del artículo 83.3* ha de ser aplicada, como se infiere de la propia exposición de motivos de la Ley de Minas, a los casos en que la demora en el inicio de los trabajos se hace con la intención de incumplir sus obligaciones. Así es, la citada exposición declara que las causas de caducidad de las autorizaciones lo que pretenden es fijar conductas que " *patenticen una voluntad deliberada de incumplir las obligaciones exigibles en materia de explotación (...) o de actuar con fines especulativos a otros distintos de los pretendidos por esta Ley* ".

Conviene desde ahora, y saliendo al paso de las referencias al carácter sancionador que expresa la recurrente, dejar claro que la caducidad se acuerda respecto de una autorización constitutiva del derecho a la explotación del recurso, que se pierde por incumplimiento de las condiciones impuestas en el acto de otorgamiento o en la Ley. No estamos, por tanto, ante una sanción administrativa, sino ante una obligación legal a cuyo incumplimiento de anudan unas consecuencias legales que afectan al derecho de la explotación, como es la caducidad.

Resulta difícil, por tanto, justificar una voluntad incumplidora de las obligaciones del *artículo 18 de la Ley de Minas* , cuando la razón de la demora en el inicio de la actividad es la pendencia del otorgamiento de otras licencias o autorizaciones solicitadas ante la Administración local competente. Esta demora ni resulta imputable a la parte recurrente, ni desde luego pone de manifiesto una voluntad transgresora respecto de las obligaciones que impone la *Ley de Minas, concretamente el artículo 18.1* de tanta cita.

**DÉCIMO TERCERO.-** La segunda razón por la que ha de estimarse dicho motivo es porque no podemos compartir la tesis que subyace en la sentencia, que se infiere de la transcripción parcial de varias sentencias, y que se concreta en desvincular el cómputo del plazo de seis meses previsto en el artículo 18 de la Ley de Minas, de los demás permisos, en este caso la autorización para la puesta en marcha de la instalación al amparo de la *Ley Canaria 1/1998* , precisos y necesarios para el ejercicio de la actividad. Téngase en cuenta que el inicio de la explotación sin haber obtenido otras autorizaciones o licencias, a las que también esté sujeta este tipo de actividad, puede acarrear consecuencias sancionadoras para el titular de la autorización minera, por causas ajenas a su conducta y aunque la misma haya sido diligente en la presentación de sus solicitudes.

De modo que la aplicación de este plazo de seis meses del artículo 18, en relación con el *artículo 83.3, de la Ley de Minas* , ha de hacerse poniendo en relación la secuencia temporal de los diversos permisos a que esté sujeta la actividad, con la propia conducta del interesado, su actitud y diligencia, que revelen si tiene por finalidad, o concurre el propósito, de retrasar el inicio de la explotación. Si así fuera procedería la declaración de caducidad, lo que en este caso ni se ha acreditado ni la sentencia razona nada al respecto, porque parte de una concepción de desvinculación y abstracción absoluta del citado plazo de seis meses de la autorización minera, respecto de los demás permisos.

Resulta, por lo demás, y ésta es la tercera razón que avala la estimación de este motivo, llamativo que tras la demora de varios años desde que se concedió la autorización de los trabajos --mediante resolución de 14 de octubre de 1992 si bien hasta 17 de julio de 1996 no se constituyó el depósito-- y por fin se inicia tal explotación en el año 2000, después de autorizarse el nombramiento de director facultativo de la explotación, el 28 de junio de 2000, y de autorizarse igualmente el programa de voladuras, en fecha 7 de febrero de 2001, y llevar en funcionamiento un año, es precisamente cuando se constata que las actividades se iniciaron más tarde de los seis meses previstos en el *artículo 18.1 de la Ley de Minas* y se declara la caducidad de la autorización.

Las obligaciones impuestas al titular de la autorización, por el *artículo 18 de la Ley Minas* , pretenden sujetar a determinadas condiciones la utilización especial del dominio público minero, de modo que en su ejercicio, desde el comienzo y durante la vida de la autorización, se cumplan todas las prevenciones establecidas en garantía del buen uso y aprovechamiento de los recursos geológicos que establece la ley y la autorización.

Y no se corresponde con tal finalidad de tras varios años de demora pendientes primero de licencia y luego de autorización municipal, cuando ya se inician finalmente los trabajos y la explotación, se constata que la misma se inició con más de seis meses de retraso y se declare la caducidad por dicha causa. Repárese, en fin, que expresamente el *artículo 2.3 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por RD 2857/1978, de 25 de agosto* , no dispensa de obtener las demás autorizaciones o licencia

que procedan, cuando dispone que " *el otorgamiento de una autorización, un permiso o una concesión para la exploración, investigación, aprovechamiento o explotación, de yacimientos minerales y recursos geológicos, se entiende sin perjuicio de tercero y no excluye la necesidad de obtener las demás autorizaciones y concesiones que con arreglo a las Leyes sean necesarias* ".

**DÉCIMO CUARTO** .- En consecuencia, procede declarar que ha lugar a la casación al estimarse el motivo tercero del bloque B. También estimamos en parte el recurso contencioso administrativo declarando que es conforme a derecho la orden de paralización de la cantera por no haberse realizado la previa declaración de impacto ambiental, y procede declarar no conforme a derecho la orden que declara la caducidad de la autorización que se anula. Estimación en parte a pesar del error material contenido en el suplico del escrito de la parte recurrente que parece solicitar la desestimación del recurso contencioso administrativo, cuando el contenido de su escrito se encamina en sentido contrario.

**DÉCIMO QUINTO** .- Al declararse haber lugar al recurso de casación y estimar en parte el recurso contencioso administrativo no procede hacer imposición de las costas ni en casación ni en la instancia.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## **FALLAMOS**

**1.- Ha lugar** al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de "Áridos Maxodata, S.A" , contra la Sentencia de 29 de mayo de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en recurso contencioso-administrativo nº 1045/2001 .

**2.- Estimamos en parte** el recurso contencioso administrativo. Anulamos por no ser conforme a Derecho la Resolución de 31 de julio de 2001 de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica que declara la caducidad de la autorización del aprovechamiento de recursos de la Sección A) en dicha cantera. Y declaramos conforme a Derecho la Resolución del Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, de 24 de mayo de 2001, que dispuso la paralización de las actividades de explotación de una cantera industrial, en el lugar conocido por Espigón de Los Rincones, en el término municipal de La Oliva, por no contar con declaración ambiental.

**3.- No se hace imposición de costas** ni en casación ni en el recurso contencioso administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.