

Jurisprudencia: Tribunal Supremo Sala III de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 29 de abril de 2008

Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Voces:

▶ Contencioso-Administrativo: Acción Administrativa: Minería: Concesiones y Autorizaciones
▶ Contencioso-Administrativo: Procedimiento Judicial: Procedimiento Contencioso-Administrativo: Diligencias Preliminares

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Abril de dos mil ocho.

VISTO el recurso de casación número 5574/2005, interpuesto por la Procuradora Doña Beatriz Ruano Casanova, en representación de la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L., con la asistencia de Letrado, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 27 de julio de 2005, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 718/2000 (y acumulados 2429/2000 y 1508/2001), sobre desestimación de la solicitud de reconocimiento inmediato de la Cantera Urko Alde como explotación de la sección C y sobre concesión directa de explotación de recursos de la sección C a la CANTERA URKO ALDE, S.L. Han sido partes recurridas el Gobierno Vasco, representado por el Procurador Don Pedro Rodríguez Rodríguez y el AYUNTAMIENTO DE ERMUA, representado por el Procurador Don Luis Pozas Osset.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 718/2000 (y acumulados 2429/2000 y 1508/2001), la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó sentencia de fecha 27 de julio de 2005 , y cuyo fallo dice literalmente:

«Que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Ermua contra dos resoluciones del Departamento de Industria, Comercio y Turismo:

a) De 10 de febrero de 2000, desestimatoria de la solicitud de reconocimiento inmediato de la Cantera Urko Alde como explotación de la sección c).

b) De 5 de octubre de 2000 sobre concesión directa de explotación de recursos de la sección c) a Cantera Urko Alde, SL, y desestimando el recurso interpuesto por Cantera Urko Alde, SL contra las mismas resoluciones, debemos declarar y declaramos la no conformidad a derecho de las resoluciones recurridas, anulándolas y dejándolas sin efecto.

Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la Entidad Mercantil

CANTERA URKO ALDE, S.L. recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tuvo por preparado mediante providencia de fecha 23 de septiembre de 2005 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la Entidad Mercantil recurrente CANTERA URKO ALDE, S.L., compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 15 de noviembre de 2005, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Que, habiendo por presentado este escrito, junto con los documentos que, enumerados, al mismo se acompañan, se sirva admitirlo, teniéndome por parte legítima en nombre de quien comparezco, y, en su vista, tenga por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia nº 540/2005, de 27 de Julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y recaída en el Recurso Contencioso-Administrativo seguido bajo el nº 718/00, y sus acumulados nºs. 2429/00 y 1508/01, en los que era parte mi representada, CANTERA URKO ALDE S.L., en unos como actora (los nºs. 718/00 y 2429/00) y en el otro (nº 1508/01) como demandada, y que tenían por objeto el reconocimiento inmediato de la Cantera denominada Urko Alde (nº de concesión 12.971) como explotación de minerales de la Sección C) del Art. 3º de la vigente Ley de Minas, y, recibidos que sean en ese Alto Tribunal los tres expedientes administrativos completos de los meritados recursos, junto con la integridad de los autos y demás actuaciones jurisdiccionales habidas en los apuntados recursos Contencioso-Administrativos de instancia, acuerde su admisión, y, previos los trámites procesales pertinentes, se dicte Sentencia por esa Superioridad, en su día, por la que, revocando la de instancia,

- declare la extemporaneidad del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Ermua (Vizcaya), con la subsiguiente inadmisibilidad del citado recurso, referenciado con el nº 1508/01, y, por ello,

- declare ajustada a Derecho la reclasificación de recursos minerales de la Sección C) del Art. 3º de la Ley de Minas a la explotación de la Cantera denominada Urko Alde (nº de concesión 12.791), y ello desde la fecha de diecisiete de Noviembre de mil novecientos noventa y cinco en que, por mi mandante, y ahora recurrente, acreditó el cumplimiento de las exigencias legales señaladas en el Real Decreto 107/1995, de 27 de Enero, casando así y anulando la Sentencia dictada por el Tribunal "a quo", con todo lo demás que sea procedente y de justicia.».

CUARTO.- Por providencia de fecha 31 de enero de 2007, se admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por providencia de la Sala de fecha 7 de marzo de 2007 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (el GOBIERNO VASCO y la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L.) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudieran oponerse al recurso, lo que efectuaron con el siguiente resultado:

1º.- La representación procesal del GOBIERNO VASCO, en escrito presentado el día 18 de abril de 2007, expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, tenga por impugnado el escrito de interposición del Recurso de Casación de referencia en los términos expresados, y tras los trámites oportunos, dicte sentencia desestimándolo en lo expuesto.».

2º.- La representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ERMUA, en escrito presentado el día 16 de mayo de 2007, expuso, asimismo, los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que tenga por presentado este escrito y se sirva admitirlo y, en su vista, tenga a esta parte por formulada su oposición al Recurso de Casación interpuesto de contrario; prosiga el procedimiento por sus trámites legales y, en su día, dicte Sentencia desestimando íntegramente el Recurso de Casación interpuesto, confirmando plenamente la Sentencia recurrida, e imponiendo las costas a la parte recurrente en casación.».

SEXTO.- Por providencia de fecha 3 de diciembre de 2007, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 22 de abril de 2008, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación se interpone contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 27 de julio de 2005 , que estimó el recurso contencioso- administrativo número 1508/2001, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ERMUA, y desestimó los recursos contencioso- administrativos números 718/2000 y 2429/2000, interpuestos por la representación procesal de la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L.

El fallo de la sentencia recurrida declara la nulidad y deja sin efecto la resolución del Viceconsejero de Energía, Ordenación y Administración Industrial del Departamento de Industria, Energía y Turismo del Gobierno Vasco de 10 de febrero de 2000, por la que se desestima el recurso presentado en representación de la Mercantil CANTERA URKO-ALDE, S.L contra la resolución del Director de Administración de Industria y Minas de 5 de octubre de 1999, por la que se desestima la solicitud de reconocimiento inmediato de la Cantera "Urko-Alde" como explotación de la Sección C, y, asimismo, anula y deja sin efecto la resolución del Viceconsejero de Energía, Ordenación y Administración Industrial del Departamento de Industria, Energía y Turismo del Gobierno Vasco de 5 de octubre de 2000, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por la representación de la Mercantil CANTERA URKO-ALDE, S.L: contra la resolución del Director de Administración de Industria y Minas de 1 de septiembre de 2000, por la que se otorga a CANTERA URKO-ALDE, S.L. la concesión directa de explotación de recursos de la Sección C, denominada "Urko-Alde", número 12.791, sita en el término municipal de Ermua (Bizkaia), por no ser conformes a Derecho.

SEGUNDO.- Sobre la fundamentación de la sentencia recurrida.

La Sala de instancia fundamenta la declaración de nulidad de la resolución del Viceconsejero de Energía, Ordenación y Administración Industrial del Departamento de Industria, Energía y Turismo del Gobierno Vasco de 5 de octubre de 2000, sobre la concesión directa de explotación de recursos de la Sección C de la CANTERA URKO-ALDE, en la apreciación de que el proyecto de explotación de la cantera, al que se refiere el proyecto de restauración, no ha sido sometido al preceptivo procedimiento de estudio, evaluación y declaración de impacto ambiental, exigible conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre , sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, y en el Real Decreto-Legislativo 1302/1986 , de evaluación de impacto ambiental, con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

«Que, sentado lo anterior, ha de determinarse seguidamente si procede o no la concesión directa de explotación de recurso de la sección c) a «Cantera Urko Alde, SL».

Para resolver esta cuestión, habremos de hacer un breve repaso de la normativa vigente tanto a la

fecha de la concesión directa de recursos de la sección c) (octubre de 2001) como a la fecha en que tal reconocimiento se reclama por la empresa interesada (noviembre de 1995).

Hasta noviembre de 1995, nos referiremos a las siguientes normas:

- Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre (restauración de espacio natural afectado por actividades mineras): exige que el interesado presente un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores extractivas que, una vez aprobado, se convierte en obligatorio para el titular del derecho minero.-

El contenido del Plan de Restauración exigido por esta norma requiere:

1º) Información del entorno.

-Medio Físico.

-Medio Socioeconómico.

-Características del aprovechamiento.

-Planos y documentación.

2º) Medidas previstas para la restauración.

-Acondicionamiento de la superficie del terreno.

-Medidas para evitar la erosión.

-Protección del paisaje.

-Estudio de Impacto Ambiental.

3º) Calendario y costes.

De acuerdo con la pericial practicada en autos por el Ingeniero Superior de Minas, Sr. Humberto, ha de afirmarse que en mayo de 1993 fue cuando la empresa presentó estudio de impacto ambiental y Plan de Restauración de la Cantera Urko Alde, solicitando la recalificación en noviembre de 1995.

Hay que añadir que, del análisis del expediente administrativo, se observa que la empresa presentó modificaciones a dicho Plan en julio de 1997, octubre de 1999 y enero de 2000, a requerimiento de la Administración demandada, siendo el último de ellos el que fue aprobado en septiembre de 2000.

Pues bien, el informe pericial practicado en autos es contundente al afirmar que el plan aprobado no contiene todos los extremos técnicamente necesarios para la restauración de la zona afectada.

Desde el punto de vista normativo, ya el Real Decreto 1302/1986 incluye en su anexo I los proyectos que deben ser sometidos a declaración de impacto ambiental, entre los que se encuentra la industria extractiva incluyendo explotaciones a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas y normativa complementaria, entre las que debe considerarse incluida la explotación de autos.

La normativa posterior es aún más exigente en el respeto de los intereses medioambientales por esta clase de explotaciones.

En este caso el proyecto de explotación al que se refiere el plan de restauración nunca ha sido sometido, tal como era preceptivo, al procedimiento previo de estudio, evaluación y declaración de impacto ambiental con lo que no cabría dictar la resolución recurrida que deviene así disconforme a derecho, tal como insta el Ayuntamiento de Ermua.

En cuanto a la pretensión de la empresa relativa a que se le concediera la explotación de recursos de la sección c) en noviembre de 1995, no sería posible ya que en el expediente no se encuentra ningún documento en el que conste que la Sección de Minas haya remitido el mismo al órgano ambiental para la tramitación del procedimiento de Evaluación y subsiguiente Declaración de Impacto Ambiental lo que ya era obligatorio en aquellas fechas, como antes hemos señalado. Podría haber, desde el punto de vista de los perjuicios que hubiera podido sufrir, una responsabilidad de la Administración demandada por no haber tramitado debidamente el expediente pero ello no puede conllevar la estimación de su demanda, dadas las razones antes expuestas.

Finalmente, subrayaremos el dato recogido en el informe pericial que, a la vista de un estudio realizado por Payer Ingeniería y presentado en la Administración Minera el 18 de junio de 2002, en caso de lluvias torrenciales se generaría un gran riesgo para la seguridad del entorno por el probable riesgo de deslizamientos de gran magnitud de las laderas, respecto de lo que resultaría necesario tomar medidas».

Con carácter preliminar, la Sala de instancia había rechazado la causa de inadmisibilidad aducida por el Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ERMUA, con base en los siguientes razonamientos:

«Que la demanda de la empresa «Urko Alde, SL» tiene por objeto solicitar que lo sea reconocido el derecho a la explotación de recursos de la sección c) desde el 17 de noviembre de 1995 por cumplir desde entonces los requisitos para ello cuando el reconocimiento se ha producido únicamente desde el 1 de septiembre de 2000.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Ermua, en su escrito de demanda, alega que no procede tal concesión, fundamentalmente, porque la empresa no ha efectuado declaración de impacto ambiental.

Como puede verse, se trata de dos pretensiones absolutamente incompatibles entre sí, debiendo comenzarse por analizar la presentada por el Ayuntamiento de Ermua pues, de admitirse sus alegaciones, no cabría estimar la demanda de la empresa.

Al respecto, y en relación exclusivamente con la demanda interpuesta por el Ayuntamiento, la Administración demandada alega que el recurso es inadmisibile ya que el art. 44 de la Ley 29/98 establece que en litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa sino que lo que ha de hacerse es un requerimiento previo para que el acto sea derogado, anulado o modificado y, por su parte, el art. 46.6 de la Ley 29/98 señala que en los litigios entre Administraciones públicas, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses y, si le precediera el requerimiento antedicho, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado. Con ello, el recurso del Ayuntamiento sería extemporáneo.

En su escrito de conclusiones, el Ayuntamiento de Ermua rechaza la causa de inadmisibilidad aducida por la representación del Gobierno Vasco alegando que la propia resolución impugnada de 1 de

septiembre de 2000 señala la posibilidad de interponer recurso de alzada con lo que se generaría confianza legítima al interponer el recurso de alzada y, en cualquier caso, éste fue interpuesto en el plazo de un mes con lo que si entonces se le hubiera avisado, aún le hubiese quedado otro mes para efectuar el requerimiento previo o para la interposición del recurso contencioso-administrativo; además, aun habiéndose interpuesto recurso de alzada, la Administración demanda podría haberle dado el trámite que fuese procedente (requerimiento). Finalmente, alega que el Ayuntamiento tiene la condición de interesado en este caso sin tener en cuenta su condición de Administración pública.

La Sala considera que no resulta posible aceptar la causa de inadmisibilidad aducida por la Administración demandada por cuanto que el requerimiento previo al que se refiere el art. 44 de la Ley 29/98 se refiere a litigios entre administraciones públicas, es decir, cuando las Administraciones pleitean en defensa de sus propias competencias pero no es necesario cuando la Administración actora ejercita la acción como un interesado, que es lo que ocurre en este caso en el que el Ayuntamiento de Ermua no pretende defender competencia alguna frente al Gobierno Vasco sino que interpone la demanda como interesado en una materia afectante al medio ambiente con lo que resulta procedente que haya interpuesto recurso de alzada».

TERCERO.- Sobre el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L., se articula en la formulación de dos motivos de casación, que se fundan, ambos, al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la exposición del primer motivo de casación, la parte recurrente imputa a la sentencia recurrida la infracción del artículo 44 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 46.6 de la referida Ley procesal, por no acordar la Sala de instancia la pertinente inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ERMUA por haberse presentado el escrito de interposición extemporáneamente, al haberse prescindido del requerimiento previo exigible por tratarse de un litigio entre Administraciones públicas.

En el desarrollo argumental de este primer motivo de casación se denuncia «la desacertada apreciación que hace el Tribunal de instancia respecto de la condición con que pleitea el AYUNTAMIENTO DE ERMUA al considerar a este ente público como particular interesado».

El segundo motivo de casación reprocha a la sentencia recurrida la infracción del artículo 1.1 del Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fijan criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas, por no reconocer que la reclasificación de recursos de la Sección C del artículo 3 de la Ley de Minas se produce «ope legis», una vez justificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha disposición reglamentaria, «y en ningún caso por voluntad o arbitrio de la Administración».

Se aduce que la Sala de instancia desestima implícitamente el argumento concerniente a que el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, no puede ser aplicado retroactivamente, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que la Sala de instancia debió tomar en consideración que, habiéndose iniciado las labores de explotación de la Cantera "Urko-Alde" antes del año 1968, a la entrada en vigor de esta norma reglamentaria -5 de octubre de 1982-, la explotación ya había desarrollado sus frentes de arranque que vienen a delimitar, en lo sustancial, el impacto ambiental.

CUARTO.- Sobre el primer motivo de casación.

El primer motivo de casación no puede ser acogido, puesto que consideramos que la Sala de

instancia no ha infringido el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 46.6 del mencionado cuerpo legal, al rechazar la causa de inadmisibilidad aducida por el Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se sustentaba en la alegación de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ERMUA, por no haberse proseguido el cauce de impugnación establecido en dicha disposición legal, en relación con los litigios entre Administraciones Públicas, en los que se exige que el recurso fuere precedido de la formalización de un requerimiento para que anule el acto, al constatarse que el recurso contencioso-administrativo fue presentado en el Registro de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dentro del plazo establecido en el inciso final del artículo 46.1 de la referida Ley jurisdiccional.

En efecto, entendemos que, aunque la Sala de instancia eluda en su razonamiento el carácter de persona jurídico-pública del AYUNTAMIENTO DE ERMUA, como entidad que integra la Administración local, que es una Administración Pública a los efectos de aplicación de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, según dispone el artículo 1 de la Ley reguladora de este orden jurisdiccional, por lo que su posición procesal no puede ser incardinada en la que corresponde al particular interesado, resulta manifiestamente desproporcionado e irrazonable, en razón de la finalidad perseguida por el legislador procesal con el establecimiento de esta diligencia preliminar aplicable en los litigios entre Administraciones públicas, deducir que la actuación procedimental y procesal de esta Corporación local, consistente en formular recurso de alzada contra la resolución del Director de Administración de Industria y Minas del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco de 1 de septiembre de 2000, por lo que se otorga a la empresa CANTERA URKO ALDE, S.L. la concesión directa de explotación de recursos de la Sección C, denominada "Urko-Alde" número 12.791, sita en el término municipal de Ermua (Bizkaia), y en interponer el recurso contencioso-administrativo contra el acto presunto desestimatorio del referido recurso de alzada, una vez transcurrido el plazo en que se entiende desestimado el mismo, y dentro del plazo de seis meses a que alude el inciso final del artículo 46.1 de la Ley jurisdiccional, promueve la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, derivada del incumplimiento de formular el referido requerimiento previo ante la Administración autora del acto, puesto que supondría una denegación de justicia para la Entidad local recurrente, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución.

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 2001 (RC-A 43/2000), en relación con la finalidad institucional que persigue el artículo 44 de la LJCA , dijimos:

«El artículo 44 LRJCA ha extendido a todos los litigios entre Administraciones Públicas el trámite del requerimiento previo al recurso previsto, en el ámbito de la Administración local, en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, en el ámbito de los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el artículo 63 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. En los casos del artículo 44 de la LRJCA la Ley ha establecido un mecanismo de concertación y entendimiento entre Administraciones Públicas para evitar litigios, conforme al clima de coordinación que es principio general de las relaciones entre todas ellas (artículo 103.1 CE; artículo 55 de la LRBRL; artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado artículos 3 y 4 de la LRJPAC , modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre , del proceso autonómico). La existencia del requerimiento y, en su caso, la respuesta al mismo debe acreditarse en autos a efectos de la comprobación del plazo de impugnación del artículo 46.6 LRJCA , pero no es necesario impugnarla al mismo tiempo que la disposición, acto, inactividad o actuación material contra la que se dirija el proceso».

Por ello, estimamos que la conclusión jurídica que sostiene la Sala de instancia de rechazar la causa de inadmisibilidad aducida es acorde con el derecho de acceso a los recursos, que se integra en el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, que garantiza el artículo 24 de la

Constitución, puesto que entendemos que la actuación procedimental y procesal de la Entidad local actora ha sido diligente, y no debida a la pasividad, el desinterés, el error técnico o la impericia, y se encuentra amparada en el principio de confianza legítima, al seguir los trámites de impugnación ofrecidos en la resolución administrativa impugnada.

En este sentido, cabe recordar que en la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2008, de 11 de febrero , se afirma:

«La interpretación judicial de las normas de acceso al proceso está guiada también en relación con las personas jurídico públicas por el principio pro actione cuando se trate del acceso a la jurisdicción (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8).

Al respecto es doctrina consolidada de este Tribunal que el primer contenido en un orden lógico y cronológico del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. Un derecho que, no solo puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución, sino también por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas normas preservan y los intereses que se sacrifican, de forma que la negación de la concurrencia del presupuesto o requisito en cuestión sea arbitraria o irrazonable.

Es asimismo doctrina reiterada que la apreciación de las causas legales que impiden un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas corresponde, con carácter general, a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función que les es propia ex art. 117.3 CE , no siendo, en principio, función del Tribunal Constitucional revisar la legalidad aplicada. Sin embargo corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar los motivos y argumentos en los que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que de forma equivalente elude pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para suplantar la función que a los Jueces y Tribunales compete para aplicar las normas jurídicas a los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si el motivo apreciado está constitucionalmente justificado y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que se funda. Dicho examen permite, en su caso, reparar en esta vía de amparo, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal, sino también, aun existiendo ésta, la aplicación o interpretación que sea arbitraria o infundada, o resulte de un error patente que tenga relevancia constitucional o que no satisfaga las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 3; 35/1999, de 22 de marzo, FJ 4; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 4).

En otras palabras, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión o de no pronunciamiento sobre el fondo ha de verificarse de forma especialmente intensa, dado que rige en estos casos del principio pro actione, principio de obligada observancia para los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida, quedando aquéllos compelidos a interpretar las normas procesales, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, con interdicción de aquellas decisiones que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del

derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia del cierre del proceso. En todo caso el principio pro actione no supone ni exige necesariamente que se seleccione la interpretación de la legalidad más favorable a la admisión entre todas las posibles (SSTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; 294/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; 63/2006, de 27 de febrero, FJ 2; 127/2006, de 24 de abril, FJ 2; 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 3; 1/2007, de 15 de enero, FJ 2; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2 , por todas).

Finalmente hemos dicho también que el art. 24.1 CE impone que cualquier derecho o interés legítimo obtenga tutela efectiva de los Jueces y Tribunales (SSTC 71/1991, de 8 de abril, FJ 3; 210/1992, de 30 de noviembre, FJ 3; 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3)».

La proyección de la doctrina constitucional expuesta al caso enjuiciado, atendiendo al significado preeminente que el derecho de acceso a un Tribunal tiene en una sociedad democrática, según se desprende de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de diciembre de 1992 (Caso Geouffre de la Pradelle) permite rechazar la alegación que sustenta la Entidad Mercantil recurrente, puesto que la modalidad procesal referente a la interposición del recurso contencioso-administrativo en los litigios entre Administraciones públicas, regulada en el artículo 44 de la Ley procesal contencioso-administrativa, no puede ser interpretada de forma incoherente o rigorista, de modo que restrinja injustificadamente el derecho de las personas jurídico- públicas a obtener tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos.

Por ello, el pronunciamiento de la Sala de instancia se revela conforme con el derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979 , que constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, exige que los órganos judiciales contencioso-administrativos apliquen las causas de inadmisión respetando el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 [Caso Sáez Maeso contra España], y de 7 de junio de 2007 [Caso Salt Hiper contra España]).

QUINTO.- Sobre el segundo motivo de casación.

El segundo motivo de casación, que denuncia, como hemos expuesto, que la Sala de instancia vulnera el artículo 1 del Real Decreto 107/1995, de 27 de enero , por el que se fijan criterios de valoración para configurar la Sección A de la Ley de Minas, no puede prosperar, puesto que apreciamos que la tesis interpretativa de esta disposición reglamentaria, que postula la entidad mercantil recurrente, de entender que la reclasificación de los recursos de la Sección A en recursos de la Sección C se produce «ope legis», es incompatible con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo formulada en la sentencia de 21 de noviembre de 2006 (RC 2682/2004), sobre dicho precepto, en que sostuvimos la necesidad de sujetarse al procedimiento establecido en la Ley de Minas y en su Reglamento, a los efectos de que la Administración verifique que se cumplen los presupuestos y requisitos para acordar dicha reclasificación y otorgar, en su caso, la concesión directa de explotación de los recursos:

«El Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, de acuerdo con lo autorizado en el artículo 3.3 de la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio , modificó los criterios de valoración precisos para configurar los yacimientos minerales y recursos de la Sección A). De acuerdo con esta modificación, determinados recursos que antes se incluían en esta Sección, debían de serlo en la Sección C), bien por destinarse a la fabricación de hormigones, morteros o revoques, aglomerados asfálticos u otros productos análogos, o que estén sometidos a un proceso que exceda del mero arrancado, quebrantado o calibrado, o bien, porque su valor en venta alcance una cantidad superior a 100 millones de pesetas,

o que el número de obreros empleados en la explotación exceda de 10 o que su comercialización directa exceda de 60 Km a los límites de los términos municipales donde se sitúe la explotación.

Este cambio de criterio determinaba que muchos de los recursos que antes se explotaban en virtud de una mera autorización por estar incluidos en la Sección A) de acuerdo con la anterior normativa, precisasen de una concesión al pasar a formar parte de recursos de la Sección C) de acuerdo con los nuevos criterios. Ahora bien, este cambio de autorización en concesión, no puede realizarse automáticamente, debido a las mayores exigencias que para el otorgamiento de concesiones se establecen en la Ley de Minas y en su Reglamento. Especial consideración debe tener el relativo a la superficie de los terrenos explotados, pues a diferencia de las autorizaciones, las concesiones de explotación se otorgarán, según el artículo 76.1 de la Ley de Minas , sobre una extensión determinada y concreta, medida en cuadrículas mineras agrupadas sin solución de continuidad. Es decir frente a una superficie irregular que pueden presentar los terrenos sobre los que recae una autorización, la concesión recae sobre superficies delimitadas en forma rectilínea lo que supone normalmente cambios en su extensión territorial, y como el otorgamiento de la concesión confiere a su titular el derecho al aprovechamiento de los recursos de la Sección C) que se encuentren dentro de su perímetro -art. 62.2 LM -, al cambiar con la reclasificación esa superficie, el exceso supone una novación respecto a la situación anterior, por lo que deberá otorgarse como si de una nueva concesión se tratara.

No habiéndose demostrado la coincidencia total de las superficies de la anterior autorización y la nueva concesión, ha de estarse a la conclusión a la que llega la sentencia de instancia, pues al margen de sus consideraciones en torno al nombre que tanto en la solicitud como en la resolución se hayan dado al procedimiento seguido, lo cierto es que éste no podía ser otro que el de la concesión directa, lo que requiere el cumplimiento de los trámites previstos en la Ley de Minas y en su Reglamento, a los que se refiere la sentencia, si bien en atención a la evaluación del impacto ambiental, habrá de estarse a si la concesión se encuentra en alguno de los supuestos contemplados en el apartado 12 del anejo 2 del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio , o, en los de la Ley territorial 8/1994, de 4 de julio .

En consecuencia, no se producen las infracciones que se invocan en los motivos de los dos recursos de casación. En efecto, respecto del interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya se ha expresado la interpretación que debe darse a la reclasificación de las autorizaciones de recursos de la Sección A), que con arreglo al Real Decreto 107/95 , pasen a tener la condición de recursos de la Sección C), reclasificación que al no tener en dicha norma un procedimiento específico de tramitación, debe sujetarse al establecido en la Ley de Minas y en su Reglamento para el otorgamiento de concesiones directas, con la presentación de documentos e informes previstos en ellas.

En relación con lo aducido por la representación del otro recurrente, baste añadir que no se puede hablar de lesión de derechos adquiridos, cuando de lo que se trata es de dos títulos administrativos diferentes -autorización y concesión-, sin que el primero presuponga necesariamente la obtención del segundo, cuanto tanto los presupuestos fácticos, como su régimen de nacimiento a la vida jurídica es distinto; y ello no supone dar efecto retroactivo a una norma, sino acomodar situaciones diferentes en el tiempo a la nueva realidad jurídica, al margen de otras consecuencias que pudieran derivar de este cambio. En fin, se ha recalcado el distinto tratamiento que el procedimiento de autorización tiene del de la concesión, y habiéndose omitido, tal cual señala el Tribunal "a quo", la presentación de documentos previstos en el art. 85 del Reglamento , ni practicado la información pública prevista en el art. 70 , hay que confirmar la sentencia pues, dichos trámites, pese a lo dicho en el escrito de interposición, no pueden ser sustituidos por los más someros llevados a cabo en el expediente».

En último término, cabe advertir que la exigencia de tramitar un procedimiento ad hoc para reclasificar los recursos de la Sección A en la Sección C se desprende de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas , que, en su exposición de Motivos, expresa que el objeto de la reforma es simplificar la clasificación de los yacimientos minerales de origen natural, para hacerlo mas congruente con los

requerimientos de tipo económico, técnico y científico, y a la vez, flexibilizar los criterios de clasificación con el objeto de soslayar los inconvenientes de una clasificación rígida, por lo que se habilita al Gobierno para trasladar, en determinadas circunstancias, los recursos de una a otra Sección mediante un sistema respetuoso con las garantías jurídicas de los interesados y con los derechos previamente adquiridos.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los dos motivos de casación articulados, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L. contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 27 de julio de 2005 , dictada en el recurso contencioso-administrativo número 718/2000 (y acumulados 2429/2000 y 1508/2001).

SEXO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Entidad Mercantil CANTERA URKO ALDE, S.L. contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 27 de julio de 2005 , dictada en el recurso contencioso-administrativo número 718/2000 (y acumulados 2429/2000 y 1508/2001).

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando , lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.

Queda prohibida la utilización de éste documento para usos comerciales, así como para su redifusión a terceros, sin la autorización expresa de NOTICIAS JURIDICAS.

Leggio, Contenidos y Aplicaciones Informáticas, S.L.

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin el permiso de los titulares.