



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 200/2006

(Sección 2ª)

La Laguna, a 27 de junio de 2006.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.C.A., en representación de Transportes M.C., S.L. y A.S.M., por daños derivados del error detectado en la Resolución de fecha 15 de octubre de 1982, dictada por la antigua Delegación Provincial de Las Palmas del Ministerio de Industria y Energía, en relación a la autorización de explotación de la Cantera Tinoca. Paralización de actividad industrial por error de hecho. No se estima la reclamación (EXP. 177/2006 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de la Administración autonómica; lo cual determina la legitimación de la Excm. Sra. Consejera para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo conforme a los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de su Ley reguladora, 5/2002, de 3 de junio.

2. La producción del daño por el que se reclama se imputa al error de hecho en que incurrió la Resolución de la Delegación Provincial del Ministerio de Industria y Energía, de 15 de octubre de 1982, dictada en el procedimiento A-236 (en adelante, Resolución A-236), error que fue corregido por la Resolución de la Dirección General

---

\* PONENTE: Sr. Reyes Reyes.

de Industria y Energía de la Administración autonómica, de 26 de noviembre de 1993, dictada a solicitud de parte interesada.

El hecho de que la Resolución A-236 haya sido dictada por la Administración central antes del traspaso de sus funciones y servicios en materia de minería a la Comunidad Autónoma, operado por el art. 2 del Real Decreto 2.091/1984, de 26 de septiembre, no es obstáculo a la legitimación pasiva de la Administración autonómica, porque la actividad de la Administración sirve a los intereses generales, por lo que se ha de desarrollar con continuidad, de ahí que los cambios en la titularidad de las competencias sobre funciones y servicios administrativos dispuestos por los Estatutos de Autonomía no alteran las posiciones jurídicas de los interesados; por ello el nuevo titular queda subrogado frente a éstos en la misma posición que el ente al que sucede. Así, el art. 20.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, dispone que los expedientes en tramitación de los servicios que se transfieren se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión, siendo de su cuenta, en su caso, las consecuencias económicas de la decisión definitiva. Si respecto a expedientes iniciados por la Administración central se subroga en su posición la autonómica, con más razón la sucederá en aquellos supuestos en que el procedimiento se inicia en posterioridad a la fecha de la transferencia de funciones y servicios con base en actos o hechos anteriores; porque la Administración central carece ya de competencia (y por ende de medios) para poder actuar en esa materia en el territorio de la Comunidad Autónoma. Es la Administración de ésta la que ha de conocer del asunto en virtud de que ha sucedido a la anterior subrogándose en su posición.

### 3. (...)¹

El art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), para fijar el *dies a quo* del plazo prescriptivo de un año sienta la regla general de que ha de tomarse como tal el de la consumación del daño o el de la manifestación de su efecto lesivo. Cuando éste se prolonga en el tiempo, cual es el caso de la paralización de una actividad, el plazo de prescripción comienza a correr desde que se estabilizan los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, según ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (véanse por todas la STS de 12 de mayo de 1997, RJ 3976/1997). Por consiguiente, si la causa alegada del daño es

---

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

la Resolución A-236, y su efecto lesivo se manifestó con el Decreto 1.450/1998 y se estabilizó con el Auto notificado el 10 de febrero de 2004; y si la reclamación se presentó el 9 de febrero de 2005, hay que considerar que la reclamación se ha presentado *prima facie* dentro de plazo; porque, según reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, la prescripción, como limitación al ejercicio tardío de los derechos en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigurosa por tratarse de una institución que, por no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo (véanse por todas la STS de 13 de diciembre de 1994, RJ 1047/1994).

4. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades que impidan un Dictamen sobre el fondo del asunto.

## II

Los antecedentes relevantes para el examen de la reclamación, tal como resultan del expediente y recoge cumplidamente la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

1. La Resolución A-236 autorizó la extracción de lapilli en un yacimiento de 1.600 m<sup>2</sup> de la piconera Tinoca, sita en el término municipal de Arucas, hasta el 1 de junio de 1984.

2. El Ayuntamiento de Arucas denegó la licencia municipal a los titulares de la autorización, los cuales recurrieron esa denegación en vía contencioso-administrativa y obtuvieron, tanto en primera instancia como en apelación ante el Tribunal Supremo, Sentencias que declararon la ilegalidad de la denegación de la licencia municipal (Sentencia 175, de 15 de noviembre de 1983, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria, confirmada en apelación por la Sentencia, de 30 de septiembre de 1985, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo). En ejecución de Sentencia dicha Sala del Tribunal Supremo dictó el Auto, de 28 de septiembre de 1988, ordenando al Ayuntamiento de Arucas que otorgara la licencia. En cumplimiento de este Auto el Alcalde dictó el Decreto nº 117, de 29 de marzo de 1989, otorgando la licencia municipal "con estricta sujeción a la autorización concedida en su día por la Dirección Provincial de Industria y Energía".

3. A solicitud de los interesados, el Director Territorial de la Consejería de Industria y Energía dictó la Resolución de 20 de diciembre de 1986 que, “con los condicionados impuestos en la Resoluciones anteriores” y “sin perjuicio de las autorizaciones que puedan corresponder a otros Organismos”, ampliaba la vigencia de la autorización concedida por la Resolución A-236 hasta el 1 de junio de 1992.

4. A solicitud de los titulares de la autorización, el Director Territorial de la Consejería de Industria, Comercio y Consumo dictó la Resolución, de 5 de junio de 1992, por la que ampliaba la vigencia de la autorización hasta el agotamiento del recurso con cumplimiento de “las prescripciones impuestas en anteriores Resoluciones”.

5. Once años después de que se dictara la Resolución A-236, los titulares de la cantera solicitaron el 28 de septiembre de 1993 que se corrigiera el error de hecho de la autorización concedida por la mencionada Resolución en el sentido de que en ella figurara que la superficie de explotación abarcaba los veinte mil metros cuadrados para los que se solicitó en vez de los mil seiscientos metros para los que se concedió. Mediante Resolución, de 26 de noviembre de 1993, de la Dirección General de Industria y Energía se accedió a lo solicitado y, por ende, se corrigió el error de hecho alegado fijándose en veinte mil metros cuadrados la superficie de explotación.

6. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arucas dictó el Decreto 1.450/1998, de 12 de junio de 1998, ordenando la suspensión de la extracción de áridos en la cantera porque la actividad no se ajustaba a los términos de la licencia concedida por el anterior Decreto de la Alcaldía 117, de 29 de marzo de 1989, la cual se otorgó con estricta sujeción a la autorización concedida por la Resolución A-236; y, dado que ésta posteriormente había sido modificada para ampliar la superficie de explotación y duración de su vigencia, los titulares debieron haber solicitado nueva licencia municipal.

7. Contra el Decreto 1.450/1998 los reclamantes interpusieron un recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por la mencionada Sentencia 563/2001, de 2 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. En sus fundamentos como *ratio decidendi* se afirma que los movimientos de tierra están sujetos a previa licencia urbanística y que la extracción de áridos requiere la licencia de apertura de actividad clasificada por molesta e insalubre y que “(...) cuando el Ayuntamiento otorgó la licencia en 1989, lo hizo exclusivamente para 1.600 metros cuadrados. Por lo que el recurrente no tenía autorización municipal para desarrollar la actividad

superando aquellos metros"; por cuya razón "el actor debió solicitar la correspondiente licencia para desarrollar su actividad en la superficie ampliada, por lo que procedía la suspensión de la actividad"; en consecuencia, el fallo desestima el recurso contra el Decreto 1.450/1998 "que confirmamos por ser ajustado a Derecho".

Dicha Sentencia devino firme, como se señaló anteriormente, porque el Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación formulada contra ella.

### III

1. Es requisito esencial para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual, tal como exige el art. 139.1 LRJAP-PAC, que exista una relación de causa a efecto entre el actuar de la Administración y el daño alegado.

La Resolución A-236 y la posterior que once años después corrigió el error de hecho no le han causado ningún daño a los reclamantes, al contrario, ampliaron su esfera patrimonial.

La primera Resolución se dictó sin perjuicio de las licencias y autorizaciones pertinentes de otros organismos, y la segunda se dictó advirtiendo del cumplimiento de los condicionamientos que incluían la necesidad de solicitar las licencias y autorizaciones de otros organismos, lo cual comprendía obviamente, las licencias municipales.

Ambas Resoluciones no han causado ningún perjuicio a los reclamantes, sino, por su naturaleza y efectos, beneficios.

La paralización de la actividad de la cantera se debió a la conducta de los reclamantes que incumplieron su deber, tal como declara la STSJ, de solicitar las licencias urbanísticas y de apertura. La suspensión de la actividad no es más que una consecuencia jurídica que el Ordenamiento anuda a la infracción de ese deber; infracción de la cual son autores los reclamantes y, por consiguiente, únicos causantes de los eventuales perjuicios que les haya irrogado esa suspensión.

2. Un segundo requisito esencial radica en que el daño sea real y efectivo (art. 139.2 LRJAP-PAC). Para que la orden de suspensión de la actividad haya originado daños a los reclamantes es necesario que éstos la hayan acatado, en cuyo caso, mediante la contabilidad de la empresa, las declaraciones de impuestos, los

expedientes de regulación de empleo y consiguientes indemnizaciones a los trabajadores, habrían podido demostrar fácil y palmariamente el daño emergente y el lucro cesante. En el expediente no obra ninguna prueba de que los reclamantes hayan cesado efectivamente en la actividad extractiva y, por el contrario, obra la Resolución 898, de 18 de marzo de 2005 (posterior a la interposición de la reclamación) del Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural ordenando la suspensión de la extracción de áridos en la cantera por realizarse sin la preceptiva calificación territorial y demás títulos habilitantes exigidos por los arts. 27 y 166 y siguientes del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, lo cual constituye indicio de que, al menos hasta dicha fecha, los reclamantes han continuado explotando la cantera, por lo que no existe el daño por el que reclaman.

## C O N C L U S I Ó N

Se considera que por no existir relación de causalidad entre el actuar de la Administración y el daño alegado, cuya realidad y efectividad tampoco se ha demostrado, la Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación se ajusta a Derecho.