

Expediente Núm. 289/2016
Dictamen Núm. 302/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de noviembre de 2016 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por #reclamante#, por los daños ocasionados en unos inmuebles a consecuencia de las labores de explotación de una mina.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de enero de 2015, un letrado, en nombre y representación de varios propietarios de viviendas sitas en la localidad de, concejo de Cangas del Narcea, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados en aquellas como consecuencia de la explotación de una concesión minera.

Expone que actúa en representación de diez interesados, propietarios de los inmuebles que se identifican. En primer lugar, se refiere a “la actividad minera de la entidad mercantil ‘Antracitas, Sociedad Limitada’, hoy en liquidación (...) como consecuencia del proceso concursal que se sigue ante el Juzgado de lo Mercantil Número Cinco de Barcelona”, y precisa que esta empresa “se dedicó durante muchos años, y formalmente hasta el día 30 de noviembre de 2005, a la actividad minera en, concejo de Cangas del Narcea, explotando el denominado grupo minero ‘.....’, situado bajo el subsuelo del mencionado pueblo””; cometido para el que -señala- “la citada entidad mercantil gozaba de las correspondientes concesiones mineras otorgadas por la oportuna Administración, hoy día competencia de la ‘Consejería de Economía y Empleo del Principado de Asturias’”.

En segundo lugar, y en relación con “los daños generados por la explotación minera”, manifiesta que su producción “es un hecho público y notorio (...) por la especial incidencia que estos hechos han tenido en diversos medios de comunicación” y cuyo origen “trae causa de las denominadas ‘subsidiencias mineras’”, cuya definición recuerda (“hundimiento paulatino del suelo, originado por las cavidades subterráneas producidas por las extracciones mineras”). Considera que aquellas constituyen un problema “vinculado a las explotaciones mineras, y por tanto los daños que producen estas difícilmente son ‘disfrazables’ en ‘movimientos geológicos naturales’”.

Respecto al “origen y causa de los daños”, afirma que “resulta constatable que el pueblo, donde radican los inmuebles objeto de reclamación, se encuentra en las inmediaciones de las labores de explotación de la mina llevada a cabo por la entidad mercantil”, y que “los daños que padecen los inmuebles del pueblo proceden de las denominadas de subsidiencia minera”. Reseña que “esta situación de subsidiencias mineras, y responsabilidad solidaria de la Administración, en los daños padecidos en los inmuebles del pueblo, ha sido expresamente declarada por la Sección Única de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en Sentencia

firme de fecha 25 de marzo de 2013 (...), procedimiento mediante el cual otros vecinos del pueblo formularon una reclamación idéntica a la presente”, y que “fue objeto en su día de recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la (...) la entidad mercantil”, dando lugar a la Sentencia de 2 de diciembre de 2013 por la que se “desestimó el recurso”.

Indica que “con posterioridad a la citada sentencia de (...) 25 de marzo de 2013 (...) la misma Sección y Sala, en (...) reclamación formulada por otro vecino del pueblo, dictó otra Sentencia en fecha 12 de mayo de 2014 (...) en la cual, igualmente, se declaró la existencia de daños por subsidencias mineras con condena solidaria a la Administración”. Aclara que se trata de “daños continuados”, pues en “la fecha actual los daños generados por las subsidencias mineras siguen manifestándose en los inmuebles y edificios”.

Afirma que existe responsabilidad solidaria en este caso “entre la Administración demandada y la empresa explotadora de la concesión minera”, tal y como ponen de manifiesto las sentencias citadas.

Solicita las siguientes indemnizaciones: a) Para la primera reclamante, que dice actuar “en su propio nombre y además para la sociedad de gananciales o post-gananciales que forma con los herederos de su fallecido esposo”, trescientos cuarenta y siete mil cuatrocientos setenta y nueve euros con veintidós céntimos (347.479,22 €). b) Para la segunda, que actúa además de en su propio nombre “en beneficio de la sociedad de gananciales o post-gananciales que forma con los herederos de su fallecido esposo”, ciento cuarenta mil cincuenta y siete euros con catorce céntimos (140.057,14). c) Para el tercer y la cuarta reclamantes, titulares del mismo inmueble, donado por su abuelo en virtud de escritura “otorgada el día 7 de abril de 2014”, la cantidad de doscientos veintisiete mil trescientos treinta y un euros con ochenta y un céntimos (227.331,81 €). d) Para el quinto reclamante, doscientos dieciséis mil ciento diecinueve euros con noventa y tres céntimos (216.119,93 €). e) Para el sexto reclamante, noventa y cinco mil doscientos veintidós euros con cuarenta y un céntimos (95.221,41 €). f) Para la séptima interesada, que actúa “en su

propio nombre y derecho y en beneficio de la comunidad hereditaria de los bienes dejados al fallecimiento de su esposo”, cincuenta y un mil ciento ochenta y cinco euros con veinticuatro céntimos (51.185,24 €). g) Para el octavo, que actúa “en su propio nombre y derecho y además en beneficio de su sociedad de gananciales que forma con su esposa”, ciento veintiocho mil quinientos setenta y ocho euros con cuarenta céntimos (128.578,40 €). h) Para la novena interesada, que dice actuar “en su propio nombre y derecho y además en beneficio de su sociedad de gananciales con su esposo”, siete mil seiscientos ochenta y dos euros con treinta céntimos (7.682,30 €). i) Para el décimo reclamante, quince mil ciento veintisiete euros con noventa y tres céntimos (15.127,93 €). La indemnización total reclamada asciende a un millón doscientos veintiocho mil setecientos ochenta y tres euros con treinta y ocho céntimos (1.228.783,38 €).

Adjunta la siguiente documentación: a) “Información general mercantil” expedida por el Registro Mercantil de Barcelona, relativa a la empresa titular de la concesión minera. b) Documentación relativa a la propiedad de los bienes inmuebles pertenecientes a los reclamantes (escrituras de compraventa y de donación y en el caso de dos de ellos certificaciones catastrales). c) Informes emitidos para cada una de las viviendas por un arquitecto en el mes de abril de 2014, “sobre estado físico (...) y situación” de los inmuebles. Todos ellos presentan idéntica estructura, pues se procede a describir el inmueble, los daños que sufre y la evaluación económica del coste de su reparación. En cuanto a la “patología” de las edificaciones, en todos los informes se constata que existen “grietas a 45 grados en cerramientos, rotura y abombamiento de pavimentos y soleras, rotura de alicatados interiores, descuadre de puertas que no se pueden cerrar y grietas abundantes en tabiquerías, así como fracturas en la sillería y mampostería de los muros de las fachadas” -únicamente en tres de ellos no se aprecia la existencia de rotura de alicatados ni grietas en la tabiquería, tratándose de edificaciones no destinadas a vivienda-. También en todos se califican los daños como “graves”, afirmándose que requieren una

reparación integral que se detalla en cada caso, y cuentan con diversas fotografías de cada vivienda. En cuanto a la "valoración de las reparaciones", explica que, "dado que se trata de valorar la reparación de (...) la práctica totalidad de las edificaciones restantes del pueblo, se sigue la misma metodología utilizada (...) anteriormente para 18 propietarios de diversos inmuebles, todos ellos distintos, pero (...) afectados por la misma patología, por lo que se va a crear un modelo de tipo de propiedad que represente a la totalidad de los afectados./ Para ello se sumarán todas las superficies de las propiedades destinadas a vivienda y se dividirá entre el número de ellas, obteniéndose así la vivienda media de los afectados./ Igualmente se sumarán todas las superficies de las construcciones de las propiedades que están dedicadas a labores agropecuarias dividida por el número de ellas, por lo que obtendremos la media de la superficie de construcción dedicada a labores agropecuarias del conjunto de los afectados./ Una vez obtenidas las dos superficies medias, y dado que todas las propiedades están afectadas por la misma patología, se presupuestará la reparación de esta vivienda tipo valorando partida por partida los elementos susceptibles de reparación, por lo que se obtendrá una cantidad resultante de la suma de todas las partidas presupuestadas y que dividido por la superficie destinada a vivienda nos dará un coste por metro cuadrado de reparación de vivienda; así mismo se presupuestarán partida por partida los elementos susceptibles de reparación de la parte destinada a labores agropecuarias, por lo que se obtendrá una cantidad resultante de la suma de todas las partidas presupuestadas y que dividido por la superficie de las construcciones destinadas a labores agropecuarias nos dará un coste por metro cuadrado de reparación de este tipo de edificación". Afirma que el modelo atiende "a la composición particular de cada finca, su extensión, proporción de espacios dedicados a vivienda y labores agropecuarias, así como las calidades específicas de cada edificación". d) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 25 de marzo de 2013, por la que se resuelve el recurso interpuesto contra la desestimación por silencio negativo y

la resolución de la Consejería de Industria y Empleo desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial que presentaron los recurrentes “por los daños ocasionados a sus viviendas y construcciones a consecuencia de la actividad minera desarrollada por la empresa Antracitas, S. L., como concesionaria de la Administración de las explotaciones mineras en, en el Pozo”.

La sentencia condena “solidariamente a la Consejería de Industria y Empleo y Antracitas S. L., a que indemnicen a los demandantes” en las cantidades señaladas. En ella se razona que “la causa” de las “patologías y daños en los edificios surgen como consecuencia de asentamientos diferenciales de hundimiento de la cimentación, la explicación que da el perito judicial de que más allá de buscar el significado de cada uno de los desperfectos que afectan a las edificaciones se ha de entender el diagnóstico de la patología de manera global, y en este caso cobra sentido por las razones expuestas que sean como consecuencia del asentamiento de los diferentes sustratos rocosos ante los ingentes vaciados de las capas de antracita realizados por la explotación minera, ya que las edificaciones tradicionales sin este tipo de problemas no deberían presentar el estado que actualmente tienen”. Considera “esta justificación (...) más lógica y objetiva que la que se da en los informes que amparan la tesis de las codemandadas omitiendo parte de estos datos, en particular, que la ladera no reúne la inclinación suficiente para darse el deslizamiento natural (...), y que los efectos de este fenómeno, máxime si es superficial, no producen racionalmente los daños de las características y de la permanencia de los producidos en los edificios de la localidad de, en especial, por la diferente tipología y dirección de las grietas./ Por lo expuesto, los daños son consecuencia del fenómeno de subsidencia inducida por las explotaciones mineras desarrolladas por Antracitas, teniendo en cuenta el sistema de extracción de la antracita mediante galerías donde se sacan las capas de mineral removiendo los sustratos y una vez agotados se derrumban; es decir, se han ejecutado labores que implican una alteración sustancial de estabilidad del terreno sin que la sociedad Antracitas hubiese adoptado las

medidas necesarias para prevenirlos, pues las que tomó fueron insuficientes". A continuación analiza "si la responsabilidad por los daños debe atribuirse también a la Administración codemandada", y señala que la legislación de minas aplicable únicamente contiene "una referencia a la responsabilidad del titular o poseedor de los derechos mineros, de modo que los terceros perjudicados puedan exigir la responsabilidad al titular mediante el ejercicio de las oportunas acciones judiciales, esto es, lo que hacen es dejar claro que la responsabilidad para la reparación de los daños corresponde al titular de la explotación y no a la Administración que otorgó la correspondiente concesión minera. En definitiva, las referidas normas solo contienen una regla general de distribución de responsabilidad entre el Estado, titular del demanio minero, y el poseedor o titular de los derechos mineros sin excluir, claro está, la de la Administración, para el caso de que con su actuar (...) negligente cause o contribuya" a "causar daños a un tercero". Entiende que "no cabe duda" que en "este caso la Administración, conociendo los daños en las edificaciones de, que estos persistían y se agravaban en el tiempo, y su posible causa en la explotación de la citada mina, aprobó el macizo de protección y los sucesivos planes de labores". Añade que "no basta para eludir su responsabilidad que estableciera límites de explotación para proteger el pueblo, que no autorizara posteriormente ninguna labor de arranque dentro de las superficies correspondientes a dichos macizos de protección, ni que comprobara que los trabajos de la explotación se desarrollaban fuera de dicha zona de influencia (...) cuando era un hecho notorio" que los daños "se estaban produciendo y que se agravaban en el tiempo, para en su caso paralizar las labores en ese coto revisando los cálculos de los macizos u estableciendo otras medidas al ser claramente insuficientes las adoptadas, teniendo en cuenta que se había autorizado explotar en las proximidades del pueblo abriendo chimeneas y galerías. Lo cual nos lleva a sentir que estamos ante un anormal funcionamiento del servicio público, que si bien no provocó directamente el suceso, sí (...) contribuyó al mismo al aprobar, merced a su falta de diligencia y

en contra de lo que era su obligación, los planes de labores susceptibles de poner en concreto peligro a todo un núcleo de población, sin que concurra ningún tipo de ruptura en la relación causal". A la vista de ello, concluye "que los daños reclamados (...) son consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto./ En el mismo sentido, y teniendo en cuenta semejantes presupuestos fácticos y jurídicos en relación a los daños ocasionados por la actividad minera a las fincas situadas en la localidad de, se ha pronunciado la Sentencia dictada por el Juzgado de 1.^a Instancia e Instrucción N.º 8 de El Prat de Llobregat, en el juicio (...) promovido entre los propietarios de las fincas y Antracitas, S. L., concluyendo que la causa de los daños que se reclaman es la explotación minera en el subsuelo de los terrenos de los demandantes". Recuerda que la acción de responsabilidad ejercida "no debe, en general, mediatizarse por el hecho de que la Administración ejerza sus competencias de forma indirecta a través de un contratista o un concesionario", y establece que la Administración "no ha cumplido con su obligación arbitral de depurar la responsabilidad del concesionario y de determinar la cuantía de la indemnización por los daños reclamados, y ese incumplimiento ha de traducirse en atribuir la responsabilidad a la propia Administración, debiendo ser condenada junto con el concesionario al pago de la indemnización, que en el presente caso solo procede la condena a la Administración en cumplimiento del principio de congruencia que impone el suplico de la demanda, sin perjuicio de que la Administración repita, en su caso, posteriormente contra el concesionario por el importe del pago realizado". e) Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, que resuelve el recurso de casación para unificación de la doctrina interpuesto frente a la anterior y cuya desestimación se acuerda. f) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 12 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 1.^a, que resuelve el recurso presentado frente a la desestimación de otra reclamación de responsabilidad patrimonial

interpuesta por un propietario. En sus fundamentos se acogen los argumentos expresados en la sentencia de 2013, dictada por el mismo Tribunal, y se declara la estimación del recurso y la condena solidaria de la Administración demandada y la empresa. g) Escrituras notariales de apoderamiento, suscritas por los reclamantes en favor del letrado actuante en diversas fechas de abril de 2006 y abril y mayo de 2014.

2. Mediante Resolución de 28 de abril de 2015, el Consejero de Economía y Empleo acuerda incoar procedimiento de responsabilidad patrimonial y designar instructora del mismo, lo que se notifica al representante de los interesados.

3. El día 7 de mayo de 2015, la Instructora del procedimiento comunica al representante de los reclamantes la fecha de inicio del mismo -"27 de enero de 2015"-, el plazo máximo de resolución y el sentido del silencio administrativo en el caso de que transcurra aquel sin resolución expresa.

4. Con la misma fecha, la Instructora del procedimiento solicita al Servicio de Seguridad Minera un informe en relación con "las cuestiones planteadas" en la reclamación, "y en especial sobre los siguientes extremos:/ Si por la ubicación de los inmuebles incluidos en la reclamación estos podrían verse afectados por la actividad minera desarrollada en la zona y por tanto los daños haber sido generados por las subsidencias mineras./ Determinación del alcance de los daños manifestados por los reclamantes y en su caso valoración de los mismos por técnicos de la Dirección General de Minería y Energía./ Actuaciones" desarrolladas por esa Dirección General "en las explotaciones mineras llevadas a cabo por Antracitas, S. L., en la zona en ejercicio de sus funciones de vigilancia".

5. El día 1 de junio de 2015, la Instructora del procedimiento notifica a una procuradora y a la correduría de seguros la incoación del mismo.

Mediante correo electrónico de 25 de junio de 2015, la correduría de seguros comunica que la aseguradora traslada “su rehúse de cualquier consecuencia económica que pudiera derivarse del mismo”, dado que “los hechos se producen con anterioridad a la contratación de la póliza suscrita”.

6. Con fecha 11 de junio de 2015, la citada Procuradora presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias en el que indica que “ha recibido indebida e inválidamente notificación de una resolución de fecha 28 de abril de 2015 que acompaño y devuelvo original”, pues la empresa “Antracitas, S. L., está legalmente disuelta y liquidada, según resulta del auto” del Juzgado de lo Mercantil N.º 5 de Barcelona que acompaña, “que acordó la extinción de la personalidad jurídica de dicha sociedad y la cancelación de sus asientos registrales./ Que no existiendo la persona jurídica que en su momento me otorgó poderes para su representación, los mismos quedan revocados por imperativo legal, según disponen los artículos 6 y 30 LEC, y en cualquier caso no cabe entender ningún trámite ni notificar nada a quien no existe./ Que en consecuencia (...), al no tener poderes de `Antracitas, S. L.´, por no existir actualmente dicha compañía, por la presente rechazo por errónea su entrega y devuelvo dicha resolución a la Consejería de Economía y Empleo, haciendo constar que rechazaré cualquier futuro intento de notificación” al tratarse de “una persona jurídica inexistente”.

El escrito se acompaña de una copia del Auto del Juzgado de lo Mercantil N.º 5 de Barcelona en el que se acuerda la conclusión del concurso de la empresa Antracitas, S. L., y “la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad (...) y la cancelación de sus asientos registrales”, así como de la inscripción en el Registro Mercantil de Barcelona del mandamiento dirigido por el Secretario del Juzgado, con fecha 3 de marzo de 2015, relativo al citado auto, una vez que ha adquirido firmeza.

7. El día 15 de enero de 2016, el Jefe del Servicio de Seguridad Minera emite un informe en el que expone que el expediente “tiene la misma estructura y los mismos fundamentos que otro ya informado” en el año 2006, pues “se trata de la misma zona, de la misma explotación minera y los edificios presuntamente afectados forman parte del núcleo rural del pueblo Por tanto, según se puede apreciar en gráfico adjunto, donde las tonalidades rojas de las marcas corresponden a los edificios del expediente anterior y las verdes al actual, los planteamientos (...) sobre las hipotéticas afectaciones de la explotación minera sobre dichos edificios no han de diferir de los esgrimidos en el expediente anterior”.

En relación con “los puntos específicos requeridos en la petición del informe”, indica que, dado que los inmuebles forman parte del núcleo rural de, “no es previsible un comportamiento significativamente diferente” entre los inmuebles del expediente anterior y los del presente “frente a fenómenos externos. En cuanto a la posibilidad de que los daños hayan sido generados por subsidencia minera”, remite a lo manifestado “en los informes elaborados el 19 de junio de 2007 y el 21 de febrero de 2008”.

Respecto al “alcance de los daños manifestados por los reclamantes”, subraya que, puesto “que los técnicos de la Dirección General de Minería y Energía lo son en base a su titulación universitaria, es decir, Ingeniero de Minas o Ingeniero Técnico de Minas, y dada la materia a valorar, daños en edificaciones, no tienen cualificación ni competencia ni medios para realizar tal valoración, la cual debería encargarse a técnicos con competencia en la materia. No obstante por si sirviera de argumentación, parece descabellado que la reparación de determinados daños en edificaciones rurales, la mayor parte de ellas construidas en el siglo XIX, resulte más cara que la adquisición de una vivienda nueva en el centro de la capital, además de existir una proporción desmesurada entre el valor catastral del inmueble y la indemnización solicitada”, según ejemplifica. Añade que “si, como es previsible (...), se imputara la responsabilidad patrimonial al Principado, se debería tratar de

asumir la obligación de la reparación de los daños a nuestro cargo y no aceptar las desmesuradas indemnizaciones propuestas, en contra de las cuales se debería argumentar la figura del enriquecimiento injusto”.

Por último, se remite nuevamente a los informes anteriores en cuanto a las “actuaciones” desarrolladas por “la Dirección General de Minería en las explotaciones mineras llevadas a cabo por Antracitas, S. L., en la zona en ejercicio de sus funciones de vigilancia”.

Adjunta los informes a los que hace referencia -emitidos por el Jefe del Servicio de Promoción y Desarrollo Minero el 19 de junio de 2007 y por el Jefe del Servicio de Seguridad Minera el 21 de febrero de 2008- y fotografías que ofrecen una “vista general de la ubicación de los inmuebles”, la “ubicación individual” de los mismos y una “vista conjunta de la ubicación de los inmuebles de los expedientes” anteriores relativos a los mismos hechos.

En el primero de ellos se reseña que “por Resolución de 14 de noviembre de 2005 se autorizó abandono definitivo de labores de acuerdo con el proyecto presentado en fecha 27-06-2005. En escrito recibido en fecha 05-07-2006 se comunica por la empresa la ejecución de los trabajos definidos en el proyecto de abandono presentado, así como en las prescripciones impuestas en el acta de inspección de fecha 21-06-2006”. También reseña que “mediante Resolución” de la Consejería de Industria y Empleo de 7 de julio de 2006 se “declaró la caducidad de las concesiones mineras de las que era titular ‘Antracitas, S. L.’”, que se relacionan.

En el informe elaborado por el Jefe del Servicio de Seguridad Minera en el año 2008 se detallan las actuaciones inspectoras desarrolladas, respecto de las cuales destaca la existencia de un informe de “24-01-03, remitido al Defensor del Pueblo, que resume una serie de actuaciones llevadas a cabo en relación con denuncias presentadas por un vecino de la zona en las que se refiere a daños producidos por la explotación en los montes” que especifica, y afirma que “tanto el texto del informe como el escrito de contestación al mismo por parte del Defensor del Pueblo, de los que se adjuntan copias, vienen a

constatar que esta Administración no se inhibió ante la cuestión planteada, sino que actuó en el ejercicio de sus atribuciones”. Alude a continuación a la existencia de dos estudios en la materia, uno de ellos de “estabilidad superficial y diseño de un macizo de protección para el pueblo”, elaborado en el año 1984, y otro relativo a la “subsistencia y efectos en superficie en diversas zonas de las explotaciones de Antracitas, S. A.” (*sic*), del año 1992. Con apoyo en este último concluía que “se debe admitir como causa fundamental de los daños la inestabilidad propia de la ladera y los movimientos de deslizamiento del terreno resultantes de la misma”.

8. Mediante oficio notificado al representante de los perjudicados el 7 de septiembre de 2016, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Consta la personación de aquel para examinarlo y obtener una copia del mismo el 14 de septiembre de 2016.

9. El día 24 de octubre de 2016, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella aduce que “no resulta acreditada la necesaria relación de causalidad entre la actuación de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo y los presuntos daños (...), ya que según la normativa aplicable la responsabilidad que pudiera derivarse de las explotaciones mineras recae en todo caso en los titulares o explotadores de los derechos mineros, por lo que no procede la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración del Principado de Asturias, ya que su actuación fue siempre conforme a lo dispuesto en la legislación minera, sin que en ningún momento dejase de realizar las labores de vigilancia, inspección y seguridad que le correspondían de acuerdo a la misma”.

Por lo que respecta a “la responsabilidad de la empresa concesionaria”, destaca que la relación de causalidad “debe ser acreditada por quien la alega”,

sin que “en este caso” los afectados aporten “informe alguno que acredite que los daños causados en las edificaciones” sean consecuencia de un fenómeno de subsidencia minera.

Finalmente, cita las consideraciones vertidas en el Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias de 30 de diciembre de 2010, “dictado en un supuesto sustancialmente idéntico (...) seguido a instancia de otros vecinos de por los daños ocasionados en sus viviendas como consecuencia de la actividad minera desarrollada por la empresa”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de noviembre de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. 1/2015, de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo, adjuntando a tal fin una copia del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación de los interesados registrada en la Administración del Principado de Asturias con fecha 27 de enero de 2015, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, están los interesados activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley citada.

Sin embargo, advertimos que algunos de los afectados afirman presentar su reclamación, además de en su propio nombre y derecho, en el de otros familiares con los que integrarían una comunidad hereditaria. Ahora bien, en el caso de la reclamante que figura en primer lugar en la relación de interesados no consta ni el fallecimiento de su esposo, ni la existencia de otros "herederos".

No obstante, y habida cuenta de que la Administración no ha cuestionado a lo largo del procedimiento la legitimación invocada de los integrantes de esa comunidad hereditaria, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución, y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, procede analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir de que si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación efectuada en representación de los familiares de los reclamantes mencionados sin que aquella, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha legitimación.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que, al menos de modo indirecto, se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 27 de enero de 2015.

Ni en la solicitud, ni en los informes técnicos elaborados por un arquitecto que acompañan al escrito, se efectúa mención alguna sobre el momento de producción de los daños que en ellos se describen. En anteriores reclamaciones presentadas por los mismos hechos, aunque por otros interesados (propietarios, a su vez, de inmuebles también situados en la localidad de), hemos tenido ocasión de afirmar la naturaleza de daños continuados de los “daños materiales causados a bienes inmuebles por la actividad minera desarrollada por la misma empresa” (Dictámenes Núm. 198/2010 y 146/2012). Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 25 de marzo de 2013

-ECLI:ES:TSJAS:2013:1059-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, citaba el informe emitido por “el Arquitecto municipal del Ayuntamiento de Cangas del Narcea” en el mes de agosto de 2010, en el que constaba que “todas las zonas del pueblo siguen en movimiento y que el subsuelo no se ha estabilizado aún a consecuencia de la adaptación de los estratos del suelo a los vaciados en profundidad de sus capas con vetas de carbón de extraordinaria potencia, por más que el periodo normal de asentamiento suela ser entre 6 meses y 5 años”. A este último periodo nos referíamos también en nuestro Dictamen Núm. 146/2012, pues la empresa concesionaria alegaba entonces la limitación de la extensión temporal de los efectos de subsidencia minera (se afirmaba que, como máximo, alcanzaba los cinco años posteriores a la finalización de la explotación). Si bien en aquel dictamen ya advertíamos de la existencia de algún daño surgido con posterioridad a dicho plazo, el lapso temporal transcurrido entre el cese de la explotación minera -noviembre de 2005- y la fecha de presentación de la actual reclamación -enero de 2015- obliga a plantearse si, atendiendo a los elementos de juicio disponibles en el expediente que ahora nos ocupa, cabe apreciar una eventual estabilización de los daños.

Al respecto, los informes suscritos por un Arquitecto a instancia de parte afirman de forma reiterada que la reparación propuesta exige un apoyo de los muros de carga “que garantice la imposibilidad de cualquier otro tipo de movimientos” en el futuro. Y, al explicar el “sistema de consolidación de terrenos y recalce”, señala que se pretende garantizar la “seguridad estructural” de las edificaciones, habida cuenta el fracaso de los distintos “intentos de reparación” llevados a cabo en el pueblo, por lo que “el sistema propuesto es”, a su juicio, “la única opción razonable que permita garantizar (...) que no se vuelvan a manifestar las patologías” derivadas del fenómeno de subsidencia minera.

De estas afirmaciones cabe deducir que los movimientos que afectan a los inmuebles pueden reproducirse en un futuro, sin que la Consejería

instructora efectúe consideración alguna al respecto. Por tanto, debemos concluir, en consonancia con la naturaleza (ya declarada) de daños continuados, que estos continuaban produciéndose en el momento en el que se formula la reclamación, por lo que es claro que esta ha sido presentada en plazo.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y, en su desarrollo, en el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos la paralización injustificada del expediente entre junio de 2015 y enero de 2016. Como consecuencia de ello, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ampliamente el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión

sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Los reclamantes imputan a la Administración los daños sufridos en sus fincas y edificaciones por el progresivo hundimiento del terreno que atribuyen a la explotación de una concesión minera.

De acuerdo con los informes técnicos aportados, todos ellos suscritos por el mismo Arquitecto, siguiendo idéntica estructura y con contenido sustancialmente común, resulta acreditada la existencia de un conjunto de daños en las viviendas que, con alguna singularidad, responden a una misma tipología.

La primera consideración que hemos de realizar viene determinada por la propia pretensión de los perjudicados, quienes afirman la existencia de “responsabilidad solidaria entre la Administración demandada y la empresa explotadora de la concesión minera, hoy en liquidación concursal”. Sin perjuicio de que, como ya hemos tenido ocasión de afirmar en los dictámenes a los que hemos hecho referencia, “no debe confundirse el principio jurisdiccional de unidad de fuero cuando en la producción del daño hayan concurrido sujetos privados, con una atribución *sui generis* que permita ventilar, en sede administrativa, la eventual responsabilidad concurrente de los particulares”, en el caso que nos ocupa resulta que durante la tramitación del procedimiento se ha declarado la extinción de la personalidad jurídica de la empresa concesionaria.

En segundo lugar, en nuestros dictámenes precedentes razonábamos, en supuestos análogos al ahora planteado, la exigencia de analizar “dos cuestiones con carácter previo (...): la existencia del mencionado fenómeno de subsidencia minera, elemento imprescindible, pues vincularía el perjuicio sufrido con la actividad desarrollada por la empresa concesionaria, y, a continuación, la actuación de la Consejería competente”. Siguiendo este esquema observamos, respecto a la concurrencia del mencionado fenómeno de subsidencia minera, que los reclamantes se remiten, en cuanto al “origen y causa de los daños, anteriores condenas de la Administración y existencia de daños continuados”, a las “anteriores condenas de la Administración”, pues la “situación de subsidencias mineras, y responsabilidad solidaria de la Administración, en los daños padecidos en los inmuebles del pueblo ha sido expresamente declarada” por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias en las

Sentencias de 25 de marzo de 2013 -ECLI:ES:TSJAS:2013:1059- y 12 de mayo de 2014 -ECLI:ES:TSJAS:2014:1436- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), en reclamaciones idénticas a la presente. En ambas se recoge que las patologías que sufren los edificios tienen su origen en el fenómeno de subsidencia minera, afirmándose la insuficiencia de las medidas preventivas adoptadas por la empresa.

En tercer lugar, y por lo que se refiere a la actuación de la Administración, los interesados se remiten igualmente a la “argumentación jurídica” de las sentencias. En la de 25 de marzo de 2013 se razona que los artículos 81 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y 104 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, “solo contienen una regla general de distribución de responsabilidad entre el Estado, titular del demanio minero, y el poseedor o titular de los derechos mineros sin excluir, claro está, la de la Administración, para el caso de que con su actuar, activo o pasivo, negligente cause o contribuya a causar daños a un tercero”, lo que -concluye- ocurre en este caso, pues, pese a que la Administración conoció la existencia, persistencia y agravamiento de los daños y su eventual relación con la explotación, no adoptó medidas suficientes para evitar su producción. En este sentido, expone que pudo “en su caso paralizar las labores en ese coto revisando los cálculos de los macizos o estableciendo otras medidas” adecuadas. Por ello, afirma “que estamos ante un anormal funcionamiento del servicio público, que si bien no provocó directamente el suceso”, sí “contribuyó al mismo al aprobar, merced a su falta de diligencia y en contra de lo que era su obligación, los planes de labores susceptibles de poner en concreto peligro a todo un núcleo de población”. Al respecto, hemos de recordar que el artículo 70 de la Ley de Minas atribuye a la Administración competente (la autonómica, de conformidad con el régimen legal en la materia) la aprobación u orden de modificación de los planes de labores que el titular de una concesión de explotación está obligado a presentar anualmente ante aquella, constandingo en el expediente que

la Consejería competente aprobó los sucesivos planes durante el periodo comprendido entre los años 1985 y 2005.

Pese al tenor de este pronunciamiento judicial, reiterado en la posterior Sentencia de 12 de mayo de 2014, la propuesta de resolución omite la argumentación de ambos fallos e insiste en remitirse a los informes emitidos por dos empresas a instancia de la concesionaria en los años 1984 y 1992. Pone de relieve que “la Administración nunca hizo dejación” de sus funciones en materia de “vigilancia de los trabajos de investigación y explotación, así como en la prevención de accidentes”, pero no tiene en cuenta que aquella sentencia, sin salvedad alguna, declara la insuficiencia de las medidas adoptadas. Por su parte, el informe del Servicio de Seguridad Minera -que anticipa que es “previsible, dados los antecedentes”, la imputación de la responsabilidad patrimonial al Principado de Asturias-, afirma que “los inmuebles objeto” de la presente reclamación “forman parte del núcleo rural denominado, y, por tanto, no es previsible un comportamiento significativamente diferente entre unos y otros frente a fenómenos externos”. También señala que “los planteamientos (...) sobre las hipotéticas afectaciones de la explotación minera (...) no han de diferir de los esgrimidos en el expediente anterior”, toda vez que “se trata de la misma zona, de la misma explotación minera y los edificios presuntamente afectados forman parte del núcleo rural del pueblo” . Ello implica que, pese a que el informe remita a las consideraciones vertidas en los emitidos por este Servicio con ocasión de la tramitación de expedientes anteriores por los mismos hechos, en los que los afectados eran inmuebles de la misma localidad, y en los que se rechazaba la existencia del fenómeno de subsidencia minera como causa de los daños, una vez declarado judicialmente que así es, resulta extensible a las edificaciones perjudicadas en el actual procedimiento, pues, según se deduce de las manifestaciones transcritas, la propia Administración reconoce que los presupuestos de hecho existentes en los procedimientos de responsabilidad

patrimonial abordados en los procesos judiciales son idénticos a los que concurren en el actual expediente.

En efecto, en el Dictamen Núm. 146/2012 analizamos la actividad de la Administración en relación con esta misma explotación minera en el núcleo de, y este Consejo entendió que no estaba suficientemente acreditado el nexo causal entre el daño y la explotación minera, y que, por lo que se refiere a la actividad administrativa de control desplegada, constaba acreditado que durante los últimos tres años de vida de la explotación se realizaron "más de 40 intervenciones entre inspecciones, que dieron lugar a la elaboración de las correspondientes actas, confrontaciones de planes de labores, tramitación de proyectos (y) puestas en servicio de equipos y maquinaria", y que cuando las labores se proyectaron en las inmediaciones del pueblo se realizaron las labores precisas para evitar las posibles afecciones, habiéndose calculado los macizos de protección "conforme a las técnicas habituales empleadas en estos casos, no autorizándose ninguna labor de arranque dentro de las superficies correspondientes a dichos macizos". Por ello, estimamos en aquel momento que "la Administración cumplió las concretas previsiones que en materia de subsidencia fueron adoptadas con base en el estudio técnico específico encargado expresamente a tal fin".

No obstante, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias consideró suficientemente acreditada la vinculación de los daños con las labores extractivas, así como el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Administración minera. En consecuencia, la declaración judicial determina que deba ahora reconocerse, de acuerdo con los pronunciamientos judiciales indicados, la existencia de nexo causal entre la actuación administrativa y los daños padecidos en diversos inmuebles de la localidad de

Por otra parte, las citadas sentencias afirman el carácter solidario de la responsabilidad, dada la concurrencia en la producción de los hechos de la actividad de la empresa minera. No obstante, figura en el expediente la extinción de la personalidad jurídica de la empresa concesionaria, sin que

conste una posterior reapertura del concurso en los términos establecidos en la legislación concursal, y esta extinción impedirá, en la práctica, la repetición de la Administración frente a aquella por el importe satisfecho.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede que examinemos ahora la cuantía de la indemnización que se insta.

Los reclamantes solicitan su indemnización con base en los informes que suscribe un Arquitecto. En concreto, para cada una de las propiedades se confronta el valor del inmueble con el de su reparación, siendo en todos ellos este último inferior (excepto en uno), y solicitándose en todos, por tanto, el valor de reparación, salvo en aquel en que es superior al del inmueble. Así, el valor de reparación asciende, para la primera reclamante, a 347.479,22 € -frente a 452.749,50 € de valoración del inmueble-; para la segunda, a 140.057,14 € -frente a 245.005,70 €-; para los terceros, a 227.331,81 € -frente a 250.738,06 €-; para el cuarto, a 216.119,93 € -frente a 227.717,99 €-; para el quinto, a 95.221,41 € -frente a 157.142,97 €-; para la sexta, a 51.185,24 € -frente a 58.268,84 €-; para el séptimo, a 128.578,40 € -frente a 142.887,73 €-; para la octava, a 7.682,30 € -frente a 8.008,05 €-, y para el noveno a 19.037,66 € -frente a 15.127,93 €, por lo que, como ya se ha indicado, se reclama el valor inferior-.

Según el informe, la valoración de los inmuebles se ha realizado con arreglo a la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Por su parte, el informe emitido por el Jefe del Servicio de Seguridad Minera se limita a destacar la desproporción existente entre el valor catastral de los bienes y la indemnización solicitada, como evidencia el detalle de dicho valor catastral: 973,02 €, para la primera construcción; 1.201,74 €, para la segunda; 2.889,49 €, para la tercera; 2.456,23 €, para la cuarta; 1.284,46 €, para la quinta; 3.086,63 €, para la sexta, y 1.708,75 €, para la

séptima. Por ello, plantea que “se debería tratar de asumir la obligación de la reparación de los daños a nuestro cargo y no aceptar las desmesuradas indemnizaciones propuestas”, que, a su juicio, implican un enriquecimiento injusto.

Respecto a tales afirmaciones, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el artículo 141.4 de la LRJPAC dispone -en los mismos términos que recoge en la actualidad el vigente artículo 34.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público- que la “indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado”. Por tanto, una eventual reparación *in natura* exige el cumplimiento de los requisitos establecidos, entre los que se encuentra el acuerdo con los reclamantes. En segundo lugar, el enriquecimiento injusto vendría dado por la superación del valor del inmueble por el valor de reparación, lo que, al menos de acuerdo con la valoración aportada por la parte (única que existe en este expediente), ocurriría solamente en la indemnización solicitada por la primera reclamante, toda vez que en el informe se precisa que la edificación dañada constituye un “conjunto” integrado por tres fincas que se valoran de forma separada, y la segunda de ellas, la “denominada 3-a”, tiene un “valor de reparación de 54.050,11 euros” y “una valoración económica de 27.529,51 euros”, por lo que su reparación sí resultaría antieconómica.

En todo caso, dado el sentido desestimatorio de la propuesta, no se ha procedido por la Administración a comprobar los extremos reseñados ni a practicar una valoración contradictoria de los mismos, pues la propuesta de resolución se decanta por desestimar la reclamación sin valorar el *quantum* indemnizatorio.

Así las cosas, este Consejo Consultivo, ante la falta de actos de instrucción sobre la valoración económica del daño alegado, carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre la cuantía de la

indemnización. Por tanto, debe ser la propia Administración la que decida, conforme al criterio del interés público, y después de la práctica de los actos de instrucción pertinentes, a la que viene obligada por ley y que forzosamente ha de ser contradictoria, la cuantía que corresponde a cada uno de los reclamantes por los daños efectivamente acreditados.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias y, estimando total o parcialmente la reclamación presentada, indemnizar a en los términos expresados en el cuerpo de este dictamen.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.