

EXPROPIACION DE FINCAS CON YACIMIENTOS MINEROS

(Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de marzo de 1997) (*)

Por

ELISA MOREU CARBONELL
Seminario de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN DEL CONFLICTO PLANTEADO EN LA SENTENCIA: 1. *Antecedentes fácticos.* 2. *Los argumentos enfrentados de las partes.*—II. UNA CONFUSA LÍNEA JURISPRUDENCIAL: 1. *Expropiación de fincas donde se localizan yacimientos de recursos de la sección A.* 2. *¿Adquiere el supuesto expropiatorio un matiz diferente cuando se trata de recursos de la sección C)?*—III. UN DEBATE DOCTRINAL INACABADO: 1. *Explotación directa por el estado ex artículo 20 LMi.* 2. *Expropiación de fincas con yacimientos mineros.*

«No será objeto de indemnización el valor de los recursos que se extraigan o exploten, a no ser que los yacimientos estuvieran en aprovechamiento» (art. 21.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas).

I. PRESENTACIÓN DEL CONFLICTO PLANTEADO EN LA SENTENCIA

Este comentario tiene por objeto exponer brevemente ciertas decisiones jurisprudenciales sobre la valoración del justiprecio en expropiaciones de fincas en las que se localizan yacimientos mineros. Conviene aclarar que el problema suscitado no se refiere a la valoración del justiprecio de concesiones mineras expropiadas o rescatadas (cuestión que regula el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa) (1), sino, más ampliamente, a

(*) Publicada en «Actualidad Jurídica Aranzadi», núm. 296 (1997). El presente estudio ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación de la Diputación General de Aragón titulado «Estudio jurídico-ambiental del sector minero y energético en Aragón».

(1) Efectivamente, el artículo 41 LEF establece que «cuando se trate de (...) concesiones mineras otorgadas en fecha anterior a tres años, el precio se establecerá por el importe capitalizado al interés legal de los rendimientos líquidos de la concesión en los últimos tres años, teniendo en cuenta, en su caso, el plazo de reversión. Sin embargo, en ningún caso el precio podrá ser inferior al valor material de las instalaciones de que disponga la concesión y estén afectas a la misma (...)», y que «en las concesiones (...) que llevasen menos de tres años establecidas o que no estuviesen en funcionamiento por estar todavía

la expropiación de terrenos en los que existen activos o potenciales aprovechamientos mineros. El conflicto más sugestivo que se plantea aquí, y en el que me voy a centrar en exclusiva, es si puede incluirse en el justiprecio de la finca expropiada el valor de los yacimientos de recursos mineros por el mero hecho de localizarse en la finca expropiada, si deben ser objeto de valoración únicamente las explotaciones mineras cuando estén en activo o, por el contrario, si estos factores no inciden en el cálculo del justiprecio de una finca.

Pero antes de emprender el análisis de la sentencia será preciso recordar ciertos principios que, no por menos conocidos, merecen que se excuse de su cita.

El primero de ellos se relaciona con el hecho de que todos los yacimientos minerales y demás recursos geológicos son bienes de dominio público del Estado, según rotunda declaración de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi., en adelante). En definitiva, los volúmenes del suelo o subsuelo minero pueden ser concedidos para su explotación a terceros distintos del propietario del suelo, sin que sea necesario ni el consentimiento de éste ni indemnización alguna por la privación de unos derechos que nunca le pertenecieron.

Sin embargo, y en segundo lugar, tan universalmente aceptados principios parecen resquebrajarse en cuanto descendemos a la regulación concreta de determinados recursos minerales, sobre todo los pertenecientes a la llamada sección A) de la LMi., cuya naturaleza jurídica ha suscitado una arraigada discusión a nivel doctrinal y jurisprudencial (2). Precisamente, el tema de fondo del conflicto suscitado en esta sentencia puede ceñirse a este debate dogmático vinculado con la naturaleza jurídica (pública o privada) de ciertos recursos mineros y su inevitable conexión con la propiedad superficiaria.

dentro del plazo de instalación, la determinación del precio se ajustará a las normas del artículo 43». Sobre el tratamiento jurisprudencial de la expropiación de concesiones mineras, me remito al trabajo de L. C. FERNÁNDEZ-ESPINAR, *La valoración del justiprecio en la expropiación de concesiones mineras*, «Poder Judicial», núm. 2 (1986), págs. 107 a 116.

(2) Pertenecen a la sección A) de la LMi. los recursos «de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado» (art. 3.1 LMi.). El debate, ya tradicional pero aún no resuelto, se centra en la naturaleza jurídica de tales recursos, históricamente vinculados con la propiedad superficiaria. Hoy, el artículo 16 LMi. establece que «el aprovechamiento de recursos de la sección A), cuando se encuentren en terrenos de propiedad privada, corresponderá al dueño de los mismos», cuestión que ha hecho pensar a un sector doctrinal, acorde con la jurisprudencia mayoritaria, que los recursos de la sección A) pertenecían en propiedad al dueño del suelo. En este sentido, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo III*, Marcial Pons, 5.ª ed., Madrid, 1993, págs. 249 y ss., para quien las rocas y canteras pueden calificarse como «propiedades privadas de interés público». Entre los civilistas, F. LUCAS FERNÁNDEZ, «La nueva propiedad minera», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico DE CASTRO*, II, Tecnos, Madrid, 1976, págs. 173 y ss., afirma también que este derecho es inherente a la propiedad de los terrenos.

1. *Antecedentes fácticos*

El recurso tiene por objeto una resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Lugo, de fecha 13 de febrero de 1995, referida a una finca afectada por el expediente de expropiación incoado con carácter de urgencia para la ocupación de los terrenos necesarios para el desarrollo y explotación de una concesión minera. En definitiva, la entidad beneficiaria de la expropiación, a la sazón titular de la concesión minera, no aceptó la valoración efectuada por el propietario de la finca expropiada, centrándose en la disconformidad *en si debían valorarse o no las expectativas industriales de explotación del subsuelo*. Remitidas las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación, éste se mostró partidario de incluir en el justiprecio tales expectativas de aprovechamiento minero, lo que motivó la interposición del recurso contencioso-administrativo por parte de la empresa beneficiaria de la expropiación, que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

2. *Los argumentos enfrentados de las partes*

La empresa concesionaria recurrente discrepa, en primer lugar, de la forma en la que el Jurado Provincial había calculado el valor inicial del terreno rústico, que, por remisión del artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RDLeg. 1/1992, de 26 de junio), debía hacerse «aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística». Pues bien, el Jurado Provincial de Expropiación (en criterio aceptado por la Sala) interpreta que esta remisión no debe entenderse hecha a las valoraciones catastrales vigentes sobre las que se liquida el Impuesto de Bienes Inmuebles, sino a los criterios que se encuentran en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, y que fijan como fórmula de valoración de los terrenos de naturaleza rústica la capitalización de las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos.

Sin embargo, el Jurado concluye que este criterio de valoración no se puede aplicar actualmente porque no existe ninguna norma que concrete el interés al que deban capitalizarse las rentas reales o potenciales de los terrenos rústicos, con lo cual termina acudiendo a un criterio subsidiario de valoración basado en el *valor de mercado o valor medio en venta a efectos o en función de su posible explotación* (3).

(3) En el mismo sentido, otra STSJ de Galicia de 12 de julio de 1996 (Arz. 893) acudió al valor de mercado para calcular el valor inicial de una finca rústica. Recientemente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, ha generalizado el método de comparación a partir de valores de fincas análogas para calcular el valor del suelo no urbanizable (art. 26).

Después de discutir este criterio valorativo, la empresa concesionaria recurrente y beneficiaria de la expropiación alega que el Jurado tuvo en cuenta para la valoración del terreno «las expectativas industriales de explotación del subsuelo», siendo así que éstas no podían ser consideradas por cuanto que, de acuerdo con el artículo 2 LMi., todos los yacimientos y recursos geológicos son bienes de dominio público, además de por tratarse de simples expectativas futuras. Por otro lado, dado que el subsuelo y su yacimiento no se hallaban en explotación por el propietario expropiado, éste no podía considerarse titular de ninguna expectativa industrial de explotación del subsuelo, con lo cual resulta improcedente, a juicio de la recurrente, que el Jurado haya fijado el justiprecio en base a dichas expectativas.

Para la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, la consideración de tales «expectativas industriales de explotación del subsuelo» no implica vulneración de norma alguna, ya que

«una cosa es que, de acuerdo con la normativa que cita la recurrente, no tenga derecho el propietario del suelo a ser indemnizado por los yacimientos del subsuelo, salvo que los tuviera en explotación, y otra muy distinta es que la existencia de esos yacimientos, algo que aquí no se pone en duda, deba computarse como factor o componente de determinación del valor inicial del terreno» (FJ 3.º).

Pese al silencio de la Sala, podemos presumir que se trata de yacimientos de recursos de la sección A), que son los que se encuentran más estrechamente vinculados con los usos del suelo, debido precisamente a la facultad de los propietarios para aprovecharlos *ex* artículo 16 LMi., aunque ya veremos cómo, a veces, la clasificación de los recursos en otras secciones no impide que nuestros Tribunales lleguen a incluir el valor de tales recursos en «el contenido patrimonial del suelo».

II. UNA CONFUSA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

El mismo problema práctico subyace en cualquier supuesto de localización de yacimientos en una finca expropiada, que no es otro que el de si éstos deben valorarse para calcular el justiprecio de la finca, y cómo. Sabido es que el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa contiene unas reglas propias para la valoración de concesiones mineras, y que para la valoración de los aprovechamientos de la sección A) no existen normas especiales, excepto que deberá indemnizarse al dueño del terreno por la ocupación de la superficie y los daños (art. 21.1 LMi.) y que «no será objeto de indemnización el valor de los recursos que se extraigan o exploten» (art. 21.2 LMi.), reglas previstas para el caso excepcional en que el Estado, cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional, asume la explotación de recursos de la sección A) o los cede a terceros distintos del dueño fundiario (art. 20 LMi.).

Nuestros Tribunales, interpretando estos principios, han concluido *que cuando se expropia una finca con yacimientos mineros, el objeto de la expropiación «no es la mina ni el mineral», sino los perjuicios que experimenta el titular de los terrenos en los que se ubica una explotación minera por la privación de su derecho a explotar o de un «potencial aprovechamiento» que corresponde al propietario.* En efecto, aunque estos recursos no se valoren «como propiedad» (porque se recuerda que son bienes de dominio público), sí se valoran «como explotación», por lo que, en su caso, deberán incluirse en la valoración del justiprecio de la finca expropiada. Ello implicaría la lógica exigencia de que las explotaciones se encontraran en activo, así como que el propietario acreditara que posee las pertinentes autorizaciones de explotación, *pero en no pocas ocasiones, como veremos, se niega la necesidad de que en las fincas expropiadas exista una verdadera explotación de yacimientos minerales.*

En el análisis jurisprudencial conviene hacer una previa distinción en atención a la clasificación concreta de los recursos minerales. La diferencia esencial radicaría en la íntima conexión de las explotaciones de recursos de la sección A) con la propiedad superficiaria pues, como se sabe, los propietarios pueden aprovechar estas sustancias que se encuentren en sus fincas, o bien ceder a otros su explotación (art. 16 LMi.). *En otras palabras, el simple hecho de que la explotación de tales recursos se vincule con la propiedad del suelo determinará el modo de calcular el justiprecio,* cuestión íntimamente relacionada con el debate doctrinal, antes apuntado, sobre la naturaleza jurídica de estos recursos de la sección A). Recuerdo que la sentencia comentada, aceptando la naturaleza demanial de los yacimientos, afirma que el propietario del suelo no tiene derecho a ser indemnizado por el valor de éstos.

1. *Expropiación de fincas donde se localizan yacimientos de recursos de la sección A)*

El Tribunal Supremo, en su sentencia 7 de noviembre de 1995 (Arz. 8132, ponente Tejada González), revoca la sentencia de la Sala de instancia que había apreciado el derecho de la sociedad recurrente a ser indemnizada por la pérdida de su derecho a explotar un yacimiento de piedra caliza localizado en la finca expropiada, puesto que no se había acreditado que la empresa tuviera la cantera en explotación y tampoco tenía autorización administrativa:

«No sólo no se acredita la existencia de la autorización administrativa exigida como necesaria en el artículo 17 de la LMi., sino que en el propio expediente consta que la explotación de la cantera no tenía lugar, como alega el apelante del recurso, y esta no explotación era un hecho predominante y dato fundamental a los efectos de señalar el justiprecio de los

bienes expropiados (...). Las titularidades que como consecuencia del contrato de arrendamiento de los terrenos y de la cantera ostentaba la sociedad mercantil "Homoresa" al no haber iniciado la explotación del yacimiento ni haber obtenido la correspondiente autorización administrativa no pasaban de ser meras expectativas, titularidades inseguras, dudosas o contingentes no susceptibles de indemnización» (FJ 2.º).

Así que esta sentencia exige que en los terrenos expropiados existan auténticos aprovechamientos industriales, desarrollados en ejercicio de la facultad legal del artículo 16 LMi., para indemnizar a los propietarios del suelo por la pérdida de sus derechos de explotación. Esta es, a mi juicio, la línea jurisprudencial correcta, aunque convendría destacar que *el justiprecio de la finca será independiente del justiprecio del aprovechamiento, pues, cualquiera que sea la sección a la que pertenezcan los recursos, y aunque la explotación y la propiedad de la finca coincidan en un mismo titular, son bienes jurídicos distintos el derecho de propiedad sobre la finca y la explotación industrial de carácter minero.*

Ahora bien, no faltan sentencias en las que se incluye el valor o el precio de los yacimientos minerales en el justiprecio de la finca expropiada, aunque no exista ninguna explotación minera en activo, por el solo hecho de que en la finca se localizan recursos mineros «susceptibles de aprovechamiento». Una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 5 de mayo de 1997, incluye en el justiprecio de la finca el «precio de las gravas», con el razonamiento que transcribo a continuación:

«En lo concerniente a la valoración de los recursos minerales existentes en el subsuelo de los terrenos objeto de expropiación, fueron valorados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, en un total de 8.736.000 pesetas, a razón de 200 pesetas/metro cuadrado, frente a lo que la actora reitera su valoración fijada en la hoja de aprecio, ascendente a la cuantía de 28.350.000 pesetas. Sobre el tema suscitado, el perito procesal, Ingeniero Técnico de Minas, tras efectuar un reconocimiento del terreno y de la zona en que está enclavado, y efectuar una cata de 4'2 metros de profundidad para visualizar y medir directamente la potencia de los materiales en la finca, según él mismo manifiesta, llega a la conclusión de que el precio de las gravas debe situarse en 90 pesetas/metro cúbico, y que el volumen de gravas por metro cuadrado es de 3'5 metros cúbicos, lo que conduce a una valoración de 315 pesetas/metro cuadrado por los recursos minerales existentes» (FJ 4.º).

Esta sentencia ha realizado una valoración de los yacimientos minerales para calcular el justiprecio de la finca expropiada, *en lo que, en una pri-*

mera aproximación, parece una vulneración del reiterado artículo 21.2 de la LMi. y una contradicción con el carácter demanial de todos los yacimientos mineros. Posteriormente matizaré esta primera impresión.

Otra STS de 17 de junio de 1981 (Arz. 2516, ponente García Manzano) examina el justiprecio fijado por el Jurado Provincial en un expediente tramitado para la expropiación de dos fincas rústicas de propiedad privada con piedra caliza en el subsuelo. El Tribunal Supremo, partiendo del carácter de bienes de dominio público de todos los recursos mineros, afirma que, en caso de expropiación, el propietario del suelo no puede pretender ser indemnizado «como propietario» de los yacimientos minerales que se encuentren en el subsuelo, pero hace ciertas salvedades que, por su trascendencia, reproduzco en su integridad:

«Sin embargo, el artículo 16.1 de la LMi. concede al dueño de los terrenos el derecho al aprovechamiento de recursos de la sección A) —como las piedras calizas— cuando se encuentren en terrenos de propiedad privada, cuyo derecho ni siquiera quiebra en los casos en que el Estado pretenda explotar por sí tales recursos o ceder su aprovechamiento a un tercero, ya que, según el artículo 20.2.b) LMi., esa explotación por el Estado o cesión de aprovechamiento a un tercero sólo es posible si el propietario del terreno no desea utilizar por sí los recursos, a cuya actitud califica la Ley como renuncia al derecho de explotación, *por lo que, en casos como el ahora enjuiciado, el propietario expropiado que no ha renunciado a su derecho de aprovechamiento de los recursos de la sección A) existentes en su terreno ha de ser indemnizado tanto por razón de su titularidad dominical sobre el terreno como por razón de su derecho al aprovechamiento de dichos recursos existentes en el terreno objeto de expropiación*» (la cursiva es mía) (Cdo. 3.º).

El Tribunal Supremo entiende que el valor de los recursos mineros de la finca debe incluirse en el justiprecio de la finca expropiada, mas no como «privación de un derecho en su integridad o propiedad plena», sino como «eliminación de un potencial aprovechamiento». Con ello asume que el derecho al aprovechamiento de los recursos de la sección A) es inherente a la propiedad privada del suelo, conclusión que debe ser criticada.

La sentencia contiene, además, una interesante distinción entre las dos modalidades de expropiación que pueden afectar a los recursos de la sección A): 1) la prevista en la propia LMi. en caso de intervención directa del Estado o renuncia del propietario a la explotación (que ni siquiera precisa expropiación de la finca afectada sino tan sólo, en su caso, el recurso a la ocupación temporal), y 2) la que deriva de una expropiación de la finca por causas distintas. Según el Alto Tribunal, cuando el propietario expropiado no ha renunciado a su derecho de aprovechamiento (art. 16 LMi.),

ni ha sido privado de él por el Estado (art. 20 LMi.), debe ser indemnizado, incluso cuando tal derecho no haya sido ejercitado, es decir, aunque el yacimiento no se encuentre en explotación:

«En relación con este último extremo, no cabe argumentar que el artículo 21 de la LMi. no considere como indemnizable dicho derecho de aprovechamiento entre los indemnizables en caso de explotación por el Estado o de cesión por éste a un tercero, ya que es lógico que así sea ante la indispensable previa renuncia a tal derecho de aprovechamiento por parte del dueño del terreno, como *tampoco cabe oponer la circunstancia de que el tan repetido derecho preferente de aprovechamiento no esté ejercitándose, pues la LEF no exige que los derechos expropiados, para ser indemnizables, hayan de estar a la sazón en ejercicio*» (la cursiva es mía) (Cdo. 3.º).

Para la valoración de este «derecho al aprovechamiento» se tiene en cuenta, de nuevo, el precio de los yacimientos minerales, que aquí se ha calculado (frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 5 de mayo de 1997) aplicando un determinado porcentaje sobre el valor acreditado de la masa mineral susceptible de extracción:

«Que en cuanto a la valoración del derecho de aprovechamiento de referencia, es asimismo de tener en cuenta: *a)* que tal valoración no puede ser la de los recursos mineros de que se trata sino un determinado porcentaje (...); *b)* que en modo alguno cabe partir del valor rústico de la finca, porque tal valor no guarda relación alguna con el valor de los minerales, y *c)* que partiendo por tanto del valor de los minerales acreditado por los informes (...), es procedente valorar el derecho al aprovechamiento en cuestión en el 15% del valor de los yacimientos» (Cdo. 4.º).

En un caso similar, la STS de 23 de febrero de 1977 (Arz. 828, ponente Falcón García) entra a valorar el justiprecio de dos fincas expropiadas para la construcción de una autopista. El Tribunal Supremo estima que debe incluirse una indemnización por la privación a los propietarios de la grava o arena existente en el subsuelo de sus fincas aunque, una vez más, reconoce que las canteras no estaban en explotación. A juicio de la Sala, la existencia de tal yacimiento está perfectamente probada y *lo indemnizable es su «aprovechamiento potencial»*, que se calcula, como en la sentencia anterior, mediante un porcentaje (aquí del 30 por 100) sobre el valor de la masa mineral susceptible de extracción:

«Efectivamente, el Jurado no tuvo en cuenta el valor de estos elementos arcenosos para llegar a la tasación, lo que

constituye una omisión que debe ser subsanada y estudiar la procedencia de que se tengan en cuenta tales elementos; otra causa de impugnación de esta valoración es que el supuesto yacimiento jamás se había explotado y por ello no estaba en el patrimonio del propietario del suelo, mas eso no es obstáculo para la procedencia de la indemnización, aunque sí es determinante de la cuantía de la misma» (Cdo. 3.º).

«La existencia de tal yacimiento está perfectamente probada y lo indemnizable, como expresa la sentencia apelada, es su aprovechamiento potencial» (Cdo. 4.º) y «este aprovechamiento potencial, dadas las circunstancias del terreno y situación de las fincas, se calcula en un 30 por ciento» (Cdo. 5.º).

La STS de 27 de noviembre de 1971 (Arz. 4951, ponente Cruz Cuenca), aunque se refiera a la Ley de Minas de 1944, resulta plenamente trasladable a nuestro caso, por cuanto el artículo 5 de la vieja Ley establecía un régimen semejante de explotación de las rocas en favor del propietario del suelo, así como la posible privación de este derecho por el Estado en determinadas circunstancias. Pues bien, el Tribunal Supremo distingue también los dos supuestos que ya veíamos en la STS de 17 de junio de 1981: 1.º) cuando se expropia un aprovechamiento por incumplimiento de las obligaciones legales del titular de la explotación, sin necesidad de que la expropiación se extienda a la propiedad de la finca, supuesto en que sólo procede la indemnización «por la ocupación de la superficie y los daños causados», y 2.º) cuando lo que se expropia es una finca donde se localizan recursos de la sección A) por causas ajenas al incumplimiento de los deberes del propietario como explotador, caso este último en el que la Sentencia valora la simple existencia de yacimientos minerales:

«No podía prescindirse de la estimación de la masa de arcilla contenida en la zona o franja expropiada ni de su volumen y demás elementos valorativos, rechazando la valoración que tuvo en cuenta únicamente la extensión superficial de lo expropiado» (Cdo. 8.º).

Otra STS de 19 de diciembre de 1969 (Arz. 6115, ponente Camprubí y Fader) analiza el justiprecio de una finca rústica de propiedad privada en la que se hallaba enclavada una cantera de caliza, y que fue expropiada en beneficio de una empresa de cementos. Pues bien, el Alto Tribunal, con una argumentación semejante a la línea jurisprudencial examinada hasta aquí, incluye en el justiprecio de la finca el valor de los recursos de la cantera susceptibles de explotación:

«Parece lógico advertir que si, por una parte, la razón que en definitiva ha justificado la expropiación es la cantera que en la finca se encuentra, y si, por otra, esta misma cantera dificulta en extremo, tanto la dedicación de esa parte de

la finca en un rentable cultivo agrícola como a la edificación, tan injusto resultaría que la beneficiaria de la expropiación ignorase en su patrimonio una cantera mediante un precio que no sólo no la tuviese en cuenta, sino que experimentase una reducción precisamente por su existencia en la parcela, como que los propietarios de la finca percibiesen un precio en el que al valor de la cantera se añadiese el que la superficie podría tener para otros usos, si ésta no existiese o el que pudiese adquirir una vez allanado por su explotación» (Cdo. 5.º).

Este razonamiento es susceptible de una lectura complementaria que haría hincapié en el hecho de que, en numerosas ocasiones, el valor de las fincas rústicas se reduce al de los recursos mineros susceptibles de aprovechamiento, porque tales fincas no tienen otra utilidad o destino en el tráfico privado que el aprovechamiento de «las rocas» o «gravas» localizadas en ellas. Por eso, la jurisprudencia y algún sector doctrinal, como veremos, afirman que tales recursos de la sección A) son absolutamente inseparables de la propiedad del suelo.

2. *¿Adquiere el supuesto expropiatorio un matiz diferente cuando se trata de recursos de la sección C)?*

Aunque la naturaleza demanial de los recursos de la sección C) no se ha discutido mayoritariamente (4), creo conveniente hacer mención de algunas sentencias que abordan la conexión de las explotaciones de recursos de la sección C) con la propiedad del suelo, por su estrecha vinculación con la línea argumental de la sentencia comentada.

Resulta de gran interés la STS de 4 de julio de 1984 (Arz. 3898, ponente García Manzano), en recurso de apelación contra el justiprecio fijado por el Jurado Provincial de unas fincas expropiadas para la construcción de una autopista, donde la discrepancia se centraba en si «las fincas afectadas por esta expropiación han de estimarse patrimonialmente incrementadas por la concesión de explotación minera que se alega subsistente en el subsuelo de dichos terrenos» (Cdo. 1.º). En efecto, el propietario de las fincas objeto de expropiación alegaba que las mismas estaban afectadas por una concesión minera para mineral de plomo existente «desde antiguo» en el subsuelo de los terrenos, que no había sido tenido en cuenta para la deter-

(4) Sin embargo, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., pág. 251, afirma que «resulta un exceso del Derecho español la aplicación del concepto de dominio público a los minerales propiamente tales», aunque no se esfuerza por rebatir en profundidad esta naturaleza demanial. En general, la doctrina suele destacar las «peculiaridades» del dominio público de las minas, como si esta etiqueta no fuera apropiada para ellas, y las paradojas, lagunas e incongruencias de la teoría del dominio público minero siguen ofuscando a quien se adentra en el estudio de este sector del Derecho administrativo.

minación del justiprecio expropiatorio. El Tribunal Supremo deniega esta pretensión por las siguientes razones:

«Los concesionarios no habían presentado ningún plan de labores anual, ni existía signo alguno de actividad en relación con la concesión minera, denotando así que los titulares concesionarios no tenían propósito alguno de continuar desarrollando la explotación minera (...), *por todo lo cual ha de concluirse que las concesiones de explotación (...) no se incorporaban, dada su completa y prolongada inactividad, al contenido patrimonial de la titularidad de los predios afectados por la expropiación*, lo que da lugar a la desestimación del recurso de apelación» (la cursiva es mía) (Cdo. 4.º).

La sentencia contiene una declaración sorprendente acerca de una supuesta incorporación de las concesiones mineras «al contenido patrimonial de la titularidad de los predios», que merece un comentario crítico, pues la separación radical de la propiedad del suelo y la explotación de los minerales impide que una concesión minera llegue a incorporarse nunca «al contenido patrimonial de la titularidad de los predios».

Estas afirmaciones son extensibles —pese a que únicamente la sección A) parece suscitar dudas— a cualquier aprovechamiento de yacimientos mineros, independientemente de la sección a la que pertenezcan, puesto que *la propiedad de la tierra y el aprovechamiento industrial de recursos minerales son bienes jurídicos distintos*. Incluso en el supuesto en que la propiedad del suelo y el derecho de explotación coincidan en un mismo titular, la valoración de ambos derechos (la propiedad y el aprovechamiento minero) debe realizarse de forma independiente. Por eso, una explotación minera nunca podrá incorporarse «al contenido patrimonial de la titularidad de los predios». Resulta inexplicable que el TS haya vinculado aquí una concesión de recursos de la sección C) con el valor de la propiedad superficial, cuando la LMi. no ha establecido que los propietarios estén legitimados para obtener dichas concesiones, a diferencia de los recursos de la sección A).

En la misma interpretación insiste la STS de 9 de mayo de 1979 (Arz. 1796, ponente Agundez Fernández), que conoce de un expediente de justiprecio para la expropiación de unos terrenos de propiedad privada con arenas calizas en su superficie, en beneficio de una empresa de cementos. El Jurado Provincial valora la existencia de las calizas y, aunque deduce que pertenecen a la sección C), ello no es óbice para que las incluya como parte del valor del terreno mismo:

«Aun cuando se trate de terrenos en cuya toda la superficie existen arenas calizas que, como comprendidas en la sección C) del artículo 3 de la LMi. sean considerados bienes de dominio público, tal calificación no excluye que el dueño del terreno y del mineral en él contenido haya de ser

compensado económicamente con el precio justo y equitativo, al privársele del bien por expropiación forzosa en favor de la sociedad que ha de destinar las arenas calizas a la fabricación de cementos, pues esta compensación por pérdida del bien, cualquiera que sea la titularidad del dominio, es principio fundamental informador de la LEF (...); de no pagarse el valor del terreno con sus arenas calizas se producirá injusto enriquecimiento a favor del beneficiario de la expropiación; y asimismo, porque la clasificación de las secciones A) y C) del artículo 3 de la LMi. ha seguido un criterio formalista y económico que, al menos en el caso concreto del proceso por haberse modificado la calificación anterior del bien de dominio particular, se originaría, de no obtenerse el pertinente justo precio, una situación contraria a la equidad; y de ahí que, al haber negado la sentencia de la Audiencia, ante la consideración del bien de dominio público, a las arenas calizas del terreno expropiado todo valor estimable pecuniariamente, debe ser revocada en este extremo» (Cdo. 4.º).

A continuación el Tribunal Supremo, afirmando que las arenas calizas tienen «valor intrínseco», fija el justiprecio del terreno expropiado «basándose en el precio de terrenos similares, su extensión, su alejamiento de la playa y del mar y teniendo en cuenta la presencia de las arenas calizas».

III. UN DEBATE DOCTRINAL INACABADO

Los problemas de valoración de las fincas en las que se enclavan yacimientos minerales surgen en un escenario cuyo trasfondo es un tradicional debate dogmático acerca de la naturaleza jurídica de los recursos. En efecto, partiendo del carácter demanial de «todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos» (art. 2 LMi.), habría que concluir que la mera existencia de yacimientos minerales en una finca nunca podrá ser estimada en el cálculo del justiprecio de la propiedad fundiaria, puesto que no forman parte de ella. Así lo declara categórica la sentencia comentada, al reiterar que «el propietario del suelo no tiene derecho a ser indemnizado por los yacimientos del subsuelo». Ahora bien, ¿por qué, entonces, afirma que la simple existencia de esos yacimientos debe computarse como factor o componente para la determinación del valor inicial del terreno?

Como es sabido, la cuestión se ha planteado principalmente en relación con las sustancias de la sección A), dado que la LMi. atribuye al propietario del suelo la facultad de aprovechar las que se encuentren en su terreno, previa autorización, o bien a ceder su explotación a terceros (art. 16 LMi.). Al quedar tales sustancias a la libre disposición del propietario fundiario, se ha suscitado un jugoso (aunque, a mi juicio, desenfocado) debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los recursos de la sección A).

Para la mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia, los recursos de la sección A) no dejan de ser bienes de dominio público por el hecho de que su explotación se atribuya legalmente al propietario del suelo, el cual tendría un simple derecho preferente a emprender el aprovechamiento de tales recursos, pues en ningún momento la LMi. cede «la propiedad» de los mismos, que sigue siendo estatal, sino tan sólo «su explotación». Para apoyar su afirmación acuden estos autores al argumento de que la LMi. ha establecido la posibilidad de que el Estado, «cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional expresamente declaradas por el Gobierno», pueda aprovechar por sí mismo recursos de la sección A) o ceder su aprovechamiento a terceros (art. 20 LMi.). En este caso, los propietarios de los terrenos tendrán derecho a percibir la correspondiente indemnización, pero —y en este punto se hace especial hincapié— ésta no abarca «el valor de los recursos que se extraigan o exploten» (art. 21 LMi.). Este dato de que el valor de los recursos no deba apreciarse en el justiprecio expropiatorio resulta una prueba concluyente, a juicio de estos autores, de la naturaleza demanial de los recursos de la sección A) (5).

Ante todo, convendría distinguir, como ya intentara hace años el Tribunal Supremo en sus sentencias de 17 de junio de 1981 y 27 de noviembre de 1977, los casos en los que el Estado asume la explotación de recursos de la sección A) *ex* artículo 20 LMi. y aquellos otros en los que la expropiación tiene por objeto una finca donde se localizan yacimientos minerales de la sección A) (se hallen éstos en activo o no).

1. *Explotación directa por el Estado ex artículo 20 LMi.*

Pues bien, si se analizan con detalle los motivos por los que el Estado puede sustituir al propietario en la explotación de los recursos de la sección A) *ex* artículo 20 LMi., se constata que no basta con que «lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional», sino que el aprovechamiento directo del Estado es una posibilidad excepcional que procede únicamente en unos supuestos tasados, respecto de los que no se ha profundizado lo suficiente y que siguen siendo motivo de confusión:

a) La primera hipótesis es *que exista una autorización de explotación de recursos de la sección A)*, es decir, que se haya ejercitado la facultad de aprovechamiento del artículo 16 LMi. Entonces, cuando el titular de la autorización de explotación incumple las condiciones de la autorización o re-

(5) En este sentido, I. E. DE ARCENEGUI, *El demanio minero*, Civitas, 1979, págs. 72 y 73; L. C. FERNÁNDEZ-ESPINAR, *Naturaleza jurídica de los recursos de la sección A) de la Ley de Minas*, núm. 109 de esta REVISTA (1986), pág. 280, y A. GUAITA, *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1986, pág. 342, para quien «que no se indemnice por los recursos se explica porque el dueño de los terrenos no lo es de los recursos minerales que existen en ellos, tiene sólo un derecho preferente a su explotación, se le ha invitado a ejercerlo (a lo que ha renunciado) y va a explotarlos, directamente o por medio de un tercero, el Estado, es decir, el titular del dominio público, el dueño de las sustancias en cuestión».

nuncia a la misma —art. 20.2.a) LMi.— (6), *lo que realmente se produce es la caducidad de la autorización por las causas del artículo 83 LMi.*, que legitiman la extinción del aprovechamiento «por renuncia voluntaria del titular» (núm. 1), «por no comenzar los trabajos dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha de su otorgamiento» (núm. 3), «por mantener paralizados los trabajos más de seis meses sin autorización» (núm. 4) y «por los supuestos previstos en los artículos de esta Ley que lleven aparejada la caducidad o por el incumplimiento de las condiciones impuestas» (núm. 6). En otras palabras, una interpretación sistemática de los artículos 20.2.a) y 83 LMi. permite entender que cuando una autorización de explotación de la sección A) se declara caducada, el Estado asume su explotación directa, o bien que el aprovechamiento directo por el Estado de recursos de la sección A) obedece a una causa de caducidad de las autorizaciones de explotación con posterior reversión al Estado.

Por eso precisamente, la indemnización a los propietarios o poseedores legales de los terrenos se limita a «la ocupación de la superficie necesaria para la ubicación de los trabajos de explotación y a los daños y perjuicios», que es lo que establece el artículo 21.1 LMi., en armonía con los preceptos que prevén indemnización al propietario del suelo por la ocupación temporal de los terrenos necesarios para una explotación de recursos de la sección A) (arts. 102 LMi. y 108 y ss. LEF).

Sin embargo, quienes afirman que la no valoración de los recursos es una prueba concluyente de que tales recursos son bienes de dominio público, no reparan en la incongruencia que supone que la LMi. prevea para estos casos (dada la ubicación sistemática del precepto) una indemnización «cuando los yacimientos estuvieran en aprovechamiento» (art. 21.2 LMi.), pues si la explotación ha sido declarada caducada por el Estado, ello se debe exclusivamente al incumplimiento o renuncia previa del titular de la explotación, que no debería ser indemnizado (7). Esta previsión de la LMi.,

(6) Causas desarrolladas en el artículo 33.2.a), b) y c) del Reglamento de Minas, aprobado por RD 2857/1978, de 25 de agosto.

(7) Bajo el régimen de la anterior Ley de Minas de 1944, R. ENTRENA CUESTA, *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, núm. 30 de esta REVISTA (1959), pág. 60, defendía el carácter demanial de las rocas, con el argumento de que la indemnización expropiatoria sólo comprendía la ocupación de la superficie y los daños, y no «el valor de los recursos». Sin embargo, había un matiz en la vieja Ley de Minas de 1944 que conviene destacar, y es que no contenía ningún precepto similar al artículo 21.2 de la actual LMi., que garantizara una indemnización «por la explotación de los yacimientos». Precisamente por eso, ENTRENA concluía la demanialidad de las rocas, puesto que la indemnización se limitaba realmente a la superficie. Según sus propias palabras, «obsérvese que se habla de ocupación de la superficie; nada se dice, en cambio, de la necesidad de indemnizar también por explotar lo que se encuentre debajo de ella: al propietario no habrá que indemnizarle por la privación que se efectúa de su derecho a la explotación, puesto que ese derecho simplemente le había sido cedido por el Estado en tanto en cuanto se cumplieran las circunstancias determinantes de la cesión; pero cuando desaparecen tales circunstancias, al Estado pertenece no sólo la propiedad del subsuelo, sino también el aprovechamiento del mismo».

En la legislación actual, por el contrario, sí que está prevista esta indemnización por la privación forzosa de los yacimientos que estuvieran en aprovechamiento, y no sólo por la «ocupación de la superficie y los daños causados», precepto que contribuye a incrementar la confusión reinante.

a mi juicio, resulta gravemente confusa, por lo que no debe entenderse aplicable en los supuestos de caducidad imputable al titular de la explotación.

b) La segunda hipótesis se da cuando, por diversas razones, el propietario de una finca no ha ejercitado la facultad prevista en el artículo 16 LMi., es decir, *cuando no existe una autorización de explotación, cuando no existe aprovechamiento*. En ese caso, si el Estado desea asumir la explotación de los recursos, debe «invitar» o requerir al propietario del terreno para que emprenda la explotación por sí o por tercera persona, en atención a un «programa de explotación» que debe elaborarse, y sólo cuando el propietario requerido haya manifestado su renuncia o no comience los trabajos en el plazo que se le señale procederá el aprovechamiento directo por el Estado —art. 20.2.b) LMi.—. Aquí ni siquiera existe un «yacimiento en aprovechamiento» que pueda ser indemnizado, con lo cual la indemnización a los propietarios del suelo debería limitarse también a la ocupación temporal de sus terrenos. Al respecto, llamo la atención sobre las reglas de valoración contenidas en el artículo 116.1 LEF para los casos de ocupación temporal de terrenos necesarios para actividades extractivas, que no contemplan la indemnización por los materiales extraídos de las canteras, salvo cuando estén «apilados» y cuando éstas se encontrasen abiertas, de lo que se deduce que nada hay que indemnizar si no existe aprovechamiento. Sin embargo, la LEF contempla, a su vez, un caso en que, «fuera de este supuesto» procede indemnizar por el valor de los materiales cuando el propietario acredite «que dichos materiales tienen un valor conocido en el mercado», cuestión vinculada con la observación que antes hacía sobre el mayor valor de mercado que tiene una finca rústica cuando es rica en recursos mineros susceptibles de aprovechamiento.

c) También será posible que el Estado requiera al titular de una autorización de explotación de recursos de la sección A) *para que modifique las condiciones bajo las que venía realizando el aprovechamiento*, en atención a un programa de explotación elaborado por el Ministerio de Industria, supuesto que encaja también, como el anterior, en el artículo 20.2.b) LMi. Sin embargo, aquí sí que procedería, a mi juicio, una indemnización al titular de la explotación, puesto que se ha producido una alteración unilateral por parte del Estado de las condiciones del aprovechamiento, sin previo incumplimiento ni renuncia de su titular. Aunque la LMi. no califique jurídicamente tal hipótesis, puede considerarse como un caso de *revisión del aprovechamiento* por su necesaria adecuación a la planificación estatal (8).

En general, que no constituya objeto de indemnización «el valor de los recursos que se extraigan o exploten» es un argumento en favor de la idea de que *el objeto de la LMi. no son «las minas» en sentido material o físico*,

(8) Sería un supuesto muy similar al del artículo 63.1.c) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que prevé que las concesiones puedan ser revisadas «cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos», en cuyo caso el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización.

sino actividades industriales destinadas a la producción de recursos minerales, es decir, recursos incorporados a una explotación industrial. Si la doctrina ha utilizado este criterio para confirmar la demanialidad de los recursos de la sección A) es porque asume un concepto jurídico de mina como «cosa» de la realidad física susceptible de apropiación, erróneo enfoque que ha conducido tradicionalmente a que el estudio de la ordenación jurídica de las minas se realice en términos de apropiación y en sede del Derecho administrativo de los bienes (9).

2. Expropiación de fincas con yacimientos mineros

En la última hipótesis que nos queda por analizar, cuando lo expropiado es una finca donde se localizan yacimientos de recursos de la sección A), doctrina y jurisprudencia afirman que el propietario del suelo «no es propietario» de los recursos minerales que puedan encontrarse en su finca, pero incluyen el valor de tales recursos en el justiprecio de la finca expropiada, incluso cuando los recursos no se encuentran en explotación. Ello se debe a que consideran que el aprovechamiento de los recursos constituye una facultad inherente a la propiedad del suelo y que, por tanto, siempre que se expropia una finca con yacimientos minerales habrá que valorar los perjuicios ocasionados por la privación al propietario de ese «aprovechamiento potencial» que legalmente le corresponde. En definitiva, desde el momento en que la LMi. atribuye al propietario del suelo una facultad para aprovechar los yacimientos que se encuentren en su terreno, este *potencial aprovechamiento* constituiría ya un bien indemnizable en sí mismo aunque la explotación de los recursos no haya comenzado ni vaya a comenzar nunca.

Esta argumentación debe ser objeto de crítica, pues la explotación de recursos minerales no constituye una facultad inherente a la propiedad del suelo, sino que es un derecho que concede el Estado en virtud de la *reserva estatal de las actividades de investigación y explotación de los recursos minerales, cualquiera que sea la sección a la que pertenezcan*. Recalco también que, si no se indemniza ese «potencial aprovechamiento», no es tanto por-

(9) Esta cuestión se ha planteado también en el Derecho italiano, donde los recursos minerales (*miniere, cave y torbiere*) forman parte del patrimonio indisponible del Estado (art. 826 del Código civil italiano). Pues bien, igual que en España, las denominadas *cave y torbiere*, que son aquellos recursos destinados a la construcción, semejantes a nuestros recursos de la sección A), son disponibles por el propietario del suelo, cuestión que ha suscitado un tradicional debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica (pública o privada) de tales sustancias. Recientemente, F. FRANCARJO, *Il regime giuridico di cave e torbiere*. Giuffrè, Milano, 1997, ha intentado una reconstrucción dogmática del problema a partir de un nuevo concepto de mina, que asumo totalmente, entendido como una «explotación industrial» y no como «cosa susceptible de apropiación». Según este autor, «como la cualificación de canteras o turberas (o más exactamente de todos los bienes mineros) se hace depender del hecho de que la actividad extractiva esté destinada a la producción, el régimen jurídico de estos bienes mineros resulta menos contradictoriamente y más lógicamente explicable en el ámbito de la empresa que en el de la propiedad» (cit., pág. 8).

que los recursos sean «de propiedad» del Estado, sino porque el Estado se ha reservado la facultad de conceder la explotación de los recursos a quien lo solicite por el procedimiento legalmente establecido. Precisamente, aquel erróneo concepto de los yacimientos en sentido material o físico, como bienes de titularidad pública, no impide el efecto que se critica, es decir, la efectiva indemnización a los propietarios del suelo por el valor de los yacimientos existentes en sus fincas, vinculada con la privación de su supuesto «derecho a explotar», como sinónimo de «derecho a apropiarse de los yacimientos» (10). A mi juicio, los propietarios del suelo no ostentan ningún derecho a explotar los recursos de la sección A), supuestamente inherente a su derecho de propiedad. El artículo 16 LMi. debería interpretarse en el sentido de que tan sólo tienen una legitimación preferente para solicitar la oportuna autorización, pues el derecho a explotar lo concede siempre la Administración competente.

La demanialización de las minas no ha conseguido superar las paradojas y las dudas de la doctrina y la jurisprudencia. Partiendo de la creencia de que las minas, en sentido natural o físico, son ya bienes jurídicos se tiende a valorar el precio de los recursos cuando todavía no han sido extraídos ni incorporados a una explotación industrial, simplemente como factor de un «potencial aprovechamiento». Si, al contrario, se considera que existe una reserva estatal de actividad, los yacimientos minerales no son bienes jurídicos hasta que se investigan o explotan, mediando las oportunas autorizaciones.

Hechas estas aclaraciones, la realidad demuestra que las fincas en las que se localizan yacimientos mineros entran en el tráfico jurídico-privado (se compran, se arriendan, se hipotecan) precisamente en atención a la existencia de esa riqueza mineral susceptible de explotación, y que, como afirma PARADA, las fincas «no son planos abstractos sin contenido, sino que se confunden con las rocas que resultan, en la mayor parte de los supuestos, el único valor indemnizable» (11). Recuerdo que la STS de 23 de febrero de 1977 había constatado ya la íntima relación entre el valor de la finca y el de los recursos mineros que contenía. Por tanto, no resulta extraño que nuestros Tribunales incorporen este «precio» o valor de los recursos

(10) En efecto, afirmar que los recursos de la sección A) son bienes de dominio público porque su «propiedad» es del Estado, aunque su «explotación» pertenezca al propietario del suelo, no elimina la idea de que este «derecho a explotar» constituya una facultad inherente a la propiedad del suelo y, por tanto, indemnizable. Y así, A. GUAITA, *Derecho administrativo...*, cit., pág. 334, después de razonar que los recursos de la sección A) tienen naturaleza demanial, concluye que «si el propietario del terreno no se ha negado nunca a la explotación de las rocas situadas en él conserva su derecho al aprovechamiento y, en principio, si por cualquier causa de utilidad pública es privado de ese derecho, ha de ser indemnizado, pues en este caso sí se da —pero no siempre— una verdadera expropiación». Este mismo razonamiento que adopta la jurisprudencia analizada conduce a afirmar la existencia de un derecho indemnizable de los propietarios a explotar los yacimientos minerales de sus fincas, inherente a la propiedad del suelo.

(11) Vid. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., pág. 251. Este autor niega la demanialidad de los recursos de la sección A) y afirma que son una propiedad privada del dueño del terreno, si bien sujeta a un especial intervencionismo de la Administración que puede llegar hasta la expropiación forzosa cuando el dueño del terreno no las explote.

minerales en el justiprecio de la finca expropiada. Y así, la sentencia del TSJ de Galicia comentada afirma que «una cosa es que no tenga derecho el propietario del suelo a ser indemnizado por los yacimientos del subsuelo, salvo que los tuviera en explotación, y otra muy distinta es que la existencia de estos yacimientos, algo que aquí no se pone en duda, deba computarse como factor o componente de la determinación del valor inicial». Evidentemente, si el Tribunal acepta como criterio para calcular el justiprecio el valor de mercado o «valor medio de venta» de la finca, tiene que valorar que, en el tráfico privado, las fincas con riqueza minera adquieren un precio más alto.

Pero esta apreciación del valor de los yacimientos, que en la sentencia comentada se vincula con el «valor de mercado o de venta» de la finca expropiada, debe ser criticada cuando se utiliza para calcular unas (inexistentes) expectativas de un «potencial aprovechamiento» supuestamente inherente a la propiedad del suelo, criterio absolutamente contradictorio con la norma de la LMi. que establece que no procede indemnizar por la expropiación de yacimientos que no estén en aprovechamiento, ya que hasta entonces no constituyen objeto de regulación y tutela jurídica (no son bienes en sentido jurídico) (12).

Partiendo de una general negación a los propietarios fundiarios del derecho a explotar los yacimientos minerales localizados en sus fincas, independientemente de la sección a la que pertenezcan, la simple localización de yacimientos en el suelo o subsuelo de una finca no constituye todavía un bien jurídico. La explicación (aunque no la justificación) de que la jurisprudencia tenga en cuenta el valor de los yacimientos minerales para indemnizar por la privación de un «potencial aprovechamiento» estriba en que la propia LMi. atribuye a los propietarios del suelo la facultad de explotar determinados recursos minerales —los encuadrados en la sección A) de la Ley—. Pero ya he dicho que esa facultad del propietario no puede considerarse como un derecho inherente a la propiedad que pueda ser indemnizado incluso cuando los yacimientos no estén abiertos, sino tan sólo como una legitimación del propietario para solicitar la necesaria autorización, como un «derecho al procedimiento». En definitiva, la estrecha vinculación entre la propiedad del suelo y la explotación de aquellos yacimientos, unido a la creencia de que las minas en sentido material son ya bienes jurídicos, ha provocado tradicionalmente que el debate se centre únicamente en la naturaleza jurídica (titularidad) de los recursos, planteamiento que no elimina las paradojas de la ordenación jurídica de las minas.

(12) Puede servir de correcta orientación la norma, ya citada, del artículo 116.1 de la LEF para el cálculo de la indemnización por ocupación temporal de terrenos necesarios para la extracción de materiales, según la cual, «el valor de los materiales recogidos en una finca o arrancados de canteras existentes en la misma sólo se abonará cuando aquellos estuvieren recogidos y apilados por el propietario, antes de la notificación de su necesidad para la Administración, o cuando las canteras se encontrasen abiertas y en explotación con anterioridad a la misma fecha». En definitiva, la LEF presupone siempre la existencia de una explotación en activo.