



Roj: **STSJ PV 1115/2015 - ECLI:ES:TSJPV:2015:1115**

Id Cendoj: **48020330032015100217**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Bilbao**

Sección: **3**

Fecha: **04/03/2015**

Nº de Recurso: **455/2012**

Nº de Resolución: **157/2015**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 1115/2015,**  
**STS 1712/2017**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 455/2012**

**DE Ordinario**

**SENTENCIA NUMERO 157/2015**

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE:

D.LUIS ANGEL GARRIDO BENGOETXEA

MAGISTRADOS:

D.RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO

DÑA.MARGARITA DIAZ PEREZ

En Bilbao, a cuatro de marzo de dos mil quince.

La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados/as antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 455/2012 y seguido por el procedimiento ORDINARIO, en el que se impugna: el Acuerdo del Gobierno Vasco adoptado con fecha 13 marzo de 2012, por el cual se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la aprobación de la Ley 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV nº 60, de 30 de marzo de 2010); quedando registrado dicho recurso con el número 455/2012.

Son partes en dicho recurso:

- **DEMANDANTE** : CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., representado por la Procuradora DÑA.CONCEPCION IMAZ NUERE y dirigido por el Letrado D.MANUEL FONTANILLA FORNIELES.

- **DEMANDADA** : ADMINISTRACION GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO, representado y dirigido por los LETRADOS DE LOS SERVICIOS JURIDICOS DEL GOBIERNO VASCO.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. Dª. RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO.



## I.- ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El día 9.05.2012 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que la Procuradora D<sup>a</sup>. CONCEPCION IMAZ NUERE actuando en nombre y representación de CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., interpuso recurso contencioso- administrativo contra el Acuerdo del Gobierno Vasco adoptado con fecha 13 marzo de 2012, por el cual se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la aprobación de la Ley 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV n° 60, de 30 de marzo de 2010); quedando registrado dicho recurso con el número 455/2012.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda , se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestimen los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de 20.09.2012 se fijó como cuantía del presente recurso la de 4.310.411,70 euros.

**QUINTO .-** El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en autos.

**SEXTO .-** En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

**SÉPTIMO.-** Por resolución de fecha 06.11.2014 se señaló el pasado día 12.11.14 para la votación y fallo del presente recurso" .

**OCTAVO.-** En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales .

## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- A) OBJETO DEL RECURSO.**

"CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL" interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Gobierno Vasco adoptado con fecha 13 marzo de 2012, por el cual se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la aprobación de la Ley 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV n° 60, de 30 de marzo de 2010).

### **B) POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA.**

La parte actora solicita que " se dicte sentencia por la que, estimando el recurso interpuesto, se declare la desconformidad a derecho de la desestimación presunta de la reclamación efectuada, y se acuerde indemnizar al reclamante con la cantidad de 4.310.411,70.-? (CUATRO MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS ONCE EUROS Y SETENTA CÉNTIMOS), que se descomponen en 4.298.411,70.-? en concepto de lucro cesante y 12.000,00.-? en concepto de daño emergente, así como los intereses que se devenguen hasta el completo pago de la precitada cantidad, por los daños y perjuicios que se le han irrogado, con expresa imposición de costas a la Administración demandada " .

La demanda se basa en los siguientes hechos :

Comienza exponiendo la parte actora que la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, ha venido precedida de un conjunto de actuaciones administrativas y judiciales que enmarcan el presente litigio.

Así, la sociedad actora ha venido explotando desde los años sesenta del siglo pasado una cantera de calizas situada en el término municipal de Mañaria -Vizcaya- denominada Cantera Zalloventa (en adelante, Cantera Zalloventa), primero como aprovechamiento de recursos de la Sección A) de la Ley de Minas, y más tarde como Concesión Directa de Explotación de recursos de la Sección C), de la Ley de Minas, denominada Zalloventa n° 12.799.

En el año 1.989 y en aplicación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 275/1989, de Declaración del Parque Natural de Urkiola, quedando la Cantera Zalloventa situada en el interior de dicho Parque. el régimen de explotación de la Cantera Zalloventa dentro del mismo, quedó pendiente de la aprobación de los futuros instrumentos de ordenación previstos por la Ley 4/1989, esto es, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

En el año 1.994, el Gobierno Vasco aprobó mediante el Decreto 109/1994, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que estableció en su artículo 16 que "en el caso de la Cantera Zalloventa, el Plan Rector de Uso y



*Gestión recogerá la limitación de la misma, una vez finalizado el proceso de aprobación del Plan de Explotación que delimitará la superficie de afección". En el año 1.995, el Gobierno Vasco promulgó el Decreto 505/1995, por el que se aprobó el PRUG del Parque Natural de Urkiola, que en los párrafos segundo y tercero del punto 9 dice textualmente lo siguiente: "Las actividades extractivas permitidas en el Parque Natural de Urkiola, además de las que sean declaradas como prioritarias con referencia a otros intereses públicos concurrentes son: la explotación de la cantera Zallo venta y el proceso de explotación de Atxarte y Atxa-txiki dirigido a la recuperación, todas ellas de acuerdo con sus correspondientes Planes de Explotación. El Parque participará como interesado en el proceso de aprobación del Plan de Explotación de Zallo venta, considerando que la cota máxima que podrá alcanzar la cantera será de 475 metros".*

De acuerdo con las limitaciones espaciales que el PRUG del año 1995 imponía a la Cantera Zalloventa, ZALLOVENTA presentó con fecha 10 de junio de 1.998 al Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco una solicitud de otorgamiento de una Concesión Directa de Explotación de recursos de la sección C) de la Ley de Minas denominada "Zalloventa", por reclasificación de la Autorización de aprovechamiento de recursos de la sección A) de la que era entonces titular, sobre una superficie de cuatro cuadrículas mineras que alcanzaba hasta el límite de la cota 475. Sin embargo, explica la demanda, este expediente sería paralizado por la Administración, sin causa ni explicación alguna, y cuando finalmente otorgó la solicitada Concesión Directa de Explotación para recursos de la Sección C) denominada "Zalloventa" n° 12.799, mediante resolución del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco de fecha 24 de febrero de 2.004, limitó su superficie a una cuadrícula minera, que no agotaba ni mucho menos el límite espacial de la cota 475 autorizado por el PRUG de 1995 entonces vigente.

ZALLOVENTA presentó entonces al Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco con fecha 18 de mayo de 2.005, una nueva solicitud de Autorización de aprovechamiento de recurso de la sección A), denominada "Cantera Zalloventa Oeste", que abarcaba como área de explotación los terrenos situados aguas arriba de la Concesión de Explotación para recursos de la Sección C), denominada "Zalloventa" n° 12.799, alcanzando hasta el límite espacial definido por la Cota 475 autorizado por el vigente PRUG de 1995. la Administración volvió a recaer en los vicios de falta de diligencia y lentitud en la tramitación del expediente de Autorización de aprovechamiento de recurso de la sección A), y la consecuencia indeseada de esta demora es que en el año 2006 el Gobierno Vasco aprobó una revisión del PRUG del Parque Natural de Urkiola que redujo extraordinariamente el ámbito espacial de la Cantera Zalloventa definido en el PRUG del año 1995, abortando el otorgamiento de la Autorización de aprovechamiento "Cantera Zalloventa Oeste" solicitada quince meses antes y en tramitación, privando de manera definitiva a ZALLOVENTA de una parte muy relevante de sus derechos de aprovechamiento con el consecuente daño patrimonial. Así, mediante el Decreto 111/2006, de 30 de mayo, del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, que aparece publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de fecha 8 de agosto de 2.006, se aprueba la revisión del PRUG de 1995, y en concreto, en lo que se refiere a la Cantera Zalloventa, estableció para la misma un nuevo límite espacial definido por una línea marcada por puntos de coordenadas UTM, que reducía enormemente el ámbito espacial de la actividad extractiva que establecía el PRUG de 1995 y definido por la Cota 475.

Como consecuencia de lo anterior, ZALLOVENTA presentó con fecha 2 de agosto de 2007 una Reclamación de Responsabilidad Patrimonial contra la Administración del Gobierno Vasco dirigida a obtener una indemnización por los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la revisión del PRUG del Parque Natural de Urkiola, aprobada en el año 2006 (Decreto 111/2006), que limitó o redujo el ámbito espacial de explotación minera de la Cantera Zalloventa respecto al permitido en el precedente PRUG aprobado en el año 1995 (Decreto 505/1995), con la consiguiente privación a la Sociedad del derecho legal de aprovechamiento de recursos mineros de la sección A) de la Ley de Minas (caliza), existentes en terrenos de su propiedad o sobre los que tenía cedido el derecho de explotación. Posteriormente, ZALLOVENTA interpuso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con fecha 29 de julio de 2008, un recurso contencioso-administrativo n° 1049 contra la desestimación presunta por silencio de la anterior Reclamación de Responsabilidad Patrimonial, el cual concluyó con la Sentencia n°478/10, de fecha 29 de septiembre de 2010, en la que se estimó el recurso de ZALLOVENTA reconociéndole el derecho a ser resarcida por la Administración por el perjuicio patrimonial producido. La evaluación económica del daño producido a ZALLOVENTA fue elaborada por el Perito Don Luis Alberto, a partir de los datos del Proyecto presentado ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco (Oficina Territorial de Álava), con fecha de entrada 18 de mayo de 2005, y n° de registro de entrada 279.063, correspondiente a la frustrada solicitud de Autorización de aprovechamiento de recurso de la sección A) y dio como resultado la cifra de 62.472.291,99 euros para una cifra total de toneladas dejadas de explotar de 14.940.000 Toneladas. No obstante, teniendo en cuenta que dentro de esas 14.940.000 Toneladas de recurso minero, había una cantidad estimada de 3.896.150 Toneladas que sí se podían todavía explotar por CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA S.A., al estar también incluidas en su mayor parte en la limitrofe Concesión Directa de Explotación para recursos de



la Sección C) denominada "Zalloventa" n° 12.799, y localizarse por debajo del nuevo límite espacial definido en el PRUG del año 2006, la reseñada Reclamación de Responsabilidad Patrimonial contra la Administración sustrajo las citadas Toneladas (3.896.150) de la evaluación de pérdidas, con la consiguiente reducción de la pérdida patrimonial reclamada que se fijó finalmente en 46.185.765,47 euros.

Desde el año 2007 ZALLOVENTA continúa la explotación de la Cantera Zalloventa, al amparo de la Concesión Directa de Explotación para recursos de la Sección C) denominada "Zalloventa" n° 12.799, si bien ciñéndose territorialmente al área autorizada en el PRUG del año 2006. A estos efectos, ZALLOVENTA disponía de un proyecto de explotación aprobado por la Administración Minera y que había sido objeto de la pertinente Declaración de Impacto Ambiental favorable emitida por Resolución de la Viceconsejera de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, con fecha 17 de febrero de 1998, (BOPV n°54, de 20 de marzo de 1998). Dicha explotación se realizaba de acuerdo con los preceptivos Planes de Labores ( artículo 70.1 de la Ley de Minas ), presentados anualmente por la empresa, y aprobados todos ellos por la Administración Minera.

El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio perteneciente a la Viceconsejería de Medio Ambiente, Dirección de Planificación, Evaluación y Control Ambiental, emitió con fecha 21 de noviembre de 2006 un Informe en el que se insta a ZALLOVENTA a que *"elaborase un nuevo Proyecto que se ajuste a lo establecido en el PRUG del Parque Natural de Urkiola, apartado 4.9. Actividades extractivas e industriales"*, estableciendo los criterios de explotación y restauración a aplicar. en cumplimiento de lo dispuesto en el Informe del Departamento de Medio Ambiente de 21 de noviembre de 2006 reseñado en el hecho precedente, ZALLOVENTA presentó con fecha 14 de junio de 2007, para su autorización por la Administración, un nuevo Proyecto de Explotación denominado "Proyecto de Explotación de la Cantera Zalloventa, límite del Parque de Urkiola fijado en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Urkiola". Dicho Proyecto integrado por tres volúmenes diseña una explotación de la Cantera Zalloventa adaptada al límite territorial establecido en el PRUG del año 2006; y asimismo, incorpora los criterios de explotación y restauración del reiterado Informe del Departamento de Medio Ambiente de 21 de noviembre de 2006, fijando una cubicación de reservas de roca caliza explotables de 4.019.474 Toneladas de caliza.

A raíz de la presentación por registro del Proyecto de Explotación adaptado al PRUG 2006, el día 19 de junio de 2007 se celebra una reunión entre representantes de ZALLOVENTA, y el Servicio de Minas del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, a fin de hacer una exposición-presentación del reiterado Proyecto. En dicha reunión se hizo ver por la Administración la conveniencia de que la empresa presentara con carácter complementario un documento en que se hiciera una superposición de los límites de afección fijados a la explotación de la Cantera Zalloventa en la Declaración de Impacto Ambiental favorable aprobada en su día mediante Resolución de fecha 17 de febrero de 1998 -citada en el hecho segundo anterior de esta demanda-, y los límites territoriales marcados en el nuevo Proyecto de explotación presentado adaptado al PRUG 2006, a fin de poder comprobar la Administración Minera si el nuevo Proyecto de Explotación quedaba amparado por la Declaración de Impacto Ambiental aprobada en la Resolución de fecha 17 de febrero de 1998, o si, por exceder su ámbito territorial de esta última, iba a precisar la tramitación y aprobación de una nueva Declaración de Impacto Ambiental. Dicho documento que lleva por título *"superposición de los límites de afección fijados en la declaración de impacto ambiental aprobada en 1998 para la Cantera Zallo venta sobre el proyecto de explotación de esta cantera hasta el límite del parque de Urkiola establecidos en el PRUG publicado el 6 de agosto de 2006"*, fue presentado por ZALLOVENTA con fecha 21 de junio de 2007, al Servicio de Minas del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. Posteriormente, con fecha 27 de junio de 2007 el Jefe del referido Servicio de Minas, Don Luciano , emite un Informe en el que se afirma y concluye que *"el nuevo proyecto de explotación de Zalloventa no introduce modificaciones sustanciales desde el punto de vista ambiental"* respecto al que generó el proyecto de explotación que fue objeto de la Declaración de Impacto Ambiental favorable emitida mediante Resolución de 17 de febrero de 1998.

El Proyecto de explotación de ZALLOVENTA adaptado al PRUG 2006 es también objeto de Informe Técnico favorable emitido con fecha 21 de septiembre de 2007, por el Técnico de Minas de la Oficina Territorial de Álava del Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Por tanto, concluye la demanda, la Administración Minera confirma la corrección técnico-minera del Proyecto de Explotación adaptado al PRUG 2006 presentado por ZALLOVENTA, incluida la cubicación de reservas a explotar que se contiene en el mismo (4.019.474 Toneladas de caliza).

Con fecha 27 de enero de 2009, el Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco emite una Resolución en la que: a) adopta la decisión de someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental el Proyecto de Explotación presentado por ZALLOVENTA adaptado al PRUG 2006; y b) decide no someter a dicho procedimiento el proyecto de adecuación de la planta de hormigón situada dentro de la Cantera Zalloventa, por considerarlo una modificación no sustancial. En el curso del procedimiento de evaluación de





impacto ambiental, "el órgano ambiental trasladó a CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA S.A. una serie de consideraciones que debía recoger el proyecto en aras de su compatibilidad ambiental, en especial, en cuanto a la reducción de altura de los bancos" (folio 461 del expediente administrativo). Como consecuencia de lo anterior, "Con fecha 15 de diciembre de 2009 CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA S.A. presentó un nuevo proyecto de explotación en sustitución del inicialmente formulado con el fin de conseguir su integración ambiental, siendo que en esta ocasión únicamente consideró la explotación de 2.991.362 toneladas, esto es, el 75% de lo que había solicitado originalmente" (folio 461 del expediente administrativo).

En el BOPV de 30 de marzo de 2010, se publica la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Dicha Ley impide la futura continuación de la explotación de la Cantera Zalloventa, al vetar dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos la posibilidad de llevar a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea, así como la ampliación espacial o temporal de las ya existentes. En concreto, en su artículo único, apartado tercero, añade un apartado 4 en el artículo 17 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, con el siguiente tenor literal: "Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea". Asimismo, en su Disposición Transitoria se establece que "Las explotaciones mineras existentes a la fecha de la aprobación de la presente ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de entrada en vigor de la modificación del artículo 17". A continuación, la demanda explica que, en su opinión, formalmente estamos en presencia de un acto legislativo, pero en la realidad es un acto dirigido a poner fin a la Cantera Zalloventa, privando a su titular de sus legítimos derechos.

Con posterioridad, en fecha 10 de mayo de 2010, se dicta una Resolución del Director de Energía y Minas del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco "por la que se da por finalizada y se procede al archivo de la tramitación referida a la solicitud del denominado "Nuevo Proyecto de Explotación y Plan de Restauración de la Cantera Zalloventa". Sostiene la demandante que la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, publicada en el BOPV de 30 de marzo de 2010, impide la futura continuación de la explotación de la Cantera Zalloventa, al amparo de una autorización de aprovechamiento de recurso de la sección A), al vetar dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos la posibilidad de llevar a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea, así como la ampliación espacial o temporal de las ya existentes. La precitada norma legal, al impedir la explotación de las reservas de mineral existentes dentro de los límites fijados por el PRUG del año 2006 para la Cantera Zalloventa, da lugar a un supuesto de pérdida patrimonial para ZALLOVENTA que es el que es ahora objeto de reclamación.

En este sentido, señala la demanda que ZALLOVENTA ha formulado la correspondiente Reclamación de responsabilidad patrimonial mediante escrito de fecha 28 de marzo de 2011, con registro de entrada en el registro general de la Administración General del País Vasco de fecha 29 de marzo de 2011. A dicho escrito se incorpora un Informe Pericial elaborado por Don Luis Alberto (Economista-Auditor y Censor Jurado de Cuentas), que contiene la evaluación económica del daño producido y da como resultado la cifra de 16.118.434,76 euros. Ahora bien, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, tratándose en este caso de un derecho potencial de aprovechamiento de los recursos de la sección A) del artículo 3 de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973, dado que no se cuente con la autorización de explotación, la indemnización por su pérdida se reduce en la precitada Reclamación a un porcentaje del treinta por ciento de las ganancias o beneficios que pudieran obtenerse de la explotación, de lo que resulta una cuantificación final del daño objeto de reclamación por importe de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS TREINTA EUROS Y CUARENTA Y DOS CÉNTIMOS (4.835.530,42 euros).

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ZALLOVENTA ha dado lugar a la tramitación por la Administración del correspondiente procedimiento administrativo que desembocó en la Resolución del Gobierno Vasco de fecha 13 de marzo de 2012, íntegramente desestimatoria de las pretensiones ejercitadas en la reclamación. Dicha Resolución está parcialmente fundamentada en un Informe fechado el 18 de julio de 2011, realizado en el curso del procedimiento por el Jefe de Servicio de Minas del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, D. Luciano (Folios 378 a 383 del expediente administrativo), a su vez contestado por un escrito de alegaciones de ZALLOVENTA (Folios 387 a 395 del expediente administrativo). La demanda, en relación a las objeciones técnicas de este informe, contradice las conclusiones del mismo relativas, por una parte, a que el tonelaje explotable considerado por el perito de ZALLOVENTA no esté acreditado dentro de los límites autorizados por el PRUG, y por otra, a que Incluso con anterioridad a la aprobación de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, los volúmenes explotables considerados por el perito



de ZALLOVENTA hubieran resultado de imposible materialización debido a su inadecuación técnica para adaptarse a los requerimientos ambientales.

En cambio, la demanda sí introduce una aclaración al especificar que " *se hace necesario hacer en la presente demanda un ajuste aritmético a la baja de la valoración realizada por el Perito de esta parte Don Luis Alberto (Economista-Auditor y Censor Jurado de Cuentas), por cuanto que es cierto que éste contiene la evaluación económica del daño sufrido calculada sobre una cifra de reservas que quedan sin explotar de 3.351.961 Toneladas, en lugar de la cifra final ajustada por exigencias medioambientales de 2.991.362 Tm.*"

En cuanto a los *Fundamentos de Derecho* , la demanda expone los siguientes de orden jurídico material:

Comienza señalando la parte actora los *requisitos de la responsabilidad patrimonial por actos legislativos* y tras citar el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (" *las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que estos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos* "), enumera los siguientes: a) existencia de un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria que produce un daño o sacrificio patrimonial singular a derechos o intereses económicos legítimos de particulares; b) que los particulares no tienen obligación de soportar dicho daño; c) el daño o lesión reúne los caracteres de efectividad y posibilidad de evaluación económica; y d) está previsto en el propio acto legislativo el derecho indemnizatorio.

Por lo que se refiere al primero, *existencia de un acto legislativo de naturaleza no expropiatoria que produce un daño o sacrificio patrimonial singular a derechos o intereses económicos legítimos de particulares* , la demanda expone que la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, bordea la naturaleza expropiatoria por la concreta y especial referencia que se hace en su exposición de motivos a la Cantera Zalloventa, que despierta una duda legítima acerca de si no estamos ante una norma legal pensada, elaborada y promulgada para su especial aplicación a esta explotación minera. Se considere o no expropiatoria la reiterada Ley 1/2010, el procedimiento para hacer efectiva la indemnización por los daños ocasionados por la misma es en todo caso el previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC ), a falta de una previsión en el régimen general de la normativa expropiatoria -concebido partiendo de la declaración de utilidad pública o interés social y del acuerdo de necesidad de ocupación hasta el acto de pago y toma de posesión-; y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141.2 de la LRJ-PAC , " *la indemnización se calculará teniendo con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado*". La Ley 1/2010, aun cuando no tenga como "objeto directo" la privación singular de la propiedad privada de ZALLOVENTA, sí produce un daño patrimonial singular a sus derechos e intereses económicos legítimos al establecer que dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea, y prohibir de manera tajante, total y permanente la ampliación espacial o temporal de las explotaciones mineras ya existentes, lo que impide la continuación de la explotación de las reservas de caliza existentes en terrenos de ZALLOVENTA situados en el Parque Natural de Urkiola, y dentro de los límites espaciales permitidos por el PRUG aprobado en el año 2006 a la Cantera Zalloventa. Vinculada a la aprobación de la Ley 1/2010 se produce así una privación de derechos de ZALLOVENTA consistentes en los derechos de aprovechamiento del recurso minero caliza que están plenamente incorporados a su patrimonio, si no por la vía concesional o autorizatoria, sí por la vía legal. En concreto, el artículo 16 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas , reconoce a los propietarios de terrenos un derecho al aprovechamiento de los recursos de la sección A) localizados en sus fincas, que es inherente a la propiedad del suelo. Y de acuerdo con reiterada y consolidada jurisprudencia, el propietario que no ha renunciado a su derecho de aprovechamiento del recurso debe ser indemnizado, incluso cuando tal derecho no ha sido ejercitado, es decir, no se ha otorgado por la Administración la autorización de su aprovechamiento ni existe una explotación del yacimiento.

En segundo término, señala la actora que se produce un *daño antijurídico que ZALLOVENTA no tiene deber de soportar* . La antijuridicidad del daño o lesión patrimonial, entendida como inexistencia de un deber legal de soportarlo, resulta de la propia Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, objeto de modificación por la Ley 1/2010, de 11 de marzo; en concreto, su artículo 21 establece lo siguiente: " *De conformidad con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, la privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fuere la forma en que se produjera, conllevará para sus titulares el derecho a obtener la pertinente indemnización.*"

En tercer lugar, respecto a la existencia de una *lesión o daño evaluable económicamente* , argumenta la demanda que a efectos del cálculo de la indemnización en los supuestos de responsabilidad patrimonial, el



artículo 141.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece: *"La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado"*. La remisión legal a efectos de cuantificar el importe de la indemnización en los supuestos de responsabilidad patrimonial, a los criterios de valoración utilizados en los procedimientos de expropiación forzosa hace plenamente aplicable los criterios jurisprudenciales existentes a estos efectos referidos a supuestos de privación del derecho legal de aprovechamiento de recurso de la sección A) inherente a la propiedad del suelo. Dicha jurisprudencia conduce, en primer lugar, a confirmar que el derecho de aprovechamiento de los recursos de la sección A) corresponde por ley ( artículo 16 de la Ley de Minas ), al dueño de la finca donde se encuentra el yacimiento, y que el hecho de privarle de ese derecho resulta indemnizable aunque el propietario no tenga otorgada la correspondiente autorización de aprovechamiento, y por tanto, no explote los recursos. Y en segundo lugar, a referir la valoración de ese derecho legal de aprovechamiento que pertenece al propietario a un determinado porcentaje sobre las ganancias o beneficios que pudieran obtenerse de la explotación; dicho porcentaje oscila entre un 10% y un 30% en función de las concretas circunstancias concurrentes en cada caso.

En cuarto lugar, respecto a *que esté previsto en el propio acto legislativo el derecho indemnizatorio*, el artículo 21 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en la que se inserta la modificación contenida en la Ley 1/2010, de 11 de marzo, consagra el derecho indemnizatorio: *"De conformidad con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, la privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fuere la forma en que se produjera, conllevará para sus titulares el derecho a obtener la pertinente indemnización"*.

Por lo que se refiere, a continuación, a los *argumentos jurídicos en que descansa el fundamento de la desestimación administrativa de la reclamación*, la demanda contiene tres alegatos.

En primer lugar, se refiere la demandante a que la Resolución (punto 22) hace una distinción entre los casos en que la Ley establece un mecanismo indemnizatorio expreso, y los casos en que no es así, y señala que de no contemplarse ese mecanismo indemnizatorio expreso *"los tribunales podrán indagar la voluntad tácita del legislador, y conceder tal indemnización siempre que concurren los requisitos que se exigen para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración"*. Argumenta la demanda que la Administración omite en su resolución el dato fundamental de que en este caso el Juez no tiene que hacer ninguna indagación, por cuanto que el art. 21 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en la que se inserta la modificación contenida en la Ley 1/2010, de 11 de marzo, establece de manera expresa el derecho indemnizatorio

En segundo lugar, se refiere la demanda a que La Resolución (Puntos 27 y siguientes) invoca la Jurisprudencia que afirma que no hay antijuridicidad ni derecho a la indemnización respecto a actos legislativos cuando los daños que estos producen constituyen cargas sociales que los ciudadanos, o un determinado sector de la ciudadanía, están obligados a soportar, estando en todos estos casos no ante una privación indemnizable sino ante la delimitación de la función social de la propiedad. Contesta a esto la demanda que necesariamente hemos de acudir a la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, a fin de extraer los criterios que nos permitan determinar cuándo estamos en presencia de privaciones que sobrepasan la delimitación del derecho de propiedad, y por tanto, requeridas de indemnización, como consecuencia de actos legislativos, y en concreto, de actos reguladores de espacios naturales protegidos. En primer lugar, una constante doctrina jurisprudencial excluye la existencia de una privación singular merecedora de indemnización por la sola declaración protectora, exigiendo para llegar a tal consecuencia la prueba de que el nuevo régimen concreto de las actividades determina efectivamente la privación. En el presente caso, añade, la Ley determina efectivamente el cese de la actividad minera en la Cantera Zalloventa. En segundo lugar, la Jurisprudencia exige que del acto legislativo regulador del espacio natural se derive la completa prohibición del aprovechamiento del terreno. Y en este caso, señala la demanda, es evidente que la norma en cuestión prohíbe lo que ha sido y es la actividad económica única de los terrenos en que se ubica la Cantera Zalloventa, esto es, la minería. En tercer lugar, la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa reconoce indemnización a las privaciones derivadas del régimen de espacios naturales protegidos si concurren dos requisitos simultáneamente: afectar a usos y actividades permitidos con anterioridad a la norma en cuestión en suelo no urbanizable (o en el mundo rural), y tratarse de derechos consolidados y no meras expectativas, condiciones ambas que efectivamente se cumplen en el presente caso.

En cuanto a las alegaciones de la contestación a la demanda, la actora en trámite de conclusiones replica, respecto a la falta de legitimación, que ZALLOVENTA ostenta el pleno dominio de todos los terrenos de la Cantera Zalloventa, excepto en dos parcelas concretas en las que tiene el derecho al aprovechamiento de los recursos mineros en ellas existentes por cesión del dueño. Así lo ha acreditado la actora aportando los





correspondientes títulos a la Administración, obrantes en el expediente administrativo. La Administración demandada, por su parte, ha reconocido la validez y eficacia de dichos títulos en el procedimiento administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial que precede al presente litigio: y la resolución que pone fin al mismo y que aquí se recurre, ni pone en duda ni discute los títulos de ZALLOVENTA, basando su desestimación de la pretensión indemnizatoria en motivos distintos. Asimismo, la Administración demandada también reconoció con anterioridad la validez y eficacia de los mismos títulos cuando fueron igualmente aportados por mi representada como fundamento de una anterior demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial, seguida ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Procedimiento Ordinario 1049/08), y que concluyó con la Sentencia nº478/10, de fecha 28 de septiembre de 2010, estimatoria del recurso de ZALLOVENTA. Por último, añade que el presente caso no tiene nada que ver, en relación a este particular, con un antiguo procedimiento judicial seguido en su día contra una Autorización de aprovechamiento de recurso de la sección A) otorgada a la misma sociedad para una zona de la Cantera parcialmente coincidente con la superficie territorial que fundamenta la presente reclamación, la cual fue anulada por el Tribunal Supremo porque "el Sr. Zugazagoitia no aportó a la sociedad (ZALLOVENTA) la titularidad de los terrenos litigiosos sino lo que aportó fue una concesión para la explotación de las mismas". En el presente caso, argumenta, la actora ha aportado los títulos justificativos del pleno dominio, y en dos parcelas, de la cesión por su dueño del derecho de aprovechamiento de los recursos existentes en las mismas, por lo que se da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el reiterado artículo 16 de la Ley de Minas, estando ZALLOVENTA plenamente legitimada para formular la reclamación de responsabilidad patrimonial que motiva este litigio

Por lo que se refiere a la prescripción, considera la actora que el PORN aprobado por el Decreto 147/2002, de 18 de junio, no establece un mayor grado de protección del Parque de Urkiola en lo que respecta a la Cantera Zalloventa, que el que resulta del anterior PORN de 1994, y del PRUG de 1995. La norma 5.2.7.2) del PORN que "prohíbe todo aprovechamiento de yacimientos mineros y demás recursos geológicos, en cualquiera de sus secciones", determina que tal prohibición no afecta a "los aprovechamientos extractivos en explotación a la entrada en vigor de este PORN...", es decir, reconoce la existencia de la Cantera Zalloventa y el derecho de ZALLOVENTA a su explotación. Y por otro lado, remite nuevamente al PRUG para la determinación de los límites máximos de explotación de la Cantera Zalloventa. La Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, se publica en el BOPV de 30 de marzo de 2010, y entra en vigor al día siguiente de su publicación (Disposición Final), esto es, el 31 de marzo de 2010. Por tanto, en la precitada fecha de 31 de marzo de 2010, estaba en vigor el título concesional de ZALLOVENTA -Concesión Directa de Explotación de recursos de la Sección C), de la Ley de Minas, denominada Zalloventa nº 12.799-, y se estaba tramitando un "Nuevo Proyecto de Explotación y Plan de Restauración de la Cantera Zalloventa" adaptado a las limitaciones territoriales establecidas por el PRUG del año 2006. La Ley 1/2010, al establecer que dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea, y prohibir de manera tajante, total y permanente la ampliación espacial o temporal de las explotaciones mineras ya existentes, impide la continuación de la explotación de las reservas de caliza existentes en terrenos de ZALLOVENTA situados en el Parque Natural de Urkiola, y dentro de los límites espaciales permitidos por el PRUG aprobado en el año 2006 a la Cantera Zalloventa. Y así, tan solo cuarenta días después de publicarse la citada Ley 1/2010, una Resolución del Director de Energía y Minas del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco "por la que se da por finalizada y se procede al archivo de la tramitación referida a la solicitud del denominado "Nuevo Proyecto de Explotación y Plan de Restauración de la Cantera Zalloventa". Por tanto, concluye la actora que, vinculada a la aprobación de la Ley 1/2010, se produce una privación de derechos de ZALLOVENTA, consistentes en los derechos de aprovechamiento del recurso minero caliza que están plenamente incorporados a su patrimonio, si no por la vía concesional o autorizatoria, sí por la vía legal (Artículo 16 de la Ley de Minas); siendo la fecha de entrada en vigor de la reiterada Ley -31 de marzo de 2010-, la que marca el *dies a quo* del cómputo del plazo de la acción de responsabilidad patrimonial, ejercitada, en su opinión, oportunamente.

### **C) POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA.**

La Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco solicita a la Sala que "dicte en su día sentencia por la que se desestime el recurso y se declare la conformidad a derecho del acto administrativo".

Opone los siguientes argumentos jurídico-materiales:

En primer lugar, denuncia que la actora carece de legitimación. Y argumenta que, según se desprende del expediente administrativo, -certificación del responsable de la servicio de minas a los folios 434 y ss- la mercantil demandante tiene títulos en que fundar su derecho al aprovechamiento de los recursos que reclama, unos en base a títulos justificativos del pleno dominio y otros en base a la cesión del derecho de aprovechamiento, pero sin acreditar que todos los terrenos sobre los que se reclama sean de su propiedad.





Alega que la autorización otorgada por la Resolución de 16 de marzo de 1998, de la Directora de Administración de Industria, Energía y Minas fue anulada judicialmente por sentencia n° 1025/2001 de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJPV de 27 de septiembre de 2001, confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de enero de 2005, dictada en el Recurso de Casación 7321/2001. La empresa vio anulada la autorización de explotación de recursos de la Sección "A" con la que contaba, ya que no tenía la titularidad de los terrenos en los que se asentaba la cantera (fundamento de derecho tercero). Y esta situación, afirma la contestación, no ha variado en el caso de autos. En consecuencia, y respecto al proyecto de referencia, no puede pedir la actora una indemnización sobre la premisa de la titularidad de todos los terrenos sobre los que se asienta o se prevé la explotación minera en cuestión como viene exigido por la Ley al no acreditarse, tal y como lo exige el artículo 16 de la Ley de Minas, la disposición efectiva de parte de los terrenos necesarios para el desarrollo del proyecto ni acredita su titularidad, siendo como son tales superficies, las del conjunto del proyecto, necesarias e imprescindibles para la ejecución del mismo de tal forma que la ausencia de alguna de ellas impediría su realización.

*En segundo lugar*, opone la contestación la existencia de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial. Y alega que los daños por los que se reclama se concretan en la privación de unos supuestos derechos de contenido patrimonial que la demandante vincula e identifica como correspondientes al aprovechamiento de los recursos mineros de la sección "A" en terrenos de la empresa y que afirma fueron causados "como consecuencia de la promulgación de la Ley 1/2010 de 11 de Marzo" de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Sin embargo, no puede, a su juicio, compartirse este aserto porque la prohibición de aprovechamientos de cualquier tipo de yacimiento minero o recurso geológico para el Parque Natural de Urkiola fue establecido por el Decreto 147/2002, de 18 de junio, que aprobó, de acuerdo con lo establecido en el Título II de la Ley 16/1994, de 30 de junio, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de dicho Parque. El plazo de prescripción de responsabilidad patrimonial que conforme al artículo 142.5 de la Ley 30/1992, es de un año a contar desde el momento de producido el hecho a acto que pudiera motivar la indemnización, plazo que ha transcurrido con creces ya que para el Parque Natural de Urkiola y los derechos de explotación de referencia es el 10 de agosto de 2002.

Respecto al apartado 5.2.7 del Decreto 147/2002, de 18 de junio, señala la contestación que, al momento de la entrada en vigor del Decreto 147/2002, de 18 de junio, la actora mantendría la explotación de los recursos de la sección "A" hasta la publicación de la sentencia de 28 de junio de igual año del TSJPV que declaró nula la concesión de la que era titular por paralización de los trabajos durante más de seis meses y agotamiento del recurso en el perímetro autorizado, a partir de la cual careció, en consecuencia, de autorización administrativa alguna de explotación de dichos recursos. A la fecha de entrada en vigor de la Ley 1/2010, la actora, carecía igualmente de título legítimo alguno para la explotación minera a la cual dice tener derecho porque la Resolución de 16 de marzo de 1998, por la que obtuvo una nueva autorización de aprovechamiento de los recursos de la sección "A" modificando el perímetro de explotación de la anteriormente anulada, corrió la misma suerte en virtud de la sentencia n° 1025/2001 del TSJPV de 27 de septiembre de 2001 y confirmada por el Tribunal Supremo mediante sentencia de 18 de enero de 2005 dictada en el recurso de casación 7321/01.

Igualmente, a la entrada en vigor de la repetida Ley 1/2010, la concesión obtenida por la actora para la explotación de los recursos de la sección "C", por reclasificación de la autorización de explotación de los de la sección "A" - solicitada el 10 de junio de 1998 - de la que era titular al amparo del trasvase de secciones previsto en el R.D. 107/1995, de 27 de enero y obtenida por Resolución de 24 de Febrero de 2004 tampoco tenía virtualidad al ser anulada la misma por sentencia 445/2007 del TSJPV de 15 de junio cuya firmeza vendrá dada por sentencia del T.S. de 9 de junio de 2010 al declarar no haber lugar el recurso de casación interpuesto por la demandante. La Resolución de 24 de febrero de 2004 dicha hacía referencia al mismo ámbito físico afectado por la anterior resolución de marzo de 1998, de autorización de explotación de los recursos de la sección "A".

De donde resulta, concluye la contestación, que la demandante Canteras y Hormigones Zalloventa S.A. carecía al momento de la entrada en vigor de la Ley 1/2001 de título minero legítimo para la explotación de recurso alguno, artículos 2 y 17 de la Ley de Minas, por lo que difícilmente podrá mantenerse que la Ley produce daño patrimonial alguno al no existir derecho que lo sostenga, salvo el previsto en el artículo 16 de la Ley de Minas que se alega como sustento de la presente demanda, pero cuya restricción o prohibición estaba ya declarada en el Decreto 147/2002, de 18 de junio que sin duda afectaba a los terrenos propiedad de la actora y a cuantas solicitudes ha venido realizando hasta la fecha, de donde resulta que el pretendido daño o perjuicio patrimonial, caso de estimarse antijurídico, no lo produjo la Ley, sino dicho Decreto por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque natural de Urkiola que, con carácter general, prohíbe todo aprovechamiento de yacimientos mineros y demás recursos geológicos, en cualquiera de sus secciones, salvo aquellos que estuvieren en explotación o pudieran comportar permisos de exploración o investigación ya otorgados a su entrada en vigor, no encontrándose la actora, al momento de la entrada en vigor de la Ley 1/2001, en ninguna de tales excepciones que hubieran permitido el aprovechamiento de la



denominada cantera de Zalloventa. Así pues el plazo de la acción de responsabilidad patrimonial por parte de Canteras y Hormigones Zalloventa S.A. debe computarse desde la fecha de entrada en vigor de Decreto 147/02 que aprobó el Plan de los recursos naturales del parque natural de Urkiola que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 y 4.c) de la Ley 16/1994, de conservación de la naturaleza del País Vasco, privó a la actora de los usos propios del suelo de su propiedad, porque dicho Decreto constituye, en ausencia de aprovechamientos extractivos en explotación persistentes y respetados por la norma, el hecho determinante del perjuicio cuya reparación se reclama y como la recurrente no lo hizo así, dicha acción acabó prescribiendo conforme al artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

*En tercer lugar*, niega la contestación que concurra responsabilidad patrimonial derivada de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, pues a la entrada en vigor de la repetida Ley 1/2010, la mercantil Canteras y Hormigones Zalloventa S.A. carecía de concesión o autorización administrativa alguna para el aprovechamiento de recursos mineros. A lo sumo, tendría una mera expectativa de aprovechamiento, siempre sujeta a autorización administrativa, - artículo 17 de la Ley de Minas -, y cuya concesión quedaba vetada no por la mentada Ley, ni a partir de su vigencia, sino a partir de la entrada en vigor del Decreto 147/2002 de 18 de Junio por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque natural de Urkiola. Si a la entrada en vigor de la Ley 1/2010, la actora carecía de concesión de explotación alguna, su expectativa de derecho venía ya condicionada y cercenada desde la entrada en vigor del Decreto 147/2002, que prohibía llevar a cabo todo tipo de aprovechamientos de yacimientos mineros, en cualquiera de sus secciones, prohibición que se extiende a la imposibilidad de otorgar nuevos permisos de explotación, exploración o investigación, respetando, como así se hizo, los ya existentes pero que, señala la contestación, decayeron en el ínterin de ambas normas legales, no ya por una actuación o voluntad de la administración sino en ejecución de las sentencias firmes ya dichas. En efecto, respecto a la situación administrativo y legal de la actora - recogida en el fundamento de derecho primero, apartado "B", párrafo primero de la sentencia nº 478/10 del TSJPV y reconocida por la actora-, se desprende que, al momento de la entrada en vigor de la Ley 1/2010, tenía en vigor: a) un proyecto enmarcado dentro de la concesión de explotación de recursos de la sección "C" -Zalloventa 12.799-, si bien la anulación de la autorización para la explotación de los recursos de la sección "A", por las sentencias del TSJPV y T.S dichas, vaciaba aquella de contenido pues se obtuvo por reclasificación de ésta, y b) una solicitud de aprovechamiento que la demandante calificaba como de la sección "A" -Cantera Zalloventa Oeste-presentada el 18 de mayo de 2005 y que conforme a la Disposición General 5.2.7. (Actividades industriales extractivas), apartado 2º del PORN del Parque Natural de Urkiola (Anexo contenido en el Decreto 147/2002, de 18 de Junio) no podía ser aprobado por la Administración y que recurrida mereció la repetida sentencia 478/10 en la que se le reconocía una indemnización por el perjuicio patrimonial producido por la revisión del PRUG aprobado en el año 2006. Esta sentencia, prosigue la Administración, le reconoce una indemnización, con reducción del 20 por ciento de las ganancias estimadas, por "el valor actualizado neto del resultado de explotación que la sociedad hubiera obtenido en los próximos quince años en los terrenos de su propiedad cuya explotación solicitó mediante la autorización que finalmente no fue otorgada" que no es otra que la presentada dicho 18 de mayo de 2005 y que según el certificado emitido por el responsable del Servicio de Minas, a los folios 424 y ss, " *los terrenos sobre los que se ha indemnizado ya a la empresa reclamante, según la citada sentencia del TSJPV de 29 de septiembre de 2010, coinciden en todo, a los efectos de diseño de labores de extracción con los que ahora son objeto de la reclamación*". De donde cabe concluir para este concreto apartado que, a falta de autorización de explotación alguna, el hecho determinante del perjuicio cuya reparación solicita, caso de existir, no trae causa de la entrada en vigor de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, ni en la producción de ese posible perjuicio puede considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la Administración llamada a aplicar dicha Ley, al no existir nexo causal entre la aplicación de la misma y el perjuicio que alega puesto que no identifica ningún uso que dicha Ley haya suprimido respecto a los que tenía con anterioridad a su publicación.

*En cuarto lugar*, niega también la Administración demandada que exista una lesión antijurídica. En el caso objeto de la presente demanda, afirma la contestación, nos hallamos ante una norma, la Ley 1/2010 de 11 de marzo, en virtud de la cual se añade un apartado cuarto al artículo 17 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, disponiendo que " *Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea*". La Ley 16/1994, de 30 de Junio, en su artículo 21 establece que " *de conformidad con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, la privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos... conllevará para sus titulares el derecho a obtener la pertinente indemnización*". Si bien, el presupuesto sobre el que se asienta este derecho a ser indemnizado por la aplicación de actos legislativos es la existencia de una lesión antijurídica, es decir, artículo 139.3 de la LRJPAC, que los particulares "no tengan el deber jurídico de soportar". Diferentes sentencias del Tribunal Supremo, y por todas la sentencia de 16 de diciembre de 2008, señalan que existe ese deber jurídico de soportar el daño " *cuando la medida de la administración constituye una carga de carácter general que todos los administrados incluidos en el ámbito de dicha medida están obligados a cumplir sin derecho a indemnización ya que las restricciones o limitaciones*



*impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de las mismas, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras al interés público".* En definitiva, únicamente deberían ser indemnizados aquellos titulares de derechos patrimoniales privados ubicados en espacios naturales protegidos a los que la actuación de la Administración les hubiera privado del contenido esencial de tales derechos. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 170/1989, de 19 de octubre, rechaza la existencia de privaciones singulares en el parque natural al que se refiere al entender que la Ley que la regulaba, realizaba una configuración de los derechos existentes sobre esos terrenos que no supone en sí misma privación de propiedad alguna, sino sólo el establecimiento de las limitaciones que hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios, añadiendo que " *las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la Ley ... con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el artículo 45 de la Constitución* ". En el presente caso, nos encontramos ante un acto legislativo que no se configura como expropiatorio y que define el derecho de propiedad con carácter general en función de razones medioambientales, sin imponer ni exigir un sacrificio patrimonial singular y especial de derechos o intereses económicos legítimos para el reclamante, ya que establece la prohibición de explotación minera con eficacia general sobre todos los que operan en el sector de la minería y no establece de modo imprevisible una regulación que frustra las inversiones efectuadas anteriormente al amparo de la situación jurídica anterior, ya que permite el funcionamiento de las explotaciones existentes.

*En quinto lugar*, sostiene la contestación a la demanda que no existe un derecho subjetivo derivado del art. 16 de la Ley de Minas para explotar los recursos mineros de la Sección "A". la demandante, argumenta la Administración, al carecer de autorización o concesión legal alguna, tan solo puede basar su discutido derecho a la explotación de calizas acogiéndose al citado artículo 16 de la Ley de Minas que habría incorporado a su patrimonio el derecho a dicha explotación. Partiendo del origen demanial de todos los yacimientos mineros ( artículo 2.1 de la Ley de Minas ) el artículo 16 de la misma Ley establece, para el propietario de los terrenos, un reconocimiento legal del derecho de aprovechamiento de aquellos recursos de la sección "A" que se encuentran en terrenos de su propiedad, derecho del que puede hacerse uso directamente o cederlo a terceros, pero ese derecho no existe hasta que se obtiene la autorización requerida en el artículo 17 y, por tanto, tiene carácter constitutivo al legitimar a sus titulares para desarrollar en exclusiva una actividad industrial y permitir a la administración controlar las condiciones de la explotación e incluso decidir la caducidad de la misma. Y del análisis del expediente resulta, a juicio de la Administración demandada, que en el momento en el que la mercantil presenta la reclamación objeto del presente recurso, 29 de marzo de 2009, las distintas autorizaciones de las que sucesivamente dispuso para la explotación de los recursos mineros - 10 de abril de 1974, 16 de marzo de 1998 y 24 de febrero de 2004-, fueron debidamente anuladas, en consecuencia al momento de su reclamación y al momento presente la actora "Canteras y Hormigones Zalloventa" carecía y carece de título legítimo de naturaleza administrativa que le permita llevar a cabo la explotación de los yacimientos mineros sites en la cantera Zallo venta. Por lo tanto, hasta aquel momento, no tenía derecho subjetivo de contenido patrimonial por carecer de las correspondientes autorizaciones y, en consecuencia, lo único que se ha visto alterado sería una mera expectativa no susceptible de patrimonialización y de compensación económica. De ahí, concluye, que no pueda afirmarse que posea un derecho consolidado a llevar a cabo la explotación concreta de los recursos mineros. Ese derecho sólo nacerá cuando se haya efectuado la ponderación de todos los intereses en presencia (ambiental y minero) y se hayan otorgado los correspondientes títulos jurídicos por todas las Administraciones Públicas con competencias para efectuar esa valoración y en la medida en que no existe un derecho adquirido a una determinada explotación, debe concluirse que de lo que se le ha privado es una mera expectativa, pero no de un actual derecho consolidado.

*En sexto lugar*, rechaza la Administración la evaluación económica del daño que se realiza de contrario acogiéndose a las argumentaciones que obran en el certificado del responsable de minas que obra a los folios 424 y ss.

#### **D) AUDIENCIA A LAS PARTES.**

Mediante Providencia de 12 de noviembre de 2014 se acordó oír a las partes sobre la eventual coincidencia de la indemnización reclamada en el presente procedimiento y la que fue concedida en la sentencia de esta Sala y Sección n.º 478/10, habiendo alegado las partes en el sentido de afirmar dicha coincidencia, según la Administración demandada, y negarla, según la parte actora.

#### **SEGUNDO.- SOBRE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE "CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL".**

Debemos comenzar analizando la falta de legitimación de "CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL" opuesta por la Administración demandada por entender que " *respecto al proyecto*





*de referencia, no puede pedir la actora una indemnización sobre la premisa de la titularidad de todos los terrenos sobre los que se asienta o se prevé la explotación minera en cuestión como viene exigido por la Ley al no acreditarse, tal y como lo exige el artículo 16 de la Ley de Minas, la disposición efectiva de parte de los terrenos necesarios para el desarrollo del proyecto ni acredita su titularidad, siendo como son tales superficies, las del conjunto del proyecto, necesarias e imprescindibles para la ejecución del mismo de tal forma que la ausencia de alguna de ellas impediría su realización".*

Al analizar esta cuestión, debemos hacer mención, *prima facie*, a dos precedentes jurisprudenciales que van a servir para enmarcar la decisión del problema atinente a la falta de legitimación suscitado por la Administración demandada.

El primero, constituido, entre otras muchas, por la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2014 (rec. 2096/2013, Pte. Doña María Isabel Perelló, Roj STS 2533/2014, F.J. 3º) contiene una exposición sintetizada de la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación, que se expresa en los siguientes términos:

*"Como hemos declarado en reiteradas ocasiones, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se deduce de la doctrina de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003] y de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).*

*El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.*

*Este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), "que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación « ad processum » y la legitimación « ad causam ». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que « es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos ».*

*Pero distinta de la anterior es la legitimación « ad causam » que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e « implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito »; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal ». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, ha dicho que « la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso ». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto".*

El segundo, a su vez, está conformado por la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2007 (rec. 3261/2004, Ponente D. Enrique Lecumberri, Roj STS 8174/2007, F.J. 3º) en la que se razona del siguiente modo:

*"TERCERO.- Este motivo debe ser estimado, pues habiendo sido reconocida no sólo por la Administración municipal, según el citado Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana la condición de interesadas en el expediente expropiatorio en base a que los terrenos expropiados se encuentran en situación litigiosa por haber promovido los demandantes ante el Juzgado de Primera Instancia de San Bartolomé de Tirajana un juicio declarativo de mayor cuantía con la finalidad de obtener la restitución de los bienes inmuebles afectos a sustitución fideicomisaria, rectificación registral y declaración de derechos, sino también por el Jurado Provincial de Expropiación que al desestimar el recurso de reposición interpuesto por don Marcos, don Marcelino y don Basilio, en nombre y representación de doña Flor, don Darío y don Marcelino contra el acuerdo de veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve, implícitamente admitió la legitimidad de los actores al resolver la cuestión de fondo que le fue planteada en torno al justiprecio de los bienes expropiados*





por lo que reconocida en vía administrativa la legitimación de los demandantes para intervenir en el expediente expropiatorio y de justiprecio no puede ser apreciada en sede jurisdiccional su falta de legitimación y declarar a instancia de los codemandados, que no la alegaron en vía administrativa, la inadmisibilidad del recurso, máxime cuando en el supuesto de que se anulara la resolución del Jurado Provincial de Expropiación, fijando un justiprecio mayor de los bienes litigiosos, los recurrentes podrían obtener un beneficio económico, del que se verían privados al aquietarse las personas que inicialmente aparecen como propietarios expropiados respecto de las cuales mantienen un litigio pendiente acerca de la titularidad dominical de los bienes expropiados, si en este obtuvieran un resultado positivo."

Doctrina que, más modernamente, sintetiza la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2014 (rec. 1134/2013, Ponente D. Diego Córdoba, Roj STS 1641/2014, F.J. 3º) del siguiente modo:

"Lo cierto es que en la STS de 12 de noviembre de 2007 (rec. 3261/2004), se admitió la legitimación activa de la parte recurrente en un supuesto en el que la Administración le había reconocido expresa e implícitamente (al resolverse un recurso de reposición por ella planteado) la condición de parte interesada en vía administrativa, sin que se hubiese cuestionado dicha falta de legitimación "ad causam" por la parte que posteriormente se opuso a la misma en sede jurisdiccional, y además la recurrente había ejercitado una acción civil, cuya decisión estaba pendiente, que pretendía discutir la titularidad del bien expropiado por lo que dependiendo de la decisión que se adoptase en el proceso civil podría verse beneficiada económicamente si se resolviese a su favor la disputa sobre la titularidad del bien expropiado."

Pues bien, trasladando estas consideraciones al presente caso, tenemos que valorar como antecedente relevante el hecho de que en el Acuerdo impugnado la única mención que se hace a la legitimación activa de la sociedad reclamante es la siguiente: " Junto con el escrito presentado por CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A. se propuso como prueba, al margen de la documental que acredita la representación y legitimación de la reclamante (documentos numerados del 1 al 12), los documentos obrantes en los diferentes expedientes administrativos tramitados por Zalloventa y la pericial consistente en un informe elaborado por D. Luis Alberto, Economista Auditor y Censor Jurado de Cuentas " (Antecedente 2 de la propuesta de resolución incorporada como Anexo al acuerdo). En la vía administrativa nos encontramos, por tanto, con el reconocimiento explícito por parte de la Administración de la legitimación de la sociedad actora. En consecuencia, procede aplicar la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta y desestimar este motivo de oposición pues, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2009 (rec. 712/2005, Ponente D. Antonio Martí, Roj STS 7328/2009, F.J. 3º) " es doctrina jurisprudencial reiterada la de que la Administración no puede desconocer en vía contenciosa la personalidad reconocida en vía administrativa, aunque no sean coincidentes los términos de la legitimación en vía administrativa con los propios de la vía jurisdiccional".

### **TERCERO.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.**

A continuación, siguiendo el orden de los motivos de oposición enunciados en la contestación a la demanda, la Administración sostiene que la acción está prescrita en la medida en que " la prohibición de aprovechamientos de cualquier tipo de yacimiento minero o recurso geológico para el Parque Natural de Urkiola fue establecido por el Decreto 147/2002, de 18 de junio, que aprobó, de acuerdo con lo establecido en el Título II de la Ley 16/1994, de 30 de junio, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de dicho Parque. De ahí considerado y alegado de contrario, que el derecho de explotación aludido trae causa del artículo 16 de la Ley de Minas, - única causa para la posible reclamación pues, como más adelante se razonará y la propia demandante afirma carecía al momento de la promulgación de la Ley 1/2010 de autorización administrativa alguna al efecto-, el plazo de prescripción de responsabilidad patrimonial que conforme al artículo 142.5 de la Ley 30/1992, es de un año a contar desde el momento de producido el hecho o acto que pudiera motivar la indemnización, ha transcurrido con creces y que para el Parque Natural de Urkiola y los derechos de explotación de referencia es el 10 de agosto de 2002 ".

Respecto a esta cuestión, recordaremos aquí también, en primer lugar, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la interpretación del art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como, por ejemplo, se recoge en la sentencia de la Sala Tercera de 4 de febrero de 2014 (rec. 458/2012, Ponente D. Segundo Menéndez, Roj STS 309/2014, F.J. 3º), en la que se expresa la siguiente argumentación:

"TERCERO.- Esa cuestión del cómputo del citado plazo, se rige por una jurisprudencia de este Tribunal de sobra conocida que complementa aquel artículo 142.5 señalando, en lo que ahora es de interés: Que en casos como el de autos, su día inicial es el de la publicación de la sentencia del TJUE en el DOUE (por tanto, el 26 de noviembre de 2005 en el que enjuiciamos), pues es esa publicación la que permite por vez primera tener conocimiento pleno de los elementos de hecho y de derecho que integran la pretensión indemnizatoria, haciendo jurídicamente posible el ejercicio de la acción (por todas, sentencia de 9 de octubre de 2012, dictada en el recurso 520/2011, y las



que cita, que aplican la conocida teoría denominada de la "actio nata"). Y que ese plazo queda interrumpido por cualquier medio de reacción del perjudicado que se haga valer dentro de él -y por los sucesivos si el tiempo que transcurre entre el ejercicio de unos y otros no es superior a un año- (como resulta, entre otras, de las sentencias de 11 de diciembre de 2009 y 23 de noviembre de 2012, dictadas en los recursos 572/2007 y 740/2011), siempre que los mismos no sean manifiestamente inidóneos o improcedentes para lograr el restablecimiento del patrimonio en lo que fue dañado o lesionado por causa de la aplicación de la norma legal luego declarada contraria a la Constitución o al Derecho de la Unión Europea (así se deduce de esa sentencia de 11 de diciembre de 2009 y de las de 2 de marzo de 2011, 29 de marzo de 2012 y 23 de julio de 2013, dictadas en los recursos 1860/2009, 431/2009 y 889/2011, entre otras); o, lo que es igual, siempre que su ejercicio no denote la falta de una diligencia razonable".

En el presente caso, la petición de reclamación de responsabilidad patrimonial se fundamenta en el menoscabo patrimonial que ha sufrido la actora por la Ley del Parlamento Vasco 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, que, en su artículo único, apartado tercero, añade un apartado 4 en el artículo 17 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, con el siguiente tenor literal: "Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea" y que, en su Disposición Transitoria, establece que "Las explotaciones mineras existentes a la fecha de la aprobación de la presente ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de entrada en vigor de la modificación del artículo 17".

La referida Ley fue publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 30 de marzo de 2010.

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por "CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL" se declara en el Acuerdo impugnado que fue presentada "con registro de entrada en el registro general central de la Administración General del País Vasco de fecha 29 de marzo de 2011".

En consecuencia, la reclamación de responsabilidad patrimonial se ha formulado dentro del plazo legalmente establecido, es decir, dentro del plazo de un año "de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo" a que se refiere el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sólo a partir de la fecha de la publicación de la norma en el Boletín Oficial del País Vasco entiende la Sala que pudo el perjudicado, en este caso la sociedad reclamante, "por vez primera tener conocimiento pleno de los elementos de hecho y de derecho que integran la pretensión indemnizatoria, haciendo jurídicamente posible el ejercicio de la acción", empleando las palabras del Tribunal Supremo. Con independencia de las limitaciones que pudieran venir predeterminadas con anterioridad sobre la explotación controvertida y a las que la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco trata de asociar el fundamento de su alegato de prescripción, es evidente que han sido las limitaciones dispuestas por la Ley 1/2010 las que originan el nacimiento de la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada. Y es que, sólo a partir de la misma, "Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea" ¿ Art. 17.4 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco - y es por su Disposición Transitoria Tercera por la que se establece el régimen transitorio siguiente: "Las explotaciones mineras existentes a la fecha de la aprobación de la presente ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de entrada en vigor de la modificación del artículo 17".

Particularmente ilustrativa de la situación ex ante y ex post de la aprobación y publicación de la norma legal en cuestión es la declaración contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 1/2010 al referir que:

"Además, en este primer espacio natural mencionado, Urkiola, merece la pena profundizar por la situación peculiar que se da en una de las canteras que a día de hoy se encuentra activa, dentro de los límites del propio parque, la cantera de Zalloventa.

Dicha cantera se está explotando desde el año 1995, a pesar de que todas las autorizaciones administrativas han sido declaradas nulas, la última por sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de julio del año 2007.

Más aún, nos encontramos con que el propio plan rector de uso y gestión (PRUG) autoriza a la cantera una explotación de aproximadamente 1.500.000 Tn dentro de los propios límites del parque natural, con la excusa de garantizar una recuperación de la totalidad de la cantera.



Posteriormente a la aprobación del PRUG se ha demostrado con un proyecto técnico cuya validez es aceptada hasta por el propio Departamento de Minas del Gobierno Vasco que se puede recuperar integralmente esta cantera sin necesidad de explotación adicional y, por lo tanto, sin necesidad de una mayor afección al medio ambiente, ya de por sí muy deteriorado por los más de 30 años de explotación ininterrumpida de la cantera.

Es por ello que, recogiendo la iniciativa de los vecinos y vecinas del municipio de Mañaria, las Juntas Generales de Bizkaia aprobaron por unanimidad de los partidos asistentes una declaración para modificar el PRUG y evitar nuevas ampliaciones dentro de los límites del parque.

También el Parlamento Vasco aprobó una proposición no de ley para apoyar dicha modificación. A día de hoy, esa modificación no se ha producido.

Ejemplos como el expuesto hacen difícil creer que directrices como las al principio señaladas, que deben regir en el ordenamiento jurídico a la hora de proteger las áreas naturales que en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente (definición jurídica de parque natural), sean compatibles con que la ley permita, dentro de los límites de las áreas naturales, explotaciones extractivas de recursos naturales como las canteras, con un alto impacto sobre el entorno, no sólo por las importantísimas afecciones en el paisaje sino también por las debidas a sus específicos procesos productivos como son las voladuras, generación de enormes cantidades de polvo, ruidos, vibraciones, gran tráfico de vehículos pesados, contaminación de acuíferos y de ríos del entorno.

Es por todo lo expuesto que proponemos la siguiente modificación normativa, para establecer mediante la misma una cláusula de protección de los espacios naturales que no permita posibles vulneraciones primando intereses económicos sobre los medioambientales".

Por último, la propia Administración, por sus propios actos, ha reconocido que ha sido la entrada en vigor de la Ley 1/2010 la que ha impedido la aprobación del "Nuevo Proyecto de Explotación y Plan de Restauración de la Cantera Zalloventa", al declarar en su Resolución de 10 de mayo de 2010 que " En consecuencia, procede dar por finalizada la tramitación del proyecto administrativo para la aprobación del proyecto de explotación y plan de restauración de referencia, por darse causa sobrevenida de pérdida de objeto del mismo, y motivado en que no es posible su aprobación por prohibirlo expresamente la entrada en vigor de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 3 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Es decir, por imposibilidad material de aprobar ningún proyecto de explotación dentro de los límites de un espacio natural protegido, en el presente caso el Parque Natural de Urkiola, expresamente incluido en la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ".

Expresado lo anterior con otras palabras, si la Administración no entendió que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque natural de Urkiola, aprobado por Decreto 147/2002, de 18 de junio (BOPV de 9 de agosto de 2002) era suficiente, per se , para denegar la tramitación del citado Proyecto de Explotación presentado por la sociedad actora, ni que tampoco lo era la situación de carencia sobrevenida de " título legítimo alguno para la explotación minera ", utilizando la propia expresión del escrito de contestación, no puede pretender ahora, en el proceso, vincular la prescripción a cualquiera de dichas circunstancias.

En consecuencia, también procede el rechazo de este motivo de oposición.

#### **CUARTO.- SOBRE LOS REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA.**

A continuación, debemos analizar si concurren los presupuestos para la declaración de la responsabilidad patrimonial derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria que se interesa por la parte actora, fundamento jurídico de las pretensiones ejercitadas y que encuentra su reconocimiento en el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , al establecer que: " Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos ".

#### **a) Doctrina jurisprudencial sobre el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .**

Con carácter preliminar al examen del caso concreto, resulta de sumo interés encuadrar el citado debate a partir de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común



tal y como, por ejemplo y entre otras, se recoge en la sentencia de la Sala Tercera de 22 de noviembre de 2013 (rec. 268/2011, Ponente Doña Isabel Perelló, Roj STS 5646/2013, Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto), que se pronuncia en los siguientes términos:

*"CUARTO .- Este tipo de responsabilidad, derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, que se recoge legalmente por primera vez en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, se encuentra en sintonía con el principio general de responsabilidad de los poderes públicos, constitucionalmente recogido en el artículo 9.3 de la CE, y en conexión con el reconocimiento a los particulares del derecho a ser indemnizados por la lesión que sufran en sus bienes y derechos en los términos que establezca la Ley ( artículo 106.2 de la CE ).*

La acción de responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de la aplicación de un acto legislativo, de naturaleza no expropiatoria de derechos, y que el particular " no tenga el deber jurídico de soportar ", cuando así lo establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos, se contiene, como decimos, en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992 . Pues bien, esta modalidad de responsabilidad de los poderes públicos precisa también de la concurrencia, para que nazca la obligación de indemnizar, de los requisitos tradicionales (daño efectivo y antijurídico, imputabilidad, y nexo causal). Teniendo en cuenta, por lo que hace al caso, que respecto de la antijuridicidad, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 dispone, con carácter general y respecto de la indemnización, 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 " ( artículo 141.1 de la Ley 30/1992 ).

QUINTO.- Los contornos generales que acabamos de exponer han de ser completados, en los casos, como el examinado, en los que la reclamación de responsabilidad se formula respecto de leyes que no han sido declaradas inconstitucionales y cuya constitucionalidad la parte recurrente no discute. Aparece, entonces, el principio de confianza legítima y la antijuridicidad, para determinar si la reclamante tiene, o no, el deber de soportar el daño que alega.

Recordemos que este tipo de responsabilidad por actos legislativos no declarados inconstitucionales se abre tras la STC 28/1997, de 13 de febrero , y la STS de 17 de febrero de 1998 , cuando se afirmó la responsabilidad aunque se trate de leyes constitucionales que puedan ser materialmente expropiatorias sin previsión indemnizatoria directa, en base al principio de confianza legítima. Para ello debía remitirse, su determinación y aplicación a la "normativa general del ordenamiento jurídico sobre responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos".

Aparece, así, la confianza legítima para establecer si la producción del daño reviste caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la Administración llamada a aplicar la Ley, cuando se hayan producido perjuicios en virtud de actos que pueden considerarse afectados de manera especial, en contra del principio de buena fe, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones.

En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia 22 de diciembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 257/2009 ) que " 'El principio de la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior (sic) de Justicia de las Comunidades Europeas, y como concreta la sentencia de cinco de marzo de dos mil diez, "el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium"."

**b) "¿ cuando así lo establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos " .**

Como ha quedado expuesto, uno de los requisitos a que el propio art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , anuda el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial en estos supuestos es el relativo a que ello sucederá" *¿cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos " .*

Sobre este particular, la reciente sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 16 de octubre de 2014 (rec. 4046/2012 , Ponente D. José Luis Requero, Roj STS 4196/2014, F.J 6º) recuerda que: *"El matiz es relevante porque la responsabilidad del Estado legislador puede advertirse si de las propias previsiones de la norma se deducen daños antijurídicos o si ha sido declarada inconstitucional o contraria al ordenamiento*





comunitario; también por medio del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, que es cuando el propio legislador asume esa responsabilidad en la propia norma y anuda a las limitaciones legales - en este caso de caza- ya unas previsiones indemnizatorias".

Éste último supuesto es en el que descansa y se sustenta la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada, toda vez que la propia demanda no pone en cuestión la constitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV n.º 60, de 30 de marzo de 2010) y se remite, en lo que concierne al requisito analizado, a la propia previsión resarcitoria del art. 21 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV n.º 142, de 27 de julio de 1994), que establece: " De conformidad con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fuere la forma en que se produjera, conllevará para sus titulares el derecho a obtener la pertinente indemnización ".

El matiz es importante por cuanto, como ha declarado el Tribunal Supremo, por ejemplo, en sentencia de 2 de junio de 2010 (rec. 588/2008, Ponente D. Segundo Menéndez, Roj STS 3898/2010, F.J. 4º): "aquella condición o presupuesto que exige el tenor literal de aquel inciso final del art. 139 .3 no es aplicable ni entra en juego cuando la hipotética lesión tiene su origen en la aplicación de leyes o normas con fuerza de ley declaradas inconstitucionales".

Sentado lo anterior, resulta indispensable, a la hora de analizar la concurrencia de los presupuestos de la acción ejercitada, determinar si en el presente caso se ha producido efectivamente una privación singular que pueda dar lugar a la vía indemnizatoria prevista en el art. 21 de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco .

### **c) Privación singular versus delimitación general del contenido del derecho: doctrina constitucional y aplicación jurisprudencial.**

Al analizar esta cuestión, ineludible referencia es la doctrina constitucional contenida, fundamentalmente, en las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 170/1989, de 19 de octubre de 1989, y 204/2004, de 18 de noviembre de 2004 .

En el Fundamento Jurídico Octavo de la primera, se puede leer:

*"¿hay que comenzar señalando que, tal y como este Tribunal ha indicado en varias ocasiones, el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse ( art. 33.2 de la Constitución ) no es siempre fácil de determinar. En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado respecto del derecho de propiedad que «la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» ( STC 37/1987 ). Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben «delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes». Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue «a anular la utilidad meramente individual del derecho», o, lo que es lo mismo, el límite se encontrara, a efectos de la aplicación del art. 33.3 C.E ., en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho".*

Y en el Fundamento Jurídico Quinto de la sentencia del año 2004, el Tribunal Constitucional afirma que: " En este sentido ha de recordarse también que este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el art. 33.3 CE, declarando en esencia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente ( STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11)".



Partiendo de esta delimitación el Tribunal Supremo ha negado que exista privación singular, por ejemplo, en la sentencia de 22 de enero de 2008 a propósito de la regulación legal de la televisión local por ondas terrestres (rec. 255/2005, Ponente D. Octavio Juan Herrero, Roj STS 174/2008, F.J. 1º), afirmando que: *"¿en contra de lo sostenido por la parte recurrente, en este caso y como acabamos de señalar, se trata de una modificación en la ordenación o prestación del servicio público de televisión local, para la adaptación a las nuevas tecnologías, cuya justificación se ha puesto de manifiesto reiteradamente por la jurisprudencia citada, que no incide en el contenido esencial de un derecho o titularidad patrimonial individual, que resulta de aplicación general y que prevé un régimen temporal de implantación razonable a los efectos de la adaptación por los interesados de sus sistemas de emisión, por lo que no se aprecian las circunstancias antes indicadas para poder calificar la situación como de expropiación forzosa, pues no se trata de una privación singular y coactiva de derechos o intereses de contenido patrimonial sino de medidas legales de delimitación y ordenación con alcance general del derecho o actividad en cuestión"*. En cambio, sí se ha admitido la existencia de privación singular en el supuesto analizado por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1996 (rec. 382/1994, Ponente D. Jesús Ernesto Peces Morate, Roj STS 2892/1996, F.J. 3º), al afirmar que: *" No podemos admitir tampoco que, como sostiene la Administración demandada y opina el Consejo de Estado al evacuar su dictamen, no se haya producido una privación singular de derechos por haberse impuesto la prohibición de regar a una generalidad de usuarios, puesto que solamente sufrieron tal privación los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas con destino a regadíos incluidos en la delimitación fijada por el Real Decreto que ordena la suspensión temporal de las extracciones, de manera que se produjo una lesión individualizada a determinados usuarios, la cual ha de conllevar una adecuada compensación "*. Y en el caso enjuiciado en la sentencia de la Sala Tercera de 17 de junio de 2008 (rec. 7215/2004, Ponente D. Luis María Díez-Picazo, Roj STS 3005/2008, F.J. 3º), declarando que: *" Pero esta genérica posibilidad legal de que los parques naturales reciban visitantes no habilita a la Administración a ocupar una finca concreta de un concreto parque, a fin de habilitar una zona de aparcamiento de vehículos. Cuando la entrada de visitantes en un parque natural suponga un sacrificio especial para los propietarios de una o varias fincas en concreto, ello no podrá justificarse sobre la base de la genérica sumisión de todas las fincas del parque natural a una regulación de los aprovechamientos posibles, sino que será preciso acudir al procedimiento expropiatorio por tratarse de una privación singular de derechos "*.

**d) Análisis de las limitaciones introducidas por la Ley 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.**

A partir del anterior marco conceptual, debemos analizar seguidamente si las limitaciones que introduce la Ley 1/2010 de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, responden al concepto de privación singular o al de delimitación general del contenido del derecho, dado que, como quedó expuesto, sólo en el primer caso serían susceptibles de subsunción en el supuesto de hecho contemplado en el art. 21 de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (actualmente, art.23.3 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, BOPV n.º 92, de 19 de mayo de 2014).

Las limitaciones en cuestión, en lo que interesa al presente procedimiento, son las dos siguientes. Por una parte, la Ley, en su artículo único, apartado tercero, añade un apartado 4 en el artículo 17 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, con el siguiente tenor literal: *"Dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrá llevarse a cabo explotación minera alguna, ni a cielo abierto ni de forma subterránea"*. Por otra, en su Disposición Transitoria, primer párrafo, se establece que *"Las explotaciones mineras existentes a la fecha de la aprobación de la presente ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de entrada en vigor de la modificación del artículo 17"*.

La Sala, a la vista de esta regulación, considera que estamos en presencia de una delimitación general del contenido del derecho y no de una privación singular.

Resultan extrapolables a este caso las consideraciones que el Tribunal Constitucional realiza en la sentencia 170/1989, de 19 de octubre de 1989 a propósito de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid, al referir que: *"¿de la lectura de los citados preceptos no puede extraerse la conclusión de que exista una privación de propiedad alguna de los terrenos incluidos en el Parque Regional, o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable, por lo que no existe medida ablatoria del derecho de propiedad. La Ley realiza, eso sí, una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos que, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger. No cabe duda, por otra parte, que si las exigencias*



que impone la protección de los espacios naturales llevara al poder público a estimar necesaria la expropiación, ésta se vería obviamente sujeta a la legislación vigente en materia de expropiación; y lo mismo ha de decirse en relación con cualquier otra limitación singular de un derecho patrimonial susceptible de provocar daños que aunque legítimos deban ser objeto de resarcimiento".

Tampoco en el presente caso, por tanto, nos encontramos en presencia de una privación de propiedad alguna o de bienes y derechos patrimoniales sobre los terrenos en que se ubica la explotación minera de la sociedad actora, sino únicamente ante el establecimiento de limitaciones dotadas de vocación de generalidad respecto a los usos y actividades permitidos "dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos" en función de la conservación de los espacios a proteger. En relación con esto último, la Ley justifica en su Exposición de Motivos la ordenación general que introduce y que se basa en la ponderación de los bienes e intereses que deben prevalecer en orden a la conservación de la naturaleza. Así, en el segundo párrafo, se afirma que: "¿ desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, en la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres, en contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos, en la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y en la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales ". En el segundo párrafo se menciona por la Exposición de Motivos que dichas directrices " han sido incorporadas al ordenamiento jurídico estatal por medio de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ". Y, por último, en el decimotercer párrafo, la Ley concluye que: " Ejemplos como el expuesto hacen difícil creer que directrices como las al principio señaladas, que deben regir en el ordenamiento jurídico a la hora de proteger las áreas naturales que en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente (definición jurídica de parque natural), sean compatibles con que la ley permita, dentro de los límites de las áreas naturales, explotaciones extractivas de recursos naturales como las canteras, con un alto impacto sobre el entorno, no sólo por las importantísimas afecciones en el paisaje, sino también por las debidas a sus específicos procesos productivos, como son las voladuras, generaciones de enormes cantidades de polvo, ruido, vibraciones, gran tráfico de vehículos pesados, contaminación de acuíferos y de ríos del entorno " .

El hecho de que en la Exposición de Motivos de la Ley 1/2010 se haga referencia individualizada a la cantera de Zalloventa no enerva la conclusión expuesta. Se trata, a nuestro juicio, de una demostración que el legislador utiliza para poner de relieve las " incongruencias en la práctica habitual a la hora de realizar la planificación territorial en la CAPV " ¿párrafo tercero-, en relación a " la política de implantación de las explotaciones de canteras que existen en nuestra Comunidad " ¿párrafo cuarto-. " Ejemplos como el expuesto " , dice literalmente la Exposición de Motivos en su párrafo decimotercero.

Por otra parte, no consideramos que la Ley sobrepase el límite marcado por la doctrina constitucional, por ejemplo, en la sentencia 204/2004 , antes aludida, al exigir que " la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial ". En el presente caso, por una parte, el art. 21 de la Ley 16/1994 , norma en que se ubica la modificación legal controvertida, reconoce que " la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fuere la forma en que se produjera, conllevará para sus titulares el derecho a obtener la pertinente indemnización ". Por otra parte, la Disposición Transitoria de la Ley 1/2010 respeta, en su primer párrafo, las " explotaciones mineras existentes a fecha de la aprobación de la presente Ley dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos " , en relación con las cuales únicamente se introduce la limitación relativa a que " no podrán ampliar su explotación dentro de dichos espacios ni a través de nuevos proyectos ni por modificación de los que se hallen en ejecución en el momento de la entrada en vigor de la modificación del art. 17 ". Y, en el segundo párrafo, se respeta igualmente la duración de los permisos y proyectos pues únicamente se impone por la Ley que: " Terminada la actividad de explotación dentro de los límites y zonas de afección de los espacios naturales protegidos conforme a los permisos y proyectos actualmente en vigor, las personas físicas o jurídicas titulares deberán ejecutar los proyectos de restauración en vigor y dismantelar todas las instalaciones existentes, tanto las relacionadas directamente con la explotación como las llamadas de beneficio " .

En consecuencia, debemos desestimar el recurso contencioso-administrativo pues no concurre uno de los presupuestos esenciales para que prospere la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria. En concreto, no se ha justificado por la sociedad recurrente que, en el presente caso, exista la privación singular que habilitaría la operatividad del art. 21 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco , en relación con el inciso "¿ cuando así lo



establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos " del art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . Lo que implica, por tanto, que deba declararse la conformidad a Derecho de la actividad administrativa impugnada y que deban rechazarse el resto de pretensiones ejercitadas en la demanda, sin necesidad a tal fin de examinar el resto de cuestiones planteadas por las partes.

**QUINTO.- COSTAS.** El art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que: " *En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad* " .

Por su parte, el art. 139.3 del mismo Texto Legal dispone que: "*La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*".

En el presente caso no se aprecian circunstancias que justifiquen la no imposición de las costas a la parte vencida. Sin embargo, en atención a la naturaleza y entidad del asunto y, especialmente, a la actuación profesional desarrollada en esta instancia, la Sala acuerda limitar a 6.000 euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, habrá de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas.

## FALLO

**EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 455/2012, INTERPUESTO POR "CANTERAS Y HORMIGONES ZALLOVENTA, S.A., SOCIEDAD UNIPERSONAL" CONTRA EL ACUERDO DEL GOBIERNO VASCO ADOPTADO CON FECHA 13 MARZO DE 2012, POR EL CUAL SE DESESTIMA LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL FORMULADA POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS COMO CONSECUENCIA DE LA APROBACIÓN DE LA LEY 1/2010 DE 11 DE MARZO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 16/1994, DE 30 DE JUNIO, DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA DEL PAÍS VASCO, DEBEMOS:**

**PRIMERO.- DESESTIMAR EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DECLARAR CONFORME A DERECHO LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNADA.**

**SEGUNDO.- RECHAZAR EL RESTO DE PRETENSIONES EJERCITADAS EN LA DEMANDA.**

**TERCERO.- IMPONER A LA SOCIEDAD RECURRENTE LAS COSTAS DE ESTA INSTANCIA, CON EL LÍMITE DECLARADO EN EL FUNDAMENTO DE DERECHO QUINTO DE ESTA SENTENCIA.**

NOTIFÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN A LAS PARTES, HACIÉNDOLES SABER QUE CONTRA ESTA SENTENCIA NO CABE RECURSO ORDINARIO DE CASACIÓN. TRANSCURRIDOS DIEZ DÍAS DESDE SU NOTIFICACIÓN A LAS PARTES Y DE CONFORMIDAD AL ART. 104 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN , REMITASE TESTIMONIO EN FORMA DE LA MISMA A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA, EN UNIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, A FIN DE QUE, EN SU CASO, LA LLEVE A PURO Y DEBIDO EFECTO, ADOpte LAS RESOLUCIONES QUE PROCEDAN Y PRACTIQUE LO QUE EXIJA EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECLARACIONES CONTENIDAS EN EL FALLO, DE TODO LO CUAL DEBERÁ ACUSAR RECIBO A ESTA SALA EN EL PLAZO DE DIEZ DÍAS.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se dejará certificación literal en los autos, con encuadernación de su original en el libro correspondiente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.