

Universidad Miguel Hernández de Elche
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas
Grado en Derecho
Trabajo Final de Grado
Curso Académico 2.016/17

REGIMEN JURIDICO
DEL
DERECHO MINERO

ALUMNO:

IGNACIO N. ROMERO GOMEZ

TUTOR:

D. JOSE ANTONIO TARDIO PATO

Profesor Titular de la UMH de Elche del área de Derecho Administrativo.

MAYO DE 2.017

INDICE

	<u>Pagina</u>
1. Antecedentes:.....	3
2. Evolución histórica del derecho minero.	3
3. Evolución Histórica del Derecho Minero Español.	5
4. Legislación vigente.....	9
5. Carácter demanial de las minas, pero con una peculiar naturaleza de la concesión demanial.	11
6. Clasificación de los recursos minerales.....	12
7. Naturaleza de las rocas.	16
8. Aguas minerales y termales.....	19
9. Residuos mineros y estructuras subterráneas.	23
10. Regulación de los minerales: Exploración, investigación y concesión.	26
11. Minerales energéticos.	28
12. Problemática de la clasificación de los recursos en la vigente ley de minas.....	29
13. Compatibilidad de aprovechamientos.	33
14. Los hidrocarburos.	36
15. La minería y el medio ambiente.	39
16. La transmisión de los derechos mineros.....	49
17. Ejercicio de la potestad expropiatoria.	55
18. Intentos de reforma legislativa.	55
19. Conclusiones.....	57
20. Bibliografía.....	61

1. Antecedentes:

Realizo este Trabajo Final de Grado, con el fin de obtener el título de Graduado en Derecho, ya que es obligatorio la presentación y aprobación del mismo, para finalizar los estudios de Derecho.

Elijo el tema del mismo debido a que soy Ingeniero Técnico de Minas, y como tal me puede servir para ampliar los conocimientos del tema y poder aplicarlos a mi vida profesional (siguiendo las indicaciones del profesor de la asignatura de Filosofía del Derecho, que nos recomendó el realizar el TFG sobre algo que fuese útil).

2. Evolución histórica del derecho minero.

Para el inicio correcto del estudio de un tema, es muy conveniente examinar los antecedentes y las soluciones que a los mismos problemas han dado otros países, ya que esto nos pueda dar respuesta a cuestiones controvertidas planteadas en nuestro país y no tomar en consideración algunas propuestas que no nos han funcionado. Como dicen muchos autores, *“el pueblo que no conoce su historia está condenado a repetirla”*.

La forma de obtener las autorizaciones mineras ha variado a lo largo del tiempo. En Atenas las minas se atribuían al Estado, en Roma funcionaba el sistema fundiario en el que las minas son del dueño de las tierras (como una actividad más, la agricultura, inactiva, minería, etc.). En la Roma de las Constituciones de los Emperadores, se reconoce cierta soberanía del Estado sobre las minas (Código de Justiniano L. XI, T IV).

En la Edad Media se da paso al sistema regaliano en el que el monarca es el titular de los derechos mineros, teniendo una triple facultad:

- a) Determinar el destino de la propiedad subterránea, pudiendo ser explotada directamente por la corona o determinar un tercero.
- b) Vigilar la explotación por el orden público.
- c) Percibir un tributo, por lo productos obtenidos en la mina.

Una variante de este sistema es el llamado industrial, en el que la mina se le otorga a aquel que acredite mejor sistema de explotación (se le indemniza al dueño de los terrenos y al descubridor).

El sistema anglosajón y germánico ponen el punto de mira en la investigación, de modo que las minas son del primero que la solicita y prueba su existencia, por lo que se potencia su investigación y desarrollo.

El sistema regaliano (el titular es el Rey) está vigente en el derecho Francés hasta la revolución, donde se pasa de un derecho de la corona a un derecho de los propietarios de las tierras, volviendo al sistema fundiario de la antigua Roma, con matices, ya que se reservan a los propietarios de la superficie los derechos mineros hasta una profundidad de los cien pies (30,48 m.) de profundidad y un derecho de preferencia para la obtención más allá de esa profundidad.

La consecuencia de este cambio de la titularidad de las minas (a los dueños de las superficies) fue que las minas quedaron sin control, se paralizaron sus producciones, lo que llevo a la Ley de Minas más perfecta (la napoleónica de 21 de abril de 1810). En ella se instaura el sistema industrial, en el que se resuelven las peticiones en favor del que sea el más apto.

El concesionario tiene en este sistema tres obligaciones:

- a) Pagar al dueño una compensación por los recursos existentes y otra por los daños generados a la superficie.
- b) Si el concesionario no era el descubridor, debía dar una indemnización al descubridor de la mismas, proporcional al valor del descubriendo.
- c) Abonar un canon al Estado, en función de la superficie de la minas.

La aprobación de esta Ley de Minas tiene otras consecuencias y reglamentaciones, como son que se prohíbe la partición y unión de minas sin la autorización previa, se crea el Consejo General de Minas, el Cuerpo de Ingenieros de Minas, etc., para garantizar el cumplimiento de la legislación en minas.

Esta reglamentación llega prácticamente sin modificaciones hasta el año 1919 en el que se suprime la perpetuidad de las concesiones, limitándolas a los 50 años. Posteriormente se vuelve a modificar en el año 1977, para introducir los estudios de impacto ambiental, es decir un intento de conexionar la minería con el medio ambiente.

La importancia de la ley napoleónica está en el resultado de la misma, pues es a raíz de ella que se crea una eficaz administración en asuntos mineros, y la influencia que tuvo en otros países de la Unión Europea, como Bélgica, Luxemburgo, etc. En Italia, la ley de 1927 regula las minas en forma de concesión, siendo esta la única forma de obtener un derecho minero y siendo seleccionado por la Administración como titular aquel que considere que tiene una mayor superioridad técnica y económica.

Otros países de Europa adoptan otras soluciones, como por ejemplo Inglaterra e Irlanda del Norte, que conforme al espíritu del Common law, es el propietario del suelo el que es titular de los derechos mineros (derecho romano), pero la corona se reserva unos materiales de los cuales es titular única. Estos materiales son, por un lado, el oro y la plata y, por otro, los hidrocarburos y el carbón¹. Una modificación del año 1923 permite en algunas circunstancias suplir las posibles negativas de los dueños de los terrenos a las futuras explotaciones (o la petición excesiva de la indemnización a cobrar por los dueños de los terrenos).

Los países de influencia germánica (Alemania, Dinamarca, etc.), adoptan la solución de libertad de apropiación o libertad de ocupación. La investigación es libre y el derecho a su explotación es del que lo descubre. La ley Alemana de 1980 limita la vigencia de las concesiones a los cincuenta años (desde la perpetuidad) y crea unos supuestos en los que es posible negar la concesión.

3. Evolución Histórica del Derecho Minero Español.

Igual que lo expresado anteriormente, los principios de los derechos mineros son el sistema regaliano, donde el rey es el propietario de las minas, y se traduce en una reserva a la corona de dos tercios de la producción neta de la mina.

Con el descubrimiento de América y la explotación de los recursos minerales del nuevo continente no se puede llevar el sistema regaliano, por lo que se produce un cambio legislativo que nos conduce al sistema de libertad de minas, es decir, consiste en que el descubridor del yacimiento es el titular del mismo (todavía vigente en algunos países americanos).

¹ La Ley de Minas de Venezuela de 1945, vigente hasta hace pocos años se expresaba en términos similares

Posteriormente España también sufre la influencia de la Ley Napoleónica de 1810, donde copia las bases organizadores de la administración minera y su régimen fiscal en el Real Decreto 1825; con la diferencia de que el Derecho Español sigue manteniendo la titularidad de las minas al que las descubre, no aceptando de la Ley Napoleónica el criterio basado en el que mejor la explote a juicio de la administración.

Veámoslo con mayor detalle.

a) Sistema regaliano.

En el año 1138, en el Fuero de Castilla se reconoce el sistema regaliano, indicando que todas las minas, en el señorío de su Rey, no se podrán realizar sin mandato del Rey. También es recogido en Las Partidas.

En el año 1348, se confirma siglos después el sistema regaliano, como se prueba en el Ordenamiento de Alcalá, en el que manifiesta que son propias del Señorío Real todas las mineras.

b) Libertad de Investigación.

En el año 1387, con Juan I, entra en nuestra legislación la libertad de investigación (sin que se llegue a eliminar el sistema regaliano, que queda como complementario a él). Se dispone la completa autorización para realizar trabajos de investigación "*no haciendo perjuicio unos a otros en los cavar y buscar haciendolo con licencia de su dueño..., sacada la dicha cosa, la tercia parte sea para el que la sacare, y las otras dos partes para Nos*".

En la Ordenanzas de Felipe II (1584) se incrementa el sistema de ocupación o la libertad de ocupación, ya que se le atribuye la posesión y propiedad de las minas al primero que registre el hallazgo ante la justicia de Minas. Es más, se establece una propiedad especial que se tiene que ajustar a la Ordenanza, por ejemplo, es obligatorio el laboreo de los yacimientos (mínimo cuatro personas) y cumplir con la fiscalidad de las minas, una fiscalidad más realista, que se estipula en la quinta parte del valor de lo extraído, más acorde que en la anterior reglamentación (dos tercios para el Rey).

Posteriormente con el fin de reducir la quema de leña y con ello la eliminación de montes, la minería del carbón fue potenciada por Carlos III (en la resolución de 1780 y Real Orden de 1789), permitiendo el libre comercio y tráfico de mineral para los

propietarios de la superficie, pero la explotación se tenía que seguir realizando de acuerdo con las leyes y ordenanzas de minas (aunque ya sin estar sujeto a diezmo, quinto, etc.).

c) La influencia del Derecho Napoleónico.

F.F. de Elhuyar, Director de minas de México (1788-1821), elabora el Real Decreto de 1825, que se considera como el inicio del periodo constituyente del moderno derecho minero. En él se estipula y regula la tramitación de los expedientes mineros sobre registros y denuncias y se establece una organización administrativa con funcionarios dedicados exclusivamente a ejercer las potestades gubernativas, recaudatorias y judiciales.

Este Real Decreto está muy influenciado por la Ley francesa de 1810 y por la administración napoleónica creada en el mismo.

El sistema se fundamenta en que los derechos de superficie son para los propietarios de los mismos, siendo las cavidades propiedad de la Corona, pudiendo ésta ceder este derecho, las formas de cesión de la corona a terceros podían ser, estipulando una cesión de una parte lo extraído, estipulando una cantidad fija, por lo que el promotor se quedaba con todo lo extraído o cualquiera otra condición que considere la corona.

Lo verdaderamente importante, es que se copia de la norma napoleónica la práctica administrativa de las autorizaciones y concesiones, la regulación procedimental, el carácter perpetuo y el contenido obligacional respecto al Estado, estableciéndose un canon de superficie (en función de la superficie ocupada) y un canon de producción (sobre la producción extraída).

La gran diferencia con la reglamentación española es que mientras que en la francesa la explotación se le otorga al que mejor pueda explotarla a juicio de la administración de minas, España no se fía de ese criterio y sigue manteniendo la titularidad del que primero la solicita.

La perpetuidad de las concesiones mineras podía ser revocable por incumplimiento del deber de trabajar o por dar lugar a problemas de seguridad pública (también recogido en la norma francesa).

Siguiendo y copiando la norma francesa, se crea el Reglamento del Cuerpo de Ingenieros de Minas, la estructura y funciones de la Dirección General, las inspecciones de Distrito, la Sección de Ingenieros y la Escuela de Minas de Almadén.

La organización se establece de una forma absolutista. Se impone el criterio de unidad de poder y la creación de la jurisprudencia minera. Se trata de una jurisprudencia gubernamental, directiva y contencioso-económica, como se la denomina en la Instrucción que conoce de los conflictos mineros. Los conflictos mineros están excluidos de los Tribunales Ordinarios y son resueltos por un asesor letrado nombrado por el Rey a propuesta de la dirección.

La jurisdicción va a estar vigente hasta su supresión por la Ley de Minas de 1849, con la que pasan los asuntos mineros a la jurisdicción contencioso-administrativa. Otra novedad de esta ley de 1849, es que la titularidad pasa de la Corona al Estado.

d) Sistema más liberal.

La ley de 1849 estipuló unas nuevas causas de caducidad: no empezar dentro de los seis primeros meses después del otorgamiento y la explotación codiciosa que dificultara el aprovechamiento futuro del material.

Lo anterior lleva a una nueva modificación de la legislación de minas, manifestada en el Decreto Ley de 1868, que aprueba las bases para una nueva legislación de Minas. En ella se transpone el régimen minero liberal de inspiración americana. Supone larga tramitación en las oficinas, investigaciones previas para hacer constar la existencia de mineral y restricciones no escasas para la concesión. Faltan pues a la industria dos condiciones: la facilidad de obtener la concesión y la seguridad para explotar. En cuanto al temor de que alguien deje de explotar, no tiene sentido, ya que seguirá pagando la cuota anual. Y, por otro lado, tampoco tiene sentido quitarle a alguien lo suyo por no usarlo, usarlo mal o no al gusto de la Administración.

Esto llevó a que la reglamentación asegurara los tres siguientes principios:

- α) Facilidad de obtención de la concesión.
- β) Seguridad en la posesión
- γ) Deslinde claro y preciso entre el suelo y el subsuelo.

La propiedad de las minas vuelve a entenderse a perpetuidad, distinguiendo la verdadera propiedad del subsuelo separada de la propiedad del suelo (régimen vigente hasta 1944).

En el año 1868, se habla todavía del dominio del Estado sobre las minas. Se hace en sentido de favorecer al máximo la propiedad privada sobre ellas, pues cuando la mina se haya en terrenos privados, si el propietario no las explota, el Estado se reserva el derecho de cederlas a quien las solicitase para su explotación, pero, si las explota, el Estado no podrá privarlo de sus terrenos (independientemente del grado de explotación).

El Código Civil estipula en el art. 339 que las minas son de dominio público afecto a la riqueza nacional, mientras no se otorgue su concesión.

a) Crisis del liberalismo

La ley de 1868 quiebra con motivo de la Primera Guerra Mundial y la consiguiente escasez de materias primas. Esto desencadena una política de reservas mineras a favor del Estado y el incremento de las obligaciones de laboreo.

El intervencionismo se incrementa después de la guerra civil. La Ley de 1938 regula las reservas para la explotación directa por el Estado, impone una mayor intervención en el régimen de explotación y termina liquidando las concesiones mineras a perpetuidad. Así, sigue a rasgos generales en el periodo del Régimen del General Franco, hasta la promulgación de la Ley de Minas de 1944 y la actualmente en vigor de 1973.

4. Legislación vigente.

El legislador justificó el cambio de legislación de la Ley de 1944 a la de 1973, en la *“comprobada inactividad, en gran parte de los registros mineros, en el reconocimiento insuficiente de muchos yacimientos, su deficiente aprovechamiento a causa de la utilización de procedimientos y técnicas anticuadas, el minifundismo existente y otros factores similares”*.

Se realiza una nueva clasificación de los recursos mineros, se introduce una nueva figura administrativa, el permiso de exploración independiente del permiso de investigación (aunque se puede pasar de un permiso de exploración a uno de investigación); se permiten las reservas de minas a favor del Estado y se crean los concursos mineros (concursos públicos); como también se acaba con la perpetuidad de

las concesiones, otorgándose por un periodo de treinta años, prorrogables por dos periodos mas hasta un máximo de noventa años.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las minas, pasaron a ser consideradas como bienes de dominio público. La jurisprudencia contencioso administrativa entendió que las concesiones eran sólo de dominio público mientras pertenecieran al Estado, considerando que, una vez otorgadas, pasaban a ser de propiedad privada del concesionario, una propiedad privada especial, como la intelectual (esta explicación sería más coherente que considerar las minas como una plaza, un río, etc.)

La Constitución de 1978 no trajo ningún cambio sustancial ni a la política ni a la legislación de minas, teniendo en cuenta que la Ley de Minas era reciente y más recientes aún el Reglamento a la misma (1978) y la Ley de Fomento de la Minería (1977).

Lo que si trajo la Constitución fue el nuevo modelo territorial, reconociendo en el art. 149.1.25 las competencias en minas del Estado en lo que concierne a las bases del régimen minero y energético y permitiendo a las Comunidades Autónomas asumir la competencia de desarrollo legislativo; que fue utilizado en leyes como la Ley 2/1985 de Asturias (sobre aguas minerales y termales y la seguridad de las instalaciones mineras) o la Ley 12/1981 de Cataluña (protección de espacios naturales afectados por las actividades extractivas).

También a las Comunidades Autónomas les corresponde el otorgamiento de los recursos de las secciones A, B, C y D (sólo cuando la solicitud de denuncios mineros afecta a una única Comunidad Autónoma), así como la potestad sancionadora y el control y vigilancia de los trabajos de explotación, entre otros.

Al Estado le ha quedado reservada la coordinación de la actividad minera en todo el territorio nacional y sus aguas territoriales, las regulación en normas básicas de seguridad y sobre todo en el otorgamiento de títulos mineros que afecten a más de una Comunidad Autónoma. Esto es cierto a medias, ya que se solicita y se tramita en la Comunidad Autónoma que más superficie tenga y justo antes de la finalización del expediente se remite al ministerio para su otorgamiento.

La entrada de España en la Comunidad Europea trajo consigo un cambio normativo para adecuarla a la legislación comunitaria, el Real Decreto Legislativo 1303/1986, de 28 de junio, ya que antes de éste las empresas titulares de los denuncios mineros tenían que ser mayoritariamente de capital español (la dirección técnica también, al exigir personas con la nacionalidad española). Con este cambio legislativo, se permitirá la titularidad de las concesiones a los extranjeros.

5. Carácter demanial de las minas, pero con una peculiar naturaleza de la concesión demanial.

El art. 339 del Código Civil dice que las minas integran el dominio público mientras no se otorgue su concesión.

Ello parece indicar, según una interpretación literal, que las minas dejan de ser dominio público, una vez concedida la explotación.

Sin embargo, AURELIO GUAITA ya destacó que la dicción literal del Código Civil era explicable por el momento histórico en que se aprobó pero que no podía sostenerse que las minas perdiesen su carácter demanial una vez que se otorgase una concesión sobre ellas. Por un lado, porque, tras la concesión, se sigue manteniendo el destino demanial de "fomento de la riqueza nacional" que proclama el Código Civil. Y, por otro, porque el concesionario se convierte en propietario de los recursos extraídos pero no del yacimiento en sí, que sigue siendo de titularidad pública².

El problema reside en el carácter peculiar de la concesión minera dado que, como resalta J. CASTELAO RODRÍGUEZ, frente a otras concesiones de dominio público, aquí el concesionario no se limita a usar el dominio público, sino que, *a medida que separa partes de él*, es decir extrae recursos minerales del yacimiento, *los apropia*. A diferencia de la concesión común de bienes de dominio público, en la que éstos siguen existiendo al extinguirse la concesión, en el caso de la concesión minera, el concesionario conduce con su actividad a una real desafectación continuada, así como a su siguiente tráfico jurídico privado, hasta que se agote el recurso, es decir, hasta que el bien demanial deje de existir. Además, a diferencia de la concesión de aguas en la que

² A. GUAITA MARTORELL (1986).

también se consume el recurso demanial, pero éste se renueva, en la minera se consume y se extingue³.

Por eso, J.L. VILLAR PALASÍ destacó que, en la concesión minera, el criterio de la inalienabilidad del dominio público sufre una considerable debilitación⁴.

Por otro lado, como también subraya este último autor, la concesión minera se configura como un “derecho real erga omnes, transmisible, hipotecable, sujeto a registración y con perfecta disponibilidad procesal y civil”⁵.

Y, en las hipotecas sobre dicha concesión, también se aprecia el citado carácter peculiar de la misma, porque, aunque no puede recaer sobre el terreno en el que se encuentran los recursos minerales, sí que se admiten sobre los recursos pendientes de extraer.

6. Clasificación de los recursos minerales.

Desde el Real Decreto de 1825, las clasificaciones de los recursos minerales han sido en función de sus valores naturales y de su mayor o menor valor económico. Una clasificación al servicio de una mayor o menor intervención administrativa y de un diverso régimen jurídico en la titularidad y utilización. Los recursos más abundantes y de mayor utilización, los utilizados sobre todo en la construcción, se consideraban como rocas y los más escasos como minerales. Esta clasificación se mantuvo hasta la Ley de 1944, en donde la clasificación de los minerales suponía diferenciarlos en dos secciones: Sección A) para las rocas y sección B) para los minerales.

Posteriormente, la Ley de Minas de 1973, regulará la clasificación de los minerales en tres secciones, siendo incluida una cuarta en la Ley de 5 de noviembre de 1980, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos. El criterio general que regula la clasificación de los recursos minerales es su mayor o menor valor económico.

³ J. CASTELAO RODRÍGUEZ (1998, ps. 520-521).

⁴ J.L. VILLAR PALASÍ (1950, p. 89).

⁵ J.L. VILLAR PALASÍ (1950, p. 90). Su carácter de derecho real administrativo ha sido estudiado en extenso por J. GONZÁLEZ PÉREZ (1957, p. 145 y ss) y por C.A. CANO TELLO (1973, p. 53 y ss.).

La clasificación actual es la siguiente:

La Sección A), de las rocas, incluye:

- Los recursos minerales de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida (menos de 10 obreros, radio de venta de los productos inferior a los 60 Km. del límite del término municipal, ventas inferiores a los 100 Millones de pesetas).
- Aquéllos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.

La Sección B), aguas y estructuras, incluyen:

- Las aguas minerales y termales.
- Los yacimientos de origen no natural, esto es, el aprovechamiento de los residuos obtenidos en operaciones de investigación, explotación o beneficio.
- Estructuras subterráneas.

Esta sección es un poco artificial, ya que, como vemos, incluye recursos de diversa naturaleza, aguas minerales y termales, así como los recursos que previamente eran de la sección A), como los estériles, que pasan a ser de la sección B). Es una novedad de esta ley la regulación de las estructuras subterráneas.

La Sección C), minerales en general, comprende:

- Cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las Secciones A), B) o D) y sean objeto de aprovechamiento conforme a la Ley de Minas. (Ej. yesos, piedra ornamental,...).

La Sección D (creada a raíz de la Ley 54/1980) incorpora:

- Una serie de recursos minerales de interés energético (antes incluidos en la Sección C), entre los que se engloban los carbones, los minerales radioactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos

minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta Sección.

Como se aprecia en esta descripción de los recursos mineros, no se incluyen los hidrocarburos líquidos y gaseosos, ya que éstos han sido regulados por una legislación específica, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

La legislación minera del año 1973 excluye de la intervención de la Administración los yacimientos mínimos que originan una extracción ocasional y de escasa importancia, que se lleve a cabo por el propietario para su uso exclusivo y no exija la aplicación de la técnica minera⁶.

Las distintas secciones de minas estarán sujetas a unas reglas comunes:

- a) Es necesaria una autorización o concesión (dependiendo del tipo de sección que se trate), previo al inicio de los trabajos. Sin ella se estará sometido a las consecuencias de esos hechos en el derecho penal (posible responsabilidad penal por los daños al medio ambiente), civil (responsabilidad civil los actos realizados y daños causados) y administrativo (potestad sancionadora de la administración).
- b) Las incompatibilidades de los aprovechamientos de distintas sustancias en las mismas superficies que se tramitan según un procedimiento específico y en función de que se declare como de mayor utilidad pública el nuevo recurso o el que se está explotando.
- c) Los que se aprovechen de los yacimientos tienen la obligación de indemnizar a los propietarios de los terrenos y a terceros afectados.

⁶ Aunque la Ley de Minas de 1973 quiso dejar esto al margen de la legislación de minas, por su escasa influencia y valor, la interpretación de la misma ha llegado a dejar tal exclusión sin sentido, ya que si uno regala la tierra a cambio de la explotación agrícola o a cambio de que se le realice la obra por el cesionario del material regalado, la interpretación resultante es que se obtiene un beneficio económico y, por lo tanto, no es para uso propio y esta acogido a la Ley de minas.

- d) Los titulares de las concesiones y de las autorizaciones tiene derechos a ocupaciones temporales (permisos de investigación) o definitivas (concesiones o autorizaciones declaradas de interés público), teniendo los titulares de los terrenos derecho a ser indemnizados con arreglo a la legislación de expropiación forzosa.
- e) Todos los autorizados y concesionarios tienen la obligación de mantener la actividad conforme a los proyectos autorizados, pudiendo caducar en caso de paralizaciones no autorizadas. Se pueden ampliar los recursos a explotar en un denuncia minero, si así lo insta la Administración por interés nacional (pudiendo retirarle la concesión si no lo explota razonablemente). También puede la Administración imponer la realización de cotos mineros, con el fin de mejorar la racionalización de estas explotaciones, la seguridad de los trabajadores o que compartan instalaciones.
- f) Las autorizaciones y concesiones caducan por las siguientes causas (art. 83 y siguientes de la Ley de Minas):
- Por renuncia voluntaria del titular aceptada por la Administración.
 - Por falta de pago de los impuestos mineros, que lleve aparejada la caducidad, según las disposiciones que los regulen y en la forma que las mismas establezcan.
 - Por no comenzar los trabajos dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha de su otorgamiento o antes de finalizar las prórrogas que se hayan concedido para ello. Tratándose de residuos mineros, el plazo de comienzo será de un año.
 - Por mantener paralizados los trabajos más de seis meses sin autorización de la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria.
 - Por agotamiento del recurso.
 - Por los supuestos previstos en los artículos de esta Ley que lleven aparejada la caducidad o por el incumplimiento de las condiciones impuestas en la

autorización o en los planes de labores anuales cuya inobservancia estuviese expresamente sancionada con la caducidad.

- Por expirar los plazos por los que fueron otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas

7. Naturaleza de las rocas.

Hasta el Real Decreto de 1825 no se consideraron las rocas como minerales, pues éstos se entendieron circunscritos a las piedras preciosas, minerales metálicos, combustibles y salinas que se encontraran en la superficie o en las entrañas de la tierra. No obstante, las dejó fuera de la pertenencia a la corona y al señorío real diciendo que “las producciones minerales de naturaleza terrosa, como son las piedras silíceas y las de construcción, las arenas, las tierras arcillosas y magnesianas y las piedras y tierras calizas de toda especie continuarán como hasta ahora de aprovechamiento común o particular, según los terrenos en que se encuentren, sin necesidad de concesión” (art. 2).

Lo mismo se reguló en la Ley de Minas de 1849, que decía que las rocas y aprovechamientos eran comunes si se encontraban en terrenos públicos y de aprovechamiento particular si lo estaban en terrenos particulares, sin necesidad de concesión o permiso alguno.

La Ley de Minas de 1859 siguió manteniendo que “continuarán siendo de aprovechamiento común cuando se hallen en terreno del Estado o de los pueblos y de explotación particular cuando el terreno sea de propiedad privada. Dichas sustancias no quedan sujetas a las formalidades y cargas de la presente ley, pero estarán bajo la vigilancia de la Administración en lo relativo a la policía y seguridad de las labores” (art. 3).

Lo mismo ocurrió con la Ley de bases de la Minería de 1868 y las Ley de minas de 1944, que considera las rocas como propiedad de los terrenos.

En Derecho Comparado, tenemos el ejemplo del Derecho Italiano, que las declaraba como propiedad privada, pero con la posibilidad de expropiación si no eran utilizadas por sus propietarios. Y más allá es difícil encontrar otras clasificaciones, ya que la mayoría de los Derechos (como el Derecho Francés) ni siquiera declara como demaniales las minas.

La ley de 1973 se aparta de la doctrina mantenida hasta ese momento, llegando a declarar las rocas, en su Exposición de Motivos, como bienes de derecho público. Dice exactamente: "**Por tratarse de bienes de dominio público, el Estado podrá explotarlos directamente o ceder su aprovechamiento a terceras personas cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional y si el propietario del terreno rechaza la invitación que se haga para ello.**"

En definitiva, acoge dicha Ley la tesis mayoritaria en la doctrina⁷, de que las rocas, incluso en terrenos de propiedad particular, son bienes de dominio público.

Si bien, se ha considerado que el argumento según el cual, cuando se indemniza a un propietario por la privación de la superficie, sólo se le compensa por el valor de la superficie (de lo que se mantiene en ella, es decir, cultivos, construcciones, etc.) tampoco es correcta, ya que en la mayoría de los casos, el valor de las rocas es el único valor indemnizable⁸. Como también se ha destacado, en la misma línea, que la calificación de las rocas como bienes de dominio público va en contra del aprovechamiento privado de las mismas y de principios del dominio público, como son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad. A lo que se añade que, si la única justificación de la calificación de los minerales como bienes de dominio público estriba en las posibilidades técnicas que ofrece para que sea el Estado quien controle la asignación de los aprovechamientos a los particulares (para garantizar el fomento de la riqueza nacional), su aplicación a las rocas no tiene sentido, porque se atribuye directamente por la Ley al propietario, con una simple autorización de policía de seguridad y, por lo tanto, no entra en juego la asignación por el Estado caso por caso, como ocurriría si estuviese sometido a concesión⁹.

Criterio que ha sido acogido por el Tribunal Supremo, al llegar a rechazar la tesis de la demanialidad de las rocas y a afirmar que constituían un objeto indemnizable en caso de privación "*por ser de propiedad privada del dueño del suelo*" puesto que "*la*

⁷ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 239), que menciona los autores que mantienen esta posición.

⁸ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 239).

⁹ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 239).

clarificación de bienes de la Nación que de las mismas efectúa la Ley de Minas es solamente indicativa de que se trata de bienes de interés público, sometidos a un especial intervencionismo de la Administración que puede llegar hasta la expropiación forzosa cuando el dueño del terreno no las explote” (STS de la Sala 5ª de 20 de febrero de 1976, RJ 1976\665). Lo que ha reiterado en las SSTS de 7 de abril de 1976 (RJ 1976\1640), 9 de mayo de 1979 (RJ 1979\1976) y 6 de mayo de 1981 (RJ 1981\1870, Cdo. 3º de la Sentencia apelada), con referencia, en las últimas, incluso, a la Ley de Minas de 1973¹⁰.

Cuando el aprovechamiento se encuentra en terrenos de dominio público y uso público, pueden ser explotados por cualquiera, pero debemos tener en cuenta que, al ser bienes públicos para un uso privativo, es necesaria la autorización de la Administración competente (de los terrenos) y pagar la tasa correspondiente. Y, además, si hay concurrencia de varios interesados, deben someterse a las reglas de publicidad y concurrencia. Pues, hay que recordar que el hecho de que un aprovechamiento sea común no quiere decir que gratuito y que pueda otorgarse arbitrariamente, sobre todo cuando va a dar origen a una actividad industrial¹¹.

Y, cuando las rocas se encuentren en bienes patrimoniales de las Administraciones públicas, su aprovechamiento podrá ser realizado directamente por tales Administraciones o ser cedido a particulares¹², por las vías propias de cesión del uso y aprovechamiento de estos bienes a los mismos, que también exigen la publicidad y la concurrencia.

Que sea explotación de rocas y en terrenos públicos (de dominio público y patrimoniales) y que se obtengan las autorizaciones de los titulares de los mismos con sus correspondientes adjudicaciones no quiere decir que no haya que obtener el resto de las autorizaciones administrativas, es decir las autorizaciones de la policía minera o que no haya que cumplir con las normativas de seguridad impuestas en la legislación vigente.

¹⁰ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 240).

¹¹ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 240).

¹² J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 240).

El competente para emitir la autorización será el Ministerio de Economía o el organismo competente de la Comunidad Autónoma, en igualdad de condiciones que si fuera en terrenos particulares. Esta autorización de explotación no se puede considerar como una concesión demanial, ya que el que concede el derecho al disfrute es el Ente público propietario del terreno particular¹³.

Y hay que manifestar que si las obras tienen la suficiente entidad como para obligar a movimientos de tierras, concepto al que son asimilables los trabajos de allanamiento y excavación propios de una cantera, debe contar con la correspondiente licencia urbanística (art. 178 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación 1976, vigente como legislación supletoria y legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma). Aunque la Ley de Minas trató de esquivar ese control urbanístico, en su art. 116.1, el Tribunal Supremo ha reconocido la necesidad de las licencias urbanísticas para todo tipo de trabajos de cantera o minas y la posibilidad de suspensión de los mismos por los municipios cuando se efectúan sin licencia (Sentencias de 29 de marzo y 13 de noviembre de 1963 y 11 de julio de 1980)¹⁴.

Ha precisado el TS que estamos ante autorizaciones independientes, pero necesarias todas ellas, por lo que no se podrán iniciar los trabajos hasta que no se la totalidad¹⁵.

8. Aguas minerales y termales.

La existencia y explotación de aguas que tenían propiedades curativas es conocida desde la más remota antigüedad. Los romanos rodeaban sus viviendas alrededor de estas termas fuentes de salud.

La primera reglamentación aparece en el Derecho Francés en el año 1603 y su estructura fundamental se ha mantenido hasta la actualidad.

Para obtener las respectivas autorizaciones se debía obtener y acreditar que las aguas no eran peligrosas para la salud y posteriormente estas aguas se debían someter a controles

¹³ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 241).

¹⁴ J.R. PARADA VÁZQUEZ (2016, p. 241).

¹⁵ Doctrina legal del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sentencia de 22 julio 1988, RJ 1988\6345, FJ 2º.

e inspecciones sanitarias. Los balnearios tradicionales han tenido momentos de mayor auge que el actual, pero en estos momentos algunas zonas están viviendo una nueva época dorada de la mano del turismo. También hay un auge muy importante en el uso de agua embotellada.

La cuestión a resolver, igual que en el caso anterior, es la titularidad de estos recursos. Tradicionalmente estas aguas han tenido la misma consideración que las aguas subterráneas, considerándose privadas, con la particularidad de que se controlaban y regulaban por la policía sanitaria para la apertura y el control de balnearios (Real Decreto-ley de 25 de abril de 1928, que aprueba el Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales).

Y la ley de Minas de 1973 parece situarse en la misma línea en tanto en cuanto dice en su art. 25 que *“el Estado concederá el derecho preferente al aprovechamiento de las aguas minerales a quien fuere propietario de las mismas en el momento de la declaración de su condición mineral, quien podrá ejercitarlo directamente en la forma y condiciones que en el presente título se determinan o cederlo a terceras personas”*.

Pero, la cuestión se ha complicado con la Ley de aguas de 1985, al declarar las aguas subterráneas como de dominio público, indicando que las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica (hoy art. 1.5 del RDLegislativo 1/2001, de la Ley de Aguas), es decir la legislación de minas. Pero en ésta no se regula expresamente la propiedad de las mismas.

Teniendo en cuenta su remisión a la legislación de minas, se está apuntando su consideración como mineral y por ello como bien de dominio público, ya que, como dice la Ley de Minas, son de dominio público todas las sustancias minerales reguladas por ella sin perjuicio de que la explotación le corresponda al propietario de la superficie.

Aunque, por otro lado, la no aplicación de la Ley de aguas a las aguas minerales también podría apuntar a la titularidad privada de ellas, porque el art. 408 del Código Civil dice que son de dominio privado las aguas continuas o discontinuas que nazcan en predios de dominio privado, mientras discurran por ellos (apartado 1º) y las aguas subterráneas que se hallen en éstos (apartado 2º).

I. DE ARCENEGUI destaca que, aunque la Ley de Minas define las aguas minerales (distinguiendo dentro de éstas entre las minero-medicinales y las minero-

industriales¹⁶) y las termales en su art. 23, las mismas no pasan a tener su condición legal de agua mineral hasta que no se declare como tal, previa constatación de que reúne las características legales y es en ese momento cuando pierde su condición de agua común y pasa a integrarse en el demanio minero, configurándose tal declaración como la afectación demanial en este caso, que la somete al régimen de la minería¹⁷.

Dice la Ley de Minas que la declaración de la condición de mineral de unas aguas determinadas será requisito previo para la autorización de su aprovechamiento como tales, pudiendo acordarse de oficio o a solicitud de cualquier persona que reúna las condiciones establecidas en esta Ley (art. 24.1). Y precisa que esta declaración se efectuará mediante resolución del Ministerio de Industria a propuesta de la Dirección General de Minas, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España y del Consejo Superior de dicho Departamento (art. 24.2)¹⁸.

¹⁶ Dice el art. 23.1, que a efectos de la presente Ley, las aguas minerales se clasifican en:

a) Minero-medicinales, las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública.

b) Minero-industriales, las que permitan el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan.

Y añade en el art. 23.2 que son aguas termales aquellas cuya temperatura de surgencia sea superior en cuatro grados C a la media anual del lugar donde alumbren.

¹⁷ I. DE ARCENEGUI (1982, ps. 285-286).

¹⁸ Dado que el art. 148.1.10 de la Constitución Española ha permitido asumir competencias de desarrollo legislativo y de ejecución por las Comunidades Autónomas, tales competencias han sido ejercidas por varias de ellas, como Castilla La Mancha, Cantabria, etc. Por lo tanto, son estas las que estipulan y declaran la condición de mineralidad de las aguas y otorgan su aprovechamiento.

En cuanto a su aprovechamiento, dice la misma Ley que el Estado concederá el derecho preferente al aprovechamiento de las aguas minerales a quien fuere propietario de las mismas en el momento de la declaración de su condición mineral, quien podrá ejercitarlo directamente en la forma y condiciones que en el presente título se determinan o cederlo a terceras personas (art. 25.1).

Matiza a continuación que, si los manantiales o alumbramientos se encuentran en terrenos de dominio público, el derecho preferente al aprovechamiento corresponderá a la persona que hubiere instado el expediente para obtener la declaración de la condición mineral de las aguas (art. 25.2).

Y finaliza diciendo que prescribirá el derecho preferente al aprovechamiento, al año de haberse efectuado la notificación de la resolución ministerial de declaración de la condición de mineral de las aguas, sin haberlo ejercitado tal derecho preferente (art. 25.3).

Pero, resalta I. DE ARCENEGUI que tras la ley de Aguas de 1985 y la conversión en demanial de las aguas superficiales y subterráneas, ya no puede hablarse de propietarios de aguas y por ello tampoco de los derechos preferentes al aprovechamiento vinculados a tal propiedad¹⁹. Y postula una interpretación basada en la analogía con el art. 16 respecto al derecho preferente al aprovechamiento de las rocas por el propietario del fundo en el que se encuentren, de modo que puedan explotar dichas aguas por sí mismos o cederlos a terceros²⁰.

Transcurrido el plazo señalado sin que se hubiese ejercitado el derecho preferente citado, o denegada la solicitud previo el oportuno expediente, la persona o Entidad que hubiere incoado la declaración gozará de un plazo de seis meses para solicitar a su favor

En la legislación autonómica se han especificado los requisitos de cada tipo de agua (por ejemplo, que las aguas mineromedicinales son aquellas que poseen propiedades terapéuticas y pueden ser utilizadas en balnearios o como agua envasada).

¹⁹ I. DE ARCENEGUI (1982, p. 287).

²⁰ I. DE ARCENEGUI (1982, p. 288).

la autorización de aprovechamiento. Pasado este último plazo sin que se presente solicitud, o si esta se hubiese denegado, el Estado podrá sacar a concurso público el aprovechamiento y se procederá de igual forma en todos los casos en que caduque una autorización de aprovechamiento de aguas minerales (art. 27.1 y 27.2).

En el caso de derecho preferente al aprovechamiento a favor de la persona que hubiere instado el expediente para obtener la declaración de la condición mineral de las aguas en manantiales o alumbramientos que se hallen en terrenos de dominio público, el aprovechamiento se otorgará mediante concesión administrativa (art. 27.3).

La tramitación de la explotación requiere su solicitud y tramitación del correspondiente expediente en el servicio de minas, para ello se tiene que presentar entre otra documentación proyecto de aprovechamiento, presupuesto de inversiones y garantías sobre viabilidad, así como el estudio del perímetro de protección del acuífero.

La autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales conlleva la utilización exclusiva del mismo, así como la declaración de un perímetro de protección donde se prohíben los trabajos o actividades que puedan perjudicar su normal aprovechamiento (art. 28).

La ley no indica o señala un plazo de vigencia de las autorizaciones o concesiones. En la actualidad las concesiones de aguas se sujetan a un plazo máximo de setenta y cinco años. Pero la normativa autonómica, ha venido a llenar este vacío, estableciendo un plazo máximo de treinta años prorrogables (como las concesiones mineras), para las concesión de aprovechamiento de aguas minerales.

9. Residuos mineros y estructuras subterráneas.

Para completar el estudio de la Sección B) de la vigente ley de minas, tenemos que estudiar los estériles generados por las minas (en la anterior legislación, los estériles mineros formaban parte de la sección A de la Ley de Minas) y las estructuras subterráneas.

A) Respecto a los estériles sólidos obtenidos de la investigación, explotación, tratamiento o beneficio de minerales, a raíz de la aprobación de la vigente ley de minas pasan a ser recursos de la sección B (independientemente del tipo de autorización o

concesión que los generaron). Para estudiar la titularidad de los mismos, de los estériles, hay que tener en cuenta las siguientes circunstancias:

- Si sigue vigente la concesión cuya explotación los generó, formarán parte de ella y, por lo tanto, todos los trabajos realizados en ellos se incluirán en el Plan de Labores correspondiente y no será necesaria una nueva concesión para el aprovechamiento de los mismos (lo que no quiere decir que no se requiera una autorización para su utilización, aprovechamiento, almacenamiento, etc., pues queda amparada en el título concesional de la explotación que los produjo. La Ley reconoce la prioridad en el aprovechamiento de los residuos obtenidos al titular de los derechos mineros en los que se hayan producido aquéllos (art. 31 de la Ley de Minas, primer inciso).
- Cabe la cesión o transmisión de este recurso de forma independiente, es decir, la transmisión únicamente de la escombrera o los estériles de forma separada de la concesión principal, de modo que seguirá la explotación principal con su título (la concesión), por un lado, y la explotación de los estériles, por otro, con una autorización nueva, gestionados por una empresa independiente. Este proceso requerirá la autorización por parte de la Administración competente. A partir de este momento se consideran como dos explotaciones mineras independientes.
- Cabe que la concesión de la explotación principal esté caducada y solo interese el aprovechamiento de los estériles que se generaron en ella. En este caso, la Administración, previa información pública, declarará los estériles de la misma como de la Sección B) y tendrá derecho preferente a su solicitud el propietario o poseedor legal de los terrenos donde se encuentren situados (art. 31 de la ley de Minas, segundo inciso). Si éste no ejercitase su derecho, se concederá su aprovechamiento a quien hubiese incoado el expediente de calificación y solicitada autorización para el aprovechamiento, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley y en su Reglamento (art. 49.1 del Reglamento de 1978). Cuando el expediente para la calificación de un yacimiento dentro de la Sección B) se hubiese iniciado de oficio y no hubiesen sido ejercitados los derechos preferentes sobre el mismo, el órgano administrativo competente podrá sacar a concurso público su explotación. En la misma forma se procederá

cuando se declare la caducidad de la autorización de explotación de un yacimiento de esta clase (art. 49.2 del Reglamento de 1978)²¹.

B) Como se ha mencionado anteriormente, ya solo queda el estudio de estructuras subterráneas para completar los recursos de la sección B) de la vigente Ley de Minas.

Las estructuras subterráneas vienen reguladas en el art. 23.3 de la Ley de Minas de 1973: *“Se entiende por estructura subterránea todo depósito geológico, natural o artificial producido como consecuencia de actividades reguladas por esta Ley, cuyas características permitan retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte.”*

Los interesados en la explotación de unos de estos depósitos deberán justificar la conveniencia de la utilización, perímetro necesario para su no afección por terceros, estudios de medio ambiente (que deben incluir, como mínimo, estudios de afección a flora, fauna, hidrogeología, hidrología, etc.), la naturaleza de los productos a almacenar, régimen de aprovechamiento, plazo de utilización (que no podrá ser superior al de treinta años prorrogable por dos periodos más), el emplazamiento exacto y las pruebas geológicas necesarias que muestren su estanqueidad.

Todos los gastos generados en estudios y comprobaciones realizados por parte de la Administración serán a costa del solicitante.

Será preceptivo, con carácter previo a la autorización, el informe del Instituto Geológico y Minero y de la Comisión de Medio Ambiente. La autorización se otorgará por una plazo máximo de 90 años y en la autorización se le podrán poner todas las condiciones que la Administración considere necesarias para la buena utilización del determinado recurso (es decir, para llevar a cabo la explotación de este recurso de forma segura).

²¹ Esto ha pasado en Murcia, en la recuperación de la bahía de Pormánt. Una empresa estaba interesada en la recuperación y reutilización de los estériles depositados en la misma, solicitó la declaración del recurso como de la sección B) y la Administración inicio el trámite de su declaración, pero, al declararse en suspensión de pagos la matriz alemana de la empresa (Aria), que es la iba a hacer los trabajos, el servicio de minas no continuó con la declaración como recursos de la sección B).

10. Regulación de los minerales: Exploración, investigación y concesión.

Los recursos minerales no clasificados como A), B) y D) se clasifican como de la sección C).

Para realizar una solicitud de la sección C), hay que efectuarla a través de figura diferenciada y concreta, distinta de las otras solicitudes de recursos mineros. La particularidad principal de estos recursos es que, a diferencia de cómo hemos indicado anteriormente en el estudio del Derecho comparado (en el derecho francés, el descubridor recibía un premio), en el Derecho español, el derecho preferente de solicitud del recurso es para el descubridor de la mina y la inscripción se realiza por riguroso orden de solicitud (se inscribe en un libro la solicitud de recurso de la sección C, indicando día y hora de solicitud y resolviéndose los expedientes en función de este orden de inscripción).

Las figuras reguladas en el Título V de la vigente Ley de Minas son las siguientes:

Permiso de Exploración: Figura nueva creada por la Ley de Minas para el estudio de grandes superficies (permite la inclusión de terrenos no francos, es decir solicitados por otros titulares), de forma que no se altere la configuración de terreno (son sobre todo para trabajos de superficie o geofísicos) y la duración del otorgamiento es corta, de un año, prorrogable por otro.

La ventaja que tiene este tipo de denuncia (solicitud a la autoridad competente para que se registre su nombre y aviso de que existe una mina y quede asegurado con esto su derecho a obtener la concesión de dicha mina) es que en una única solicitud se permite obtener el derecho preferente, en forma de permiso de investigación o explotación, de gran cantidad de superficie de terreno; siendo este el motivo también por lo que la Administración ha intentado obstaculizar el otorgamiento de este tipo de denuncias, pues con él se llegaban a hipotecar provincias enteras, dado que la legislación permite solicitar hasta 3.000 cuadrículas mineras, unas 90.000 hectáreas en un solo denuncia.

Permiso de Investigación: Este tipo de denuncia tiene la posibilidad de realización de cualquier tipo de trabajo para descubrir el recurso buscado (estudios geológicos, físicos o químicos, aperturas de frente pilotos, etc.) y su otorgamiento es por tres años prorrogables por otros tres y excepcionalmente por un tercer periodo de tres años. Se puede solicitar directamente o como consecuencia de un permiso de exploración y se

otorga solo sobre terrenos que estuvieran francos y registrables en el momento de la solicitud.

El objetivo de la investigación viene recogido en el art. 44 de la ley de minas, que dice así: *“El permiso de investigación concede a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C) y a que, una vez definidos, se le otorgue la concesión de explotación de los mismos.”*

Tienen, como las otras figuras del Derecho minero, unas determinadas condiciones, como son que se deben iniciar los trabajos en el plazo de seis meses desde su otorgamiento y continuarlos sin interrupción; se debe mantener la intensidad de la investigación tal como ha sido proyectada; puede la Administración instar a ampliar la investigación (los trabajos) o ampliarla para la búsqueda de otros recursos no buscados, no incluidos en la solicitud del permiso de investigación por ejemplo, podemos solicitar un permiso de investigación para la búsqueda de rocas ornamentales y la Administración nos puede instar a ampliar la búsqueda a la posibilidad de explotación de oro y el no cumplimiento de esta prescripción puede llevar a la caducidad del denuncia); y hasta puede la Administración solicitar una fianza para asegurar la investigación (del diez por ciento de lo presupuestado para el primer año).

El permiso de investigación también da unos derechos, como son la posibilidad de la ocupación temporal de los terrenos necesarios para su realización.

La solicitud de los permisos de investigación, igual que lo indicado anteriormente, es realizada por riguroso orden de solicitud o por un concurso minero (cuando un denuncia minero caduca, se saca a concurso público, que se rige por unas determinadas normas establecidas).

Concesión de Explotación. Nos dice la Ley que *“El otorgamiento de una concesión de explotación confiere a su titular el derecho al aprovechamiento de todos los recursos de la Sección C) que se encuentren dentro del perímetro de la misma, excepto los que previamente se hubiera reservado el Estado”* (art. 62.2 de la Ley de Minas).

La concesión de explotación da derecho exclusivo a explotar todos los recursos de la sección C), dentro del perímetro otorgado. De éstos, solo se excluirán aquellos sobre los

que el Estado haya realizado una reserva previa (el resto de los recursos se podrán explotar) y si el Estado considera o descubre nuevos recursos dentro del perímetro demarcado, podrá instar al titular de la concesión a aumentar la explotación de los materiales e incluir los nuevos descubiertos. La concesión también da derecho a utilizar las aguas subterráneas que alumbre en sus trabajos y a verter las sobrantes a cauce público. La concesión da derecho a ocupar los terrenos necesarios para la explotación.

También tiene deberes, como son que está obligado a empezar los trabajos dentro del año de su otorgamiento; a continuarlos con la intensidad indicada en los proyectos presentados o lo indicado por la autoridad minera; a ampliar los trabajos y la investigación de nuevos recursos cuando sea requerido para ello; a facilitar el desagüe y la ventilación de minas colindantes o próximas; y a permitir el paso de galerías de circulación o transporte que no afecten esencialmente a la explotación (previo convenio y de acuerdo con los interesados o, en caso contrario, de la forma que resuelva la Administración).

El otorgamiento de las concesiones se realiza por cuadrículas mineras, definidas por meridianos y paralelos, y también se efectúa de veinte segundos en veinte segundos (cero, veinte cuarenta, tanto al norte-sur como al este-oeste).

Las concesiones caducan por extinción del plazo para el que fueron otorgadas (o las prórrogas en su caso), por renuncia voluntaria aceptada por la Administración pertinente, por impago de los impuestos mineros o por cometer infracción designada por la Ley de Minas como motivos de caducidad.

11. Minerales energéticos.

La Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos, creó una nueva sección de minerales, la sección D).

El artículo primero de esta ley establece lo siguiente: *“Quedan excluidos de la sección C) del artículo tercero de la Ley de Minas de veintiuno de julio de mil novecientos setenta y tres, y pasan a constituir una nueva sección, denominada D), los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y*

Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.” En el punto dos dice “podrá incluir en la sección D),... otros yacimientos minerales y recursos geológicos.”

El punto 3 del primer artículo, indica que régimen jurídico para esta sección D) será la siguiente: *“Los preceptos de la Ley de Minas, de la Ley de Fomento de la Minería y sus respectivas disposiciones complementarias que hagan referencia a la sección C) se entenderán igualmente aplicables a la sección D), sin perjuicio de las salvedades que para ésta se establecen en la presente Ley.”*

Por ello, me remito a lo indicado en el punto anterior, ya que este tipo de sustancias se regularán siguiendo el mismo esquema que los materiales designados como de la sección C), (misma forma de solicitud, tramitación y mismo régimen de autorización, con las particularidades que correspondan).

12. Problemática de la clasificación de los recursos en la vigente ley de minas.

En este punto quiero poner de manifiesto la problemática que presenta la clasificación de los recursos minerales según la vigente ley de minas y sobre todo me centraré en algunos recursos minerales que pueden ser clasificados dentro de la sección A) o C), según plantee la solicitud.

Debemos tener en cuenta que, según la clasificación que da la ley de minas, tal como hemos indicado, son recursos de la sección C) aquellos que no pertenecen a las otras secciones, por lo que, para realizar las manifestaciones de este apartado, lo primero que tenemos que expresar con detalle es cuáles son los recursos minerales clasificados dentro de la sección A), ya que los que no los sean serán de la sección C. Los recursos de la sección B) y D) están más claros en principio o plantean menos problemas en la zona del Levante español.

Según el Decreto 1747/1975, de 17 de julio, quedan comprendidos, en la Sección A) del artículo tercero de la Ley de Minas, los yacimientos minerales y recursos geológicos en los que concurren cualquiera de las circunstancias que se indican en cada uno de los apartados siguientes:

- Que su único aprovechamiento fuera el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa como áridos destinados a la

fabricación de hormigones y usos de naturaleza análoga en obras de infraestructura, construcción y otras utilidades finales que, sin transformar al producto, no exigieran más operaciones que las de arranque, quebrantado y clasificación por tamaño o calibrado.

- O bien, cuando en la explotación del recurso concurrieran conjuntamente las siguientes tres condiciones: el valor anual en venta de los productos extraídos no superara tres millones de pesetas (en el año 1982 se eleva a veinticinco millones, y en el año 1995 se eleva a cien millones de pesetas); el número de obreros empleados en la explotación no excediera de diez; y que la comercialización directa o de los productos que se deriven de ella no excediera del término municipal donde se hallara ubicada la explotación, ni se extendiera a lugares que se encontraran situados a una distancia superior a sesenta kilómetros de los límites de dicho término.

Pero el Real Decreto 107/1995 excluyó directamente de la Sección A "la fabricación de hormigones, morteros y revoques, aglomerados asfálticos u otros productos análogos" que superaran los datos económicos; lo que supuso que muchas explotaciones mineras de áridos pasaran a ser de la sección C. Y cada Comunidad Autónoma se ha enfrentado a esa reconversión de modo no siempre coincidente: unas han realizado la reclasificación sin más trámites que la solicitud, mientras que otras han solicitado toda la documentación, como si la explotación fuera nueva.

Un primer problema es qué pasa con las explotaciones que tiene varios productos, como una explotación de áridos que tiene como subproducto materiales finos que se venden como material para la fabricación de pinturas. El criterio que ha utilizado la mayoría de las Administraciones es estar al régimen del recurso explotado principal y en función de éste han realizado la clasificación del recurso, por lo que, en el ejemplo puesto, sería se consideraría como una cantera de áridos de la sección A).

Pero la problemática mayor es la que se plantea con la clasificación de los recursos realizada por forma de trabajo, facturación o radio de acción, en un sector muy pujante en el Levante español: el de las rocas ornamentales.

En primer término, voy a dar unos datos estadísticos. Con ellos podremos establecer qué tipo de interpretación han dado algunas de las Administraciones Autonómicas a este tipo de minería (con base en su competencia de ejecución de la normativa minera).

Tenemos, por ejemplo, Comunidades Autónomas, como Castilla La Mancha, que han definido las explotaciones de rocas ornamentales (todas, independientemente como se planteen) como de la sección C), mientras que otras Comunidades Autónomas las han planteado como de la sección A) o C), según el enfoque del recurso y de los proyectos presentados.

Para poner de manifiesto lo anterior, se adjunta una tabla con las explotaciones de la provincia de Albacete, Murcia, Alicante y Lérida, con el parámetro de búsqueda de rocas ornamentales.²²

Provincia	Sección A)	Sección C)
Albacete	0	49
Murcia	37	90
Alicante	6	12
Lérida	0	4

En la tabla adjunta, se confirma lo indicado anteriormente, es decir, que tratándose de la misma legislación, la aplicación e interpretación es distinta.

Por poner un ejemplo muy significativo, dentro de la provincia de Alicante, se encuentra una explotación en el "Coto Pinoso" T.M. Pinoso, con más de 150 trabajadores en ella (y aun sin poder disponer de los datos económicos particulares de esa explotación, cabe aventurar que debe superar con creces el millón de euros), que está calificada por la Administración Valenciana como explotación de la Sección A) en lugar de la Sección C).

²² Estadísticas extraídas del Catastro Minero del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital

Esta discrepancia de interpretación de si pertenece a un tipo de recurso u a otro también está presente en la jurisprudencia. Por un lado, una Sentencia del TSJ de Cataluña²³ resuelve que una cantera de arenisca es de la sección A), mientras que una Sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos²⁴, resuelve que las pizarras son de la sección C).

Aunque se trata de dos productos distintos, areniscas y pizarras, al final son rocas ornamentales y el sistema de explotación (con sus particularidades) es parecido.

La sentencia que declara la cantera de arenisca como de la sección A) se basa en el radio de comercialización y la clasifica como de la sección A), porque en la explotación solo venden bloques comerciales; éstos se venden a su propia fábrica de rocas ornamentales, que la convierte en tableros y losas; y los comercializa a todo el mundo; pero la distancia entre la fábrica y la cantera es inferior a los 60 km.

La sentencia que declara la pizarra (rocas ornamentales) como de la sección C), entre otros factores, la clasifica así, porque en la documentación aportada se supera el radio de acción de los 60 km. del término municipal, y tiene previsto un número de 10 empleos fijos y 2 a tiempo parcial.

Independientemente de la documentación presentada (o del proyecto de explotación inicial presentado), en el segundo caso (podía no haber manifestado el radio de venta superior a los 60 km. y decir que se comercializaba en la plaza de la cantera y que el número de empleos fijos necesarios era de 9), no es posible que se clasifique de una u otra forma conforme se presente la documentación por parte del promotor de un recurso mineral, es decir, que si hubiera manifestado en el segundo caso que los bloques de pizarra los vendía a la fábrica situada en las cercanías y que el número de empleados previstos era de nueve, la clasificación de la explotación hubiera sido de la sección A).

Lo que intento poner de manifiesto es la problemática de la clasificación de los recursos naturales, ya que como manifiesta la sentencia del TSJ de Castilla León, en su

²³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Sentencia núm. 257/2005 de 30 marzo

²⁴ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia núm. 285/2003 de 13 octubre

Fundamento de Derecho Sexto: *“Esta Sala en reiteradas sentencias ha declarado que el párrafo 1º del artículo 3 de la Ley de Minas de 1973, al clasificar los yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las Secciones A) y C), que son las aquí controvertidas, prescinde de criterios mineralógicos apoyados en la naturaleza de los recursos, que hacía la Ley anterior de 19 de julio de 1944, cuyo artículo 2 agrupaba las sustancias en dos únicas Secciones A) y B), que denominaba respectivamente 'Rocas' y 'Minerales', y acoge criterios distintos de matiz económico, industrial, laboral y comercial...”*

Este párrafo recoge la problemática que quiero expresar: no se puede dejar al técnico y al promotor la posibilidad de decidir qué tipo de recurso es el explotado, según se haga hincapié en que el recurso (rocas ornamentales) una vez extraído se va exportar o en que los terrenos no son francos y registrables, pues esto debería ser indicado por la ley.

13. Compatibilidad de aprovechamientos.

La problemática del punto anterior, es decir, la clasificación incorrecta de los recursos materiales, nos lleva a otro punto conflictivo, la compatibilidad de los aprovechamientos.

Esta problemática, que ya fue prevista por el legislador, se resuelve aplicando el art. 36 de la Ley de Minas, bajo la rúbrica “Compatibilidad de aprovechamientos”.

Tenemos que hacer una aclaración previa para entender bien este punto, que es la relativa a la resolución de otorgamiento, es decir, cómo se otorgan (forma, superficie) los derechos mineros.

Las autorizaciones de la sección A) y B) se otorgan por medio de una resolución y un plano de demarcación. Este plano viene definido por unas coordenadas concretas (en coordenadas UTM, por lo que el perímetro está ajustado al metro o al centímetro según la precisión) que determinan el perímetro de la autorización. Debido a esto no puede haber otro denuncia minero en la misma superficie y no puede haber solapamiento de recursos (por lo menos en teoría, ya que en la práctica, por errores en la realización de los planos de demarcación, sí que ha habido solapamientos, sobre todo en autorizaciones antiguas).

Las concesiones mineras de la sección C) y D) se otorgan por cuadrículas mineras. Los meridianos y paralelos que las definen están preestablecidos, de modo que, aunque el perímetro autorizado de trabajo sea inferior (por la necesidad de definir el perímetro efectivo de trabajo en los estudios medio-ambientales), estas cuadrículas mineras son de unas treinta hectáreas de superficie cada una.

El estudio de la compatibilidad surge cuando se realiza una solicitud de la sección A) o B), dentro del perímetro de la sección C) o D). Al revés es difícil, aunque lo permite la ley, porque el que solicita la concesión nueva no está dispuesto al pago del justiprecio de la explotación minera de la sección A) abierta y la Administración suele declarar incompatibles los derechos mineros, resolviendo de mayor interés los de la sección A), al no instar el promotor de la sección C) trabajar en esa zona.

El procedimiento específico para la declaración de compatibilidad o incompatibilidad de los trabajos está regulado en el art. 22 de la Ley de Minas y desarrollado en el art. 29 del Reglamento General para el Régimen de la Minería. Este último precepto legal, en sus apartados 1 y 2, dispone:

"1. Si, dentro del perímetro de un permiso de investigación, de una concesión para explotar recursos de la Sección C), o de una autorización para el aprovechamiento de recursos de la Sección B), se solicitara autorización para recursos de la Sección A), la Delegación Provincial correspondiente, previa confrontación sobre el terreno, determinará la compatibilidad o incompatibilidad de los trabajos.

Para ello, concederá vista del expediente al titular del permiso o concesión de explotación, o autorización de aprovechamiento, durante el plazo de un mes, a fin de que pueda presentar dentro del mismo las alegaciones que estime convenientes. Seguidamente se concederá audiencia al solicitante, también con un mes de plazo, para que pueda contestar y alegar lo que creyese conveniente a su derecho.

2. Si la Delegación Provincial estimase que los trabajos son compatibles, otorgará la autorización de explotación solicitada. Contra esta resolución podrá interponerse el correspondiente recurso de alzada.

3. Si la Delegación Provincial entendiese que los trabajos son incompatibles, elevará el expediente, acompañado de su informe, a la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción, la cual, mediante los asesoramientos que estime pertinentes, entre ellos el del Consejo Superior del Departamento, declarará cuál de las explotaciones o trabajos es de mayor interés o utilidad para la economía nacional. Esta resolución será igualmente recurrible.

De declararse de mayor interés los de las Secciones B) o C), se cancelará el expediente de autorización de explotación de los recursos de la Sección A).

De prevalecer la explotación de recursos de la Sección A) se otorgará esta, si procede, y sin perjuicio de los derechos del titular del permiso, concesión o autorización de aprovechamientos existentes, sobre el resto de la superficie que tuviera demarcada.

*4. Antes de comenzar los trabajos, el titular de los recursos de la Sección A) cuyo aprovechamiento prevalece habrá de indemnizar los perjuicios que se originen o depositar la cantidad que se señale por la Administración. La valoración de estos perjuicios se regulará conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, a partir del trámite de justiprecio y considerándose en estos casos declarada la utilidad pública de la explotación del recurso de la Sección A)”.
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA DE ALICANTE*

Este proceso que parece claro y que ha dejado en manos de la Administración la declaración de la compatibilidad o incompatibilidad de los recursos minerales ha llevado a numerosas interpretaciones.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas se soluciona declarando la compatibilidad, si el titular de la sección C) no se opone a la explotación de la nueva solicitud de la sección A).

Pero esta interpretación cómoda y particular no es lo que estipula nuestra legislación minera. Pues incluso cuando haya oposición del titular de la explotación de recursos de la sección C) podría declararse la compatibilidad de la explotación de recursos de la Sección A) al nuevo solicitante, sin perjuicio de los derechos del titular del aprovechamiento existente sobre el resto de la superficie que tuviera demarcada, como recoge el art. 29.3, párrafo 3º del referido Reglamento y de la obligación de indemnizar

los perjuicios que se originen al titular de la explotación de recursos de la sección C), conforme al art. 29.4 del citado Reglamento.

Y, antes de declarar la incompatibilidad y dejar los recursos sin explotar (en contra del criterio del fomento de la riqueza nacional), también cabe plantearse que el Estado imponga al titular de la explotación de recursos de la sección C) la explotación simultánea de los recursos de la Sección A), por causa del interés nacional, según contempla el art. 95.1 del referido Reglamento, en la misma línea que los arts. 33.1 y 77 del mismo texto normativo.

14. Los hidrocarburos.

Los hidrocarburos no se encuentran incluidos en la ley de minas, pero los incluimos en el trabajo debido a su importancia estratégica.

Los hidrocarburos están regulados por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en cuyo art. 2 dice: *“A los efectos del artículo 132.2 de la Constitución tendrán la consideración de bienes de dominio público estatal los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España conforme a la legislación vigente y a los convenios y tratados internacionales de los que sea parte.”*

La importancia y el valor energético de estas sustancias hizo que se separaran de la sección B) de la ley de minas, desde el año 1927. Están regulados por legislación independiente y, en este año, el Estado se reserva todas las actividades relacionadas con este sector configurándose como uno de los sectores monopolizados por el Estado, pues éste llevará a cabo todas las operaciones, investigación, explotación, refinado y comercialización, a través de la sociedad estatal CAMPSA.

En los años cincuenta del siglo XX, se liberalizan las actividades extractivas, dando paso a la libre iniciativa de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (también el refinado).

La ley de 27 de junio de 1974, aprobada en plena crisis energética mundial, intentó aumentar la capacidad inversora, eliminando las limitaciones de superficies o denuncias a nombre de un mismo titular, y procedió a liberar reservas a favor del Estado. La

comercialización llegó más tarde, con el ingreso de España en la Comunidad Europea y la trasposición de las normas europeas, en el año 1992.

Con esto llegamos a la vigente Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que regula las siguientes actividades: la exploración, la investigación y la explotación de yacimientos y de almacenamientos subterráneos de hidrocarburos. Como también regula el comercio exterior, refinado, transporte, almacenamiento y distribución, etc.).

Como todo lo referente a la minería indicado anteriormente, las autorizaciones de hidrocarburos están sometidas a intervención pública y son las Comunidades Autónomas las que realizan los otorgamientos de estos recursos o el Estado, si afectan a superficie de más de una Comunidad Autónoma.

Les corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la legislación básica, así como la ejecución de la misma.

Los yacimientos de hidrocarburos, que hasta esta ley habían sido demaniales (y exclusivas del Estado), pasan, según la legislación vigente, a ser de dominio público estatal y, para el almacenamiento, exploración, investigación y explotación, requieren autorización previa.

La ley de Hidrocarburos sigue a grandes rasgos las figuras definidas anteriormente para las minas, con algunas particularidades:

Exploración: La exploración superficial terrestre, de mero carácter geológico, podrá efectuarse libremente en todo el territorio nacional, mientras que, para otros trabajos, se requerirá autorización. A diferencia de la Ley de Minas, este permiso de exploración no concede derechos exclusivos o monopolísticos.

Permiso de Investigación: Habilita para investigar en exclusiva sobre una determinada superficie (un mínimo de 10.000 hectáreas y un máximo de 100.000 hectáreas), teniendo su titular un derecho preferente a solicitar una concesión de explotación, así como la utilización de las estructuras, como almacenamiento subterráneo de hidrocarburos.

La vigencia de este permiso de investigación es por seis años, prorrogable de forma excepcional, por un nuevo periodo de tres años más, que lleva consigo la reducción de la superficie del perímetro de investigación en un cincuenta por ciento.

El solicitante del permiso de investigación deberá acreditar su capacidad legal, técnica y económico financiera, y aportar la superficie del permiso de investigación y el plan de investigación, que comprenderá el programa de trabajos, el plan de inversiones, las medidas de protección medioambientales y el plan de restauración.

Una vez comprobada la documentación, la Administración someterá a información pública la solicitud del permiso de investigación, a fin de que, en el plazo de dos meses, puedan presentarse ofertas en competencia. Reglamentariamente, se regularán los criterios de valoración en el caso de ofertas en competencia, teniendo en cuenta, entre otros, la mayor cuantía de las inversiones, la rapidez de ejecución del programa de inversión y la prima ofrecida por encima del valor del canon de superficie para los permisos de investigación y las concesiones de explotación.

Otra característica de los permisos de investigación es la compatibilidad con los denuncios de otros recursos minerales (incluidos los hidrocarburos). En caso de incompatibilidad de los trabajos, se recurrirá al régimen de compatibilidad indicado anteriormente, declarando uno de ellos el de mayor interés público.

Concesión de explotación: La concesión de explotación de yacimientos de hidrocarburos confiere a sus titulares el derecho a realizar en exclusiva la explotación del yacimiento de hidrocarburos, por un período de treinta años, prorrogable por dos períodos sucesivos de diez. La concesión de almacenamiento es por cincuenta años prorrogable por dos periodos sucesivos de diez años. Cuando un mismo titular primero explote un yacimiento y después lo use como almacenamiento, la duración de la concesión será de noventa y nueve años.

Para la solicitud de la concesión, se deberá presentar memoria técnica, detallando la situación, extensión y datos técnicos de la concesión que justifiquen su solicitud; plan general de explotación; programa de inversiones; estudio de impacto ambiental; estimación de reservas recuperables y perfil de producción, en su caso; y plan de desmantelamiento y abandono de las instalaciones, una vez finalizada la explotación del

yacimiento o del almacenamiento subterráneo, así como la recuperación del medio ambiente.

La obtención de la concesión puede producirse directamente (solicitándola y justificando lo anterior, es decir la existencia de un recurso y la explotabilidad del mismo) o por medio de un concurso convocado sobre superficies liberalizadas por el Estado o por caducidad de alguno de los denuncios.

Como en todo lo referente a la minería, es preceptivo, antes de ponerse a trabajar, el haber obtenido las respectivas autorizaciones administrativas ya sean de la Administración autonómica, ya sean del Estado.

15. La minería y el medio ambiente.

1. La relación de la minería con el medio ambiente ha sido muy variada a lo largo del tiempo. En un principio, las empresas mineras no tenían que solicitar ninguna autorización medioambiental, no se debía llevar ningún control al respecto de tal carácter.

Esto tuvo como consecuencia que, en determinadas zonas, se realizaran unas actuaciones contra la atmosfera, suelo o aguas que afectaron a tales elementos naturales de una forma desmedida. Un ejemplo lo tenemos en la bahía de Portmán, en la que los estériles mineros depositados desplazaron la línea de costas más de 250 m mar adentro.

Las primeras leyes de regulación del medio ambiente se crearon para indemnizar a agricultores por los daños ocasionados por la minería al arbolado y a las siembras (1859).

Encontramos otras normas de protección medioambiental (esta vez, sí sobre la minería en concreto) en el año 1900, que se aprobó el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas; legislación surgida para evitar la contaminación, en las provincias de Santander y Vizcaya, a los cauces públicos ocasionada por el lavado de los minerales (igual que en la bahía de Portmán).

La Ley de Minas vigente de 1973, ya establece en ella algunos preceptos de respeto al medio ambiente, como su art. 33.2, que dice que *“podrá otorgar o denegar la autorización, imponiendo en el primero de los casos las condiciones necesarias para el aprovechamiento racional de los residuos y, en especial, las medidas adecuadas en*

orden a la protección del medio ambiente" el incumplimiento de esta norma puede llevar consigo sanciones o hasta la propia caducidad de los derechos mineros.

El art. 5 de la Ley de Minas estableció la habilitación para el desarrollo reglamentario de la normativa medioambiental y tuvo como consecuencia la aprobación del Real Decreto 2994/1982 (ya derogado), que obligaba a todas las explotaciones mineras (incluidas las ya autorizadas) a realizar un plan de restauración y llevar la explotación de acuerdo con el proyecto presentado y aprobado por la autoridad competente (la de minas), sin perjuicio de que, para la aprobación del mismo, se consultara al organismo de medio ambiente.

Precepto que trajo también varias interpretaciones según Comunidades Autónomas, pues, en unas Comunidades se notificaba el proyecto de restauración al organismo ambiental, se le daba un plazo para contestar y si no lo hacía en ese plazo, se resolvía por el órgano competente en minas, mientras que en otras el informe era preceptivo.

Por otro lado, la solicitud de la autorización, después de dicha fecha, conllevó el estudio y aprobación en el mismo acto de los dos proyectos específicos (el minero y el de restauración).

2. En la actualidad, las autorizaciones y otros mecanismos que se exigen para compatibilizar la minería y el medio ambiente son las siguientes.

a) Evaluaciones ambientales:

En realidad, para las explotaciones mineras la que está prevista es la "Evaluación de impacto ambiental de proyectos", o sea la denominada "Evaluación de impacto ambiental ordinaria", conducente a la formulación de la declaración de impacto ambiental, en el caso de "explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas y se dé alguna de las circunstancias recogida en el Grupo 2, letra a, del Anexo I a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (que la superficie de terreno afectado supere las 25 ha.; que tengan un movimiento total de tierras superior a 200.000 metros cúbicos anuales, etc.). Pero también, aunque no se den las características anteriores, cuando las explotaciones se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos,

Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales (según se recoge en el Grupo 9, letra a, punto 15, del mismo Anexo).

Sin embargo, E. MOREU CARBONELL ha destacado que, además de las explotaciones mineras en concreto, si se aprueban Planes mineros, éstos se someten, a la “Evaluación ambiental estratégica de planes y programas” del art. 6 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, como ha sido el caso del Plan Sectorial de actividades extractivas de Galicia regulado en el Título III de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia²⁵.

b) Autorizaciones ambientales:

Las explotaciones mineras no están sometidas a *autorización ambiental integrada*, pues ésta solo se contempla para la producción y transformación de metales del punto 3 del Anejo I del RDLegislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y para las industrias minerales del punto 3 de dicho Anejo (como la Producción de cemento, cal y óxido de magnesio; Instalaciones para la fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio; e Instalaciones para la fundición de materiales minerales, con determinadas características indicadas en el citado Anejo). Tal licencia se otorga por órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sí que están sujetas las explotaciones mineras a las *licencias ambientales* herederas de las licencias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. El ejemplo lo tenemos en el sometimiento en la Comunidad Valenciana a la licencia ambiental prevista en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. Dicha Ley exige, en su Anexo II, punto 3.5, tal licencia para las “Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas y normativa complementaria”, cuando se dé alguna de las circunstancias enumeradas allí. Y, en el punto 3.6, del mismo Anexo lo hace para las “actividades extractivas e instalaciones de

²⁵ E. MOREU CARBONELL (2009, p. 196).

los recursos explotados no incluidas en los epígrafes anteriores". Tal licencia se otorga por órganos de la Administración municipal.

c) Planes de restauración y Planes de Gestión de residuos.

Dice el art. 4.1 del RD. 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, que "con carácter previo al otorgamiento de una autorización, permiso o concesión regulada por la Ley [...] de Minas, el solicitante deberá presentar ante la autoridad competente en minería un plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras cuyo contenido se ajustará a lo establecido en el presente real decreto, teniendo en cuenta los aspectos propios de su actividad que puedan tener efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas". Y añade que dicho plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de la autorización, permiso o concesión. Lo que culmina diciendo que "no podrán otorgarse autorizaciones, permisos o concesiones reguladas por la Ley de Minas sin tener autorizado un plan de restauración y, una vez otorgados, no podrán iniciarse los trabajos hasta tener constituidas las correspondientes garantías financieras o equivalentes que aseguren su cumplimiento" (art. 4.2).

La interpretación que se ha dado a la aprobación de este proyecto ha sido variada. En Comunidades Autónomas como Murcia o Alicante, se ha venido considerando totalmente necesaria su aprobación por parte del servicio de medio ambiente de la comunidad autónoma correspondiente (independientemente del tiempo que tarden en contestar), mientras que, en otras Comunidades, como Castilla León, si éstas no contestan en un plazo de un mes, se ha venido dando por aprobado por parte de la Administración de medio ambiente y se ha resuelto favorablemente por el Servicio de Minas.

Un Plan de gestión de residuos debe incluir todo Plan de restauración –nos dice el art. 3.5 del citado RD. 975/2009-. Y, en su art. 17, se matiza que en él "la entidad explotadora garantizará que estos residuos se gestionan de un modo que no suponga peligro para la salud de las personas y sin utilizar procesos o métodos que puedan dañar el medio ambiente y, en particular, suponer riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin causar molestias debidas al

ruido o los malos olores y sin afectar negativamente al paisaje ni a lugares que representen un interés especial”.

Y es que aquí la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, ha obligado a cumplir los requisitos para el cierre y mantenimiento posterior de las instalaciones de residuos (art. 12) y, por otro lado, establece la responsabilidad de la entidad explotadora por la prevención y reparación de los daños ambientales; remitiéndose a la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental.

d) La responsabilidad medioambiental.

El art. 81 de la Ley de Minas ya establece que todo titular o poseedor de derechos mineros será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos así como los producidos a los aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de agua, invasión de gases y otras causas similares y de las infracciones de cometa en relación con las prescripciones establecidas para la protección del medio ambiente, en el momento del otorgamiento.

Por otro lado, de acuerdo con el principio ambiental de quien contamina paga se aprobaron las directivas europeas 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental y 2006/21/CE, sobre residuos de actividades extractivas; que ha tenido su transposición en España por la ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Dicha Ley obligará a tener seguros de responsabilidad medioambiental a las actividades extractivas (y a otras actividades potencialmente contaminadoras) en función de su peligrosidad y las normas de UNE (ISO 14000) que tengan.

e) Otras autorizaciones específicas en función de las características particulares de la actividad (estudios de afecciones a Red Natura, vertidos al mar, etc.).

3. En otro orden de cosas, el control medioambiental realizado por las Comunidades Autónomas y los municipios ha provocado conflictos con el Estado.

Un ejemplo de lo anterior lo podemos observar en la STC 64/1982²⁶, que declaró inconstitucional la prohibición de las actividades extractivas en una superficie extensa, por privar al Estado Español de determinadas riquezas. Como también se indica, en la citada sentencia, que, en el caso de no poder llevar la restauración, el Estado puede declarar la actividad minera prioritaria respecto al medio ambiente o, lo que es lo mismo, que “*el deber de restauración deberá ajustarse a las posibilidades de llevarlo a cabo*”.

También existen manifestaciones en las que los municipios han denegado licencias para impedir la actividad minera o que han prohibido ésta directamente. La jurisprudencia del Tribunal Supremo lo que ha declarado²⁷ es que se deben obtener de forma independiente las autorizaciones ambientales y los títulos administrativos de la autoridad de minas y que para poner en marcha las explotaciones mineras se deben obtener todas ellas así, en muchos municipios, es necesario presentar previamente la autorización del órgano sustantivo, en la documentación necesaria para otorgarse la licencia de apertura). Y ha precisado que no puede prevalecer la explotación minera a espaldas de la protección medioambiental, en los siguientes términos:

“... no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la protección a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente”.

El caso es que en los últimos años se cierran más explotaciones que las que se abren, por denegación de autorizaciones o caducidad de los títulos de explotación obtenidos.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, que enjuicio la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña

²⁷ Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 22 julio 1988, RJ\1988\6345.

4. En la actualidad el problema se ha acentuado mucho, porque las explotaciones mineras tienen mala fama desde el punto de vista ambiental y han generado rechazo en la población, hasta el punto de que, en algunos libros de texto de la enseñanza no universitaria, se transmite la idea de conexión de explotación minera con país no desarrollado, llegando a ser muy difícil obtener las autorizaciones o concesiones mineras.

Sin embargo, según mencionaba el Director de Minas de Castilla-La Mancha, en una conferencia, es preocupante comprobar que, mientras la minería no suponía más del 2% del PIB, sin embargo estaba presente (repercutía) en más del 60 % del PIB, pues sin áridos no se hacen casas, carreteras, etc.

La problemática ha llegado a ser tal que la propia Unión Europea ha tomado cartas en el asunto en uno de sus documentos en el que propone medidas para proteger y mejorar el acceso a las materias primas para la Unión Europea (UE), por considerarlo un factor clave en su competitividad²⁸. Lo expresa en los siguientes términos:

“Dejando aparte la evolución relacionada con la volatilidad de los precios y la interacción entre los mercados físicos y financieros de productos básicos, los suministros físicos de materias primas siguen siendo una cuestión esencial. En 2008, la Comisión lanzó la «Iniciativa de las materias primas» [30] (RMI), que estableció una estrategia integrada para responder a los distintos retos relacionados con el acceso a las materias primas distintas de las energéticas y agrícolas.

La Iniciativa se basa en tres pilares: garantizar condiciones equitativas de acceso a los recursos en los países terceros; intensificar el abastecimiento en materias primas procedentes de fuentes europeas, potenciar la eficiencia de recursos y fomentar el reciclado. Un elemento de la estrategia es la necesidad de una «diplomacia de las materias primas» anclada en políticas más amplias dirigidas a los países terceros, como el fomento de los derechos humanos, la gobernanza, la resolución de conflictos, la no proliferación y la estabilidad regional. La sección presente examina los resultados obtenidos a día de hoy

²⁸ COM(2008) 699 final, Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 17.11.2009

para elaborar la lista de las materias primas fundamentales y los resultados en materia de comercio, desarrollo, investigación, eficiencia de recursos y reciclado. La sección 5 estudia medidas ulteriores.”

5. El futuro de la relación del medio ambiente con la minería pasa, como dice el informe de 5 de agosto de 2014, dictamen de la Iniciativa Europea Sobre Materia Primas, por un intento de compatibilizar las actividades con los valores medioambientales de la zona, respetando al máximo éstos (dentro de lo que la actividad lo permita, con esto no quiero decir que no haya minería incompatible con el medio ambiente, lo que quiero decir es que hay que fomentar el estudio de intento de la compatibilización de ambas actividades).

Un ejemplo de compatibilización lo tenemos en el anuncio publicado en “El Economista”, del 30 de mayo de 2017 titulado “*¿Cómo mover una ciudad entera? La minera sueca LKAB trasladará Kiruna a 3 kilómetros de distancia (una ciudad de 18.000 habitantes)*”.

Pero el contrapunto de lo anterior lo tenemos en otra noticia española “*La presencia del águila imperial y del lince impide la única mina de tierras raras de España... En Europa no existe ninguna mina de tierras raras, un conjunto de minerales básicos para la alta tecnología*”²⁹.

Podemos observar, con lo anterior, cómo en otros países europeos donde ha habido una tradición minera y medio ambiental, se intenta compatibilizar este tipo de actividades con la protección del medio ambiente, más que en España.

5. Para finalizar este apartado y debido a la importancia que está adquiriendo, hay que mencionar la jurisprudencia del TEDH sobre el medio ambiente y, sobre todo, la afección de ésta a la minería.

Lo primero es que, por ahora, no hay ningún precepto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos que reconozca un derecho a un medio ambiente saludable. Pero el TEDH, para establecer la jurisprudencia al respecto se basa en el artículo 8 del

²⁹ Periódico “El País” de 29 de mayo de 2017.

Convenio³⁰, diciendo que se lesiona tal derecho cuando una agresión medioambiental causa un perjuicio directo a las personas. Y posteriormente se da un avance en la jurisprudencia, estipulando que puede haber una afección incluso cuando no haya un perjuicio directo a las personas, solo una posibilidad³¹, aunque solo haya un riesgo potencial.

A raíz de STEDH de 19 de febrero de 1998 (*Guerra y otros*, 14967/89), se establece que, en las evaluaciones de impacto ambiental, “*al abordar asuntos complejos en materia de medio ambiente y política económica, deben incorporar al proceso de decisión los estudios e investigaciones necesarios que les permitan evaluar con carácter previo los efectos ambientales y el impacto sobre la salud de las personas de esas actividades, así como ponderar los intereses en conflicto (párrafo 128).*”

Pero la Sentencia del TEDH que se refiere directamente a la minería es la de 10 de noviembre de 2004 (*Taskin y otros c. Turquía*).

³⁰ Que consigna lo siguiente:

1. “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

³¹ STEDH de 19 de febrero de 1998 (*Guerra y otros*, 14967/89), en la cual, tras la acumulación de basuras en Nápoles, se condenó a la República italiana por no haber proporcionado a los actores información esencial que les hubiera permitido evaluar los riesgos que corrían habitando cerca de una fábrica química y actuar en caso de accidente. El Gobierno italiano alegó que no había habido perjuicio directo a la salud de las personas y el Tribunal argumentó que “el artículo 8 también exige que los ciudadanos puedan recibir información suficiente para evaluar el daño al que se exponen”, el riesgo potencial de los ciudadanos.

Los antecedentes de hecho son los siguientes: En una mina de oro se prevé utilizar para su extracción cianuro de sodio. Se somete a evaluación de impacto ambiental en 1994 y se decide autorizarla. Los actores recurren la autorización y se ordena la suspensión temporal de la explotación, llegándose a la conclusión de que, después de estudiar los impactos ambientales (suelo, agua, etc.) y el bien que iba a realizar (puesto de trabajo generado, riqueza para el pueblo, etc.), se declara incompatible la mina con el medio ambiente. Las autoridades administrativas no toman medidas para asegurar la paralización y se sigue con la actividad minera, ante lo cual un tribunal llega a juzgar por lo penal a los administradores de la mina, por realizar las actividades sin todas las licencias necesarias. Finalmente, los responsables de la mina (sin pararla), realizan estudios y como consecuencia de los mismos cambian el proceso productivo (más acorde con el medio ambiente) y, tras someterse nuevamente a evaluación de impacto ambiental, se vuelve a autorizar la mina.

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, analiza varias cuestiones. Primero, la validez de la orden de paralización³². Segundo, el proceso de autorización tras cambiar el proceso productivo, respecto del cual estima la sentencia que sí ha habido "Evaluación de Impacto Ambiental", pero que no se ha cumplido con lo preceptuado en la STEDH de 19 de febrero de 1998 (*Guerra y otros*, 14967/89), es decir someter a información pública el nuevo proyecto. Y, por eso, condena al estado de Turquía.

Y lo tercero e importante en esta sentencia es que estipula que la evaluación de impacto ambiental debe contemplar el estudio a las personas y que, si este estudio llega a la conclusión de que hay un peligro ex ante para personas, es motivo suficiente para negar la actividad minera, sin ser necesario que surja o se demuestre, como hasta ahora, el peligro ex post³³.

³² Estipula que si ha cambiado el proceso productivo la orden de paralización puede dejar de tener efecto, que no puede haber una sentencia que sea para siempre.

³³ Sentencia ratificada en idénticos términos en el caso *Öçkan y otros c. Turquía*, de 28 de marzo de 2006, autorizar la actividad de una planta de acero, altamente contaminante, dice el tribunal que "*dado el elevado grado de contaminación atmosférica, argumenta el Tribunal, es lógico pensar que la calidad de la vida privada y familiar de la demandante había disminuido*".

6. Y, finalmente, debo destacar que, desde hace unos años, en los estudios de medio ambiente, se introduce el impacto en la salubridad humana, estudiando la dirección de los vientos y las posibles afecciones a las poblaciones próximas. Y las resoluciones de medio ambiente han cambiado algunos parámetros de medición, como, por ejemplo, la medición de los ruidos en los límites de las viviendas (hasta la fecha, era en el límite de la parcela, pero con límite de medición sonora superior al realizarlo como suelo industrial o como industria).

Como, asimismo, hay que poner de manifiesto que España tiene regulados todos los límites de emisión, inmisión, suelo, vertidos, residuos, etc. que se permiten.

16. La transmisión de los derechos mineros

La vigente legislación de minas adopta el criterio de otorgar ex lege la facultad de transmitir, todo o parte y por cualquier medio admitido en derecho, los derechos mineros de los que se es titular, si bien condiciona su eficacia final a la decisión última de la Administración (art. 94 y ss. de la Ley 22/1973).

Es decir, se presenta la documentación de cambio de titularidad a la Administración y ella es la que tiene, en última instancia, la aprobación del mencionado cambio de titularidad.

De manera resumida, el cambio de titularidad se realiza de la siguiente forma para cada uno de los recursos estudiados:

A) Recursos de la sección A) y B):

Al ser derechos generados por una autorización administrativa, la solicitud de transmisión se realizará por ambas partes, a través de una instancia a la autoridad de minas, a la que se acompañará el contrato o título de transmisión del derecho minero visado por hacienda (transmisiones patrimoniales, no quiere decir que haya que pagar, porque pueden ser dos mercantiles y estar sometidas a IVA y exentas de transmisiones patrimoniales), con la documentación acreditativa de que el adquirente reúne las condiciones precisas para ser titular de derechos mineros. Y la Administración, una vez estudiada la documentación presentada, autoriza la mencionada transmisión (art. 119 del Reglamento de Minas).

B) Recursos de la Sección C) y D):

La transmisión de los recursos de la sección C) viene recogida en los art. 120 y siguientes del Reglamento de minas y ampliada a la sección D), en el art. 1.3 de la ley 54/1980, de 5 de noviembre de modificación de la ley de minas.

La transmisión de todo o parte del denuncia minero se realizará por cuadrículas mineras completas (recordemos que la cuadrícula minera es la unidad mínima e indivisible que permite la ley de minas para las concesiones mineras), junto con la solicitud de cambio de titularidad. Se presentarán los documentos de que el nuevo titular reúne las condiciones legales para ser titular de derechos mineros y los documentos que demuestren que el adquirente reúne las capacidades técnicas y económicas para llevar a cabo los proyectos aprobados. También hay que presentar la escritura de venta de los derechos mineros, visado por hacienda.

C) Particularidad de las transmisiones mortis causa:

Para las transmisiones mortis causa, será necesaria la notificación a las Administraciones competentes, en el plazo máximo de un año desde el fallecimiento del titular del derecho, a fin de obtener el cambio de titularidad.

Según indica el reglamento, si el heredero no reúne la capacidad para ser titular de derechos mineros, dispondrá de un plazo, igual de un año, para transmitir el título de sus derechos a terceras personas que si reúnan dichos requisitos (admite la posibilidad de prórroga justificada, previa solicitud indicando los motivos que los justifican).

De no hacerlo así o de no aceptar la herencia, se procederá a la cancelación del expediente y a la caducidad del derecho minero. Toda transmisión mortis causa lleva consigo el haber liquidado el pago del impuesto general de sucesiones.

D) Otras disposiciones generales:

Finalmente se establece que, en todas las transmisiones de derechos mineros, el nuevo titular se somete a las condiciones del otorgamiento, a las disposiciones de la Ley de Minas, así como se compromete al desarrollo de las labores ya aprobadas y a todas las

obligaciones del titular³⁴, sobre todo en temas de seguridad minera y de protección del medio ambiente.

E) Cuestiones planteadas por la transmisión de derechos mineros:

a) Naturaleza jurídica de la autorización administrativa para poder transmitir derechos mineros.

La primera cuestión se centra en que, para poder solicitar la transmisión de los derechos mineros, es necesaria la presentación del contrato de venta, cesión, etc., pero la Administración debe refrendar el mencionado cambio de titularidad. Las dos dudas que surgen son, primero, si esa autorización es previa al contrato o posterior al mismo y, segundo, si es a posteriori y se deniega la transmisión, qué consecuencias tiene ello en el contrato firmado.

En la práctica, en la mayoría de los cambios de titularidad, primero, se realiza y se firma el contrato de cesión de los derechos mineros y se tramitan los impuestos de transmisiones patrimoniales en hacienda y, después, se presenta a la Administración competente para que dicte la resolución pertinente sobre la autorización. Los más precavidos ponen alguna cláusula de que la validez de este contrato estará supeditada a la autorización por parte de Administración. Sobre todo se suele poner esta cláusula para poder regular los efectos que tendría el contrato firmado si la Administración no lo aprobase, como, por ejemplo, que el contrato tendrá validez y que se buscará otra solución que permita la validez de la transmisión (se estudian otras alternativas, pero se asegura la transmisión y el acuerdo).

Lo correcto (algunas Comunidades Autónomas así lo instan en sus protocolos) sería presentar un precontrato de compraventa del derecho minero supeditado a la autorización por parte de la Administración, con ofrecimiento de un plazo, posterior a la resolución del cambio de titularidad, para presentar los contratos definitivos visados por Hacienda y la previsión una resolución administrativa posterior definitiva. Si se observa, lo que se hace es un trabajo doble: dos solicitudes, dos contratos y dos resoluciones por parte de la Administración.

³⁴ Art. 126 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería.

Lo normal es firmar el contrato de cesión del derecho minero y presentar la documentación para su ratificación a la Administración pertinente. Pero es, en este momento, en el que surge la cuestión planteada. ¿Qué pasa si la Administración no autoriza la mencionada transmisión minera?

Desde una concepción eminentemente privatista, se mantiene la tesis de que la aprobación es una formalidad de carácter administrativo cuya omisión no invalida el contrato ni afecta a las obligaciones que nacen de aquél, aunque desde luego les prive de eficacia ante la Administración³⁵. Es decir, el acto fiscalizado ya se ha producido³⁶. Desde la concepción opuesta, se defiende que la autorización administrativa que ratifica el cambio de titularidad es necesaria para la validez de los actos y contratos de transmisión, arriendo o gravamen de las minas³⁷.

Yo considero más acertada la segunda de las tesis expuestas, ya que al ser necesaria la ratificación por parte de la Administración, el negocio no se puede dar como consumado hasta la obtención de la misma.

Esta tesis vendría corroborada por el Dictamen del Consejo de Estado de 8 de julio de 1965³⁸ donde se manifiesta que *“Hay que tener muy en cuenta que las transferencias a que se refiere este expediente se verificaron sin la previa autorización de la Administración concedente; obligación ésta que venía preceptivamente impuesta, en el presente caso. Esta falta de autorización administrativa para la transferencia de la concesión vicia de invalidez el correspondiente acto traslativo por privarse de un elemento esencial que constituye un auténtico presupuesto del negocio de transferencia. A ello no puede obstar la pretendida validez del negocio jurídico privado subyacente a la transferencia, pues sobre ser artificiosa y errónea la teoría que pretende articular un*

³⁵ C. PUYUELO, Derecho minero, op. cit, pág. 95 y sigs.

³⁶ F. GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, vol. I, op. cit., pág. 464

³⁷ C. MARTÍN-RETORTILLO, Transmisión de minas. Necesidad de autorización, op. cit, pág. 260.

³⁸ Exp. núm. 34.021, Recopilación de Doctrina Legal 1964-1965, «BOE» 1969, págs. 220 y sigs.,

negocio jurídico privado desligado de sus posibles elementos de orden jurídico público, resulta indudable que la transferencia de una concesión implica un acto dispositivo, no respecto a un mero derecho subjetivo privado, sino con relación a una titularidad jurídico-pública que no podrá ser transferida sino con observancia estricta de los requisitos exigidos a tal fin. De forma, pues, que la falta de la previa autorización, legalmente exigida para la transferencia de la concesión priva a dicha transferencia de un elemento esencial que invalida, ex ante, el negocio traslativo”.

b) Documentación a presentar y la representatividad y validez de la misma:

Me centraré únicamente en las concesiones mineras, a la vista de distinta regulación de que ha sido objeto en diferentes Comunidades Autónomas.

El cambio de titularidad de una concesión minera está regulado en el art. 123 del Reglamento General para el Régimen de la Minería. En el punto 3.b del mencionado artículo, dice: “3. Cuando se trate de transmisión de derechos mineros de concesiones de explotación, la Dirección General autorizará la transmisión siempre que el adquirente haya acreditado: [...] b) Su solvencia técnica y económica mediante la presentación de los documentos a que se refieren los artículos 68 de la Ley y 89 de este Reglamento, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad”.

El artículo 89 de ese reglamento dice que la documentación a presentar, entre otra es la siguiente “c) Estudio de factibilidad y proyecto de aprovechamiento del recurso o recursos de que se trate, que incluirá: Memoria sobre el sistema de explotación, esquema de la infraestructura, programa de trabajo, presupuesto de las inversiones a realizar y estudio económico de su rentabilidad, y fuentes de financiación, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad. Se incluirán, en su caso, los proyectos correspondientes a las instalaciones de concentración o de beneficio de los minerales. Todo ello deberá ser suscrito por titulado de Minas conforme a su competencia”.

Como se observa, si seguimos al pie de la letra el mencionado artículo, entre la documentación a presentar en el cambio de titularidad, se encuentra la presentación de un nuevo proyecto de explotación. Algunas Comunidades Autónomas así lo han

interpretado³⁹, otras han interpretado que lo único que hay que presentar es la documentación de la solvencia técnica y económica⁴⁰.

La problemática surge en el primero de los casos, cuando se presenta un nuevo proyecto de explotación, que tiene dos consecuencias o posibilidades diferenciadas:

Primera: Como se ha mencionado anteriormente, el nuevo titular debe asumir todos los derechos y obligaciones que conlleva la explotación, en cumplimiento del artículo 126 del Reglamento General para el Régimen de la Minería. Según este artículo, se realiza el cambio de titularidad de lo que ya hay autorizado, por lo que se efectúa el cambio de titularidad del proyecto aprobado. Entonces, ¿para qué presentar un nuevo proyecto? Y, además, tampoco sería necesaria la presentación del proyecto ya aprobado, pues, según la ley de procedimiento administrativo, no es necesaria la presentación de la documentación de la que la Administración ya dispone (art. 53.1.d de la Ley 39/2015).

Segunda: Si no se presenta el proyecto ya autorizado y aprobado, sino un nuevo proyecto en la misma zona, pero con maquinaria actual y con características similares pero distintas (puede variar el número de máquinas, tipo, personal, etc.), la Administración no podrá emitir resolución autorizando el cambio de titularidad, basándose exclusivamente en el mismo, ya que previamente tendrá que exigir las correspondientes autorizaciones medioambientales (o por lo menos hacer las consultas de si ha habido modificación sustancial del proyecto y por lo tanto a que trámites medioambientales se debe someter); de modo que la autorización será nueva, ya que se basará en una documentación nueva aportada.

La paradoja es que las dos interpretaciones realizadas en los cambios de titularidad de los derechos mineros de la sección C) incumplen en algo la ley. Si no se presentan los proyectos (de explotación entre otros), se incumple el art. 123.3.b) del Reglamento General y, si se presenta y se adjunta copia del proyecto antiguo, es reiterativo e innecesario. Como también, si se presenta nuevo y actualizado, se incumple el art. 126 de tal Reglamento, ya que lo que se obtiene es una autorización ex novo y no la ya

³⁹ Comunidad Autónoma Región de Murcia, Código de procedimiento 1054.

⁴⁰ Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, código de procedimiento 010137, Autorización Transmisión de Derechos Mineros

existente, por lo que se tendrá que estar a la resolución basada en la documentación presentada.

17. Ejercicio de la potestad expropiatoria.

Latiendo siempre la finalidad de fomento de la riqueza nacional, la ley de minas faculta al explotador, en el caso de no llegar a un acuerdo con los propietarios de los terrenos necesarios, a la ocupación temporal o expropiación de los bienes y derechos precisos para realizar los trabajos autorizados.

No regula dicha Ley sistemáticamente el proceso expropiatorio, sino que contiene unas reglas especiales referidas a los recursos mineros, según su clasificación (no es de la misma forma una autorización que requiere se declaración de utilidad pública previa, que de las concesiones que con solo su aprobación es declarado de utilidad pública). Estas reglas están recogidas en el título X.

Establece en uno de sus puntos, a modo de ejemplo, que *“la aprobación del proyecto y de los planes inicial y anuales a que se refieren los artículos 47 y 48 de esta Ley, llevará implícita la declaración de necesidad de ocupación de los terrenos, si se cumplen las condiciones establecidas en el número 2 del artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa”*⁴¹.

En lo no previsto en la Ley de Minas y su Reglamento de desarrollo, será de aplicación la Ley de Expropiación Forzosa vigente⁴².

18. Intentos de reforma legislativa.

En los últimos años, ha habido varios intentos de modificar la Ley de Minas sin éxito. El último fue del año 2014⁴³. En él, se vuelve a la clasificación en dos secciones de los

⁴¹ El mencionado punto dice “Cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados.”

⁴² Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa

recursos minerales. Además, la diferencia de sección vuelve a ser por el tipo de material.

A) En cuanto a la “*Clasificación de los recursos*”, su art. 5 establece la siguiente:

1. Atendiendo a su régimen jurídico, todos los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican en dos Secciones, denominadas A) y B).

2. Pertenecen a la Sección A):

- a) Las aguas minerales y termales.*
- b) Las arenas, gravas y demás materiales para la industria de la construcción, salvo las rocas ornamentales.*
- c) Las arcillas.*
- d) Las acumulaciones constituidas por residuos de actividades reguladas por la presente Ley de Minas o derivadas del tratamiento de sustancias que se encuentren incluidas dentro de su ámbito, que resulten útiles para el aprovechamiento de alguno de sus componentes.*
- e) Los recursos geotérmicos en los que el nivel térmico del fluido sea inferior a 25 °C y no conlleven trabajos cuya profundidad sobrepase los 50 metros.*

3. Pertenecen a la Sección B):

- a) Los yacimientos geológicos que puedan contener cualquier tipo de mineral no clasificado en la Sección A, en particular carbones, minerales radioactivos y rocas bituminosas y los recursos minerales, geológicos y geotérmicos no pertenecientes a la Sección A.*
- b) Las estructuras subterráneas o depósitos geológicos naturales o artificiales producidos como consecuencia de operaciones reguladas por*

⁴³ Borrador del Anteproyecto de ley de minas de 17/11/2014. Puede localizarse en <http://www.minerma.es/wp-content/uploads/2014/10/3.-BORRADOR-LEY-DE-MINAS-nov-2014.pdf>

la presente Ley, que por sus características permite retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo, excluidos los hidrocarburos y el dióxido de carbono, que en él se vierta o inyecte.

- 1. El Gobierno, mediante real decreto, podrá acordar la reclasificación de un recurso mineral o geológico a una Sección distinta, de forma motivada, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España, de conformidad con el procedimiento y condiciones que reglamentariamente se determine”.*

Este proyecto de ley, como se observa, vuelve a clasificar los recursos naturales según la naturaleza del mismo y no según el proyecto de explotación, radio de comercialización o facturación prevista.

La nueva legislación también vuelve a imponer un canon por extracción, que se revertirá en el municipio donde esté situada la actividad minera. Claramente constituye un intento de congregar la minería con los ayuntamientos (esto ya tiene el precedente en igual sentido del art. 17 de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, del Sector de Hidrocarburos.

Supone una vuelta a una legislación de minas muy parecida a la Ley de Minas de 1944, con una clasificación por tipo de materiales y con canon por extracción.

El citado borrador de la Ley de Minas no ha sido aprobado, por la oposición de todos los sectores que intervienen en ella.

19. Conclusiones

1. Como primera conclusión destacaría que la vigente Ley de Minas de 1973 es muy antigua, anterior a la Constitución y que no se ajusta a la realidad actual.

Por lo menos, no encaja muy bien con la minería del Levante Español, caracterizado sobre todo por explotaciones de rocas ornamentales y de materiales para la construcción.

2. La citada Ley puede considerarse incluso inconstitucional en alguno de sus puntos, en tanto en cuanto permite que exista un gran patrimonio minero no explotado, en contra del objetivo de estímulo del crecimiento de la riqueza nacional al que se refiere el art.

131.1 de la Constitución⁴⁴ y que ya destacó el art. 339.2 del Código Civil, al referirse a la minería.

Así, según el actual sistema de otorgamiento para materiales de la sección C) se realiza por cuadrículas mineras, que tienen una extensión aproximada de unas 30 hectáreas. Pero, como puede ser que la superficie realmente autorizada (la que se aprueba por los órganos medioambientales) pise varias cuadrículas, pueden llegar a otorgarse 60 o 120 hectáreas, para una explotación que tiene la posibilidad de trabajar en una fracción pequeña de ella. Por tanto, el resto de la superficie no es explotable por problemas de compatibilidad y no hay un mecanismo que obligue a su explotación, por lo que existe en el Estado un gran patrimonio minero de dominio público que no es explotado.

3. Otro punto que justifica la redacción de una nueva ley de minas lo tenemos en que, en el año 1973, la protección del medio ambiente era residual y no teníamos la conciencia por el ambiente que se tiene actualmente, de modo que es sobre todo, a partir del año 1995, que empiezan a aprobarse las primeras leyes de evaluación de impacto ambiental.

A raíz de esta legislación, en los proyectos de apertura hay que definir dos perímetros: a) el efectivo, donde se va a trabajar (en coordenadas UTM a metro), que va a ser el que se va a afectar; y b) el minero, la superficie que lo ocupa en cuadrículas mineras (formadas por meridianos y paralelos predefinidos de unos 500 x 600 m. aproximadamente). Cosa que es difícil de entender hasta por la propia Administración de medio ambiente, que ha generado una doctrina contradictoria, en la que no queda claro si la superficie autorizada es sólo la definida en coordenadas UTM o toda la cuadrícula. Y ello también tiene como consecuencia que desde el principio se está descartando una gran superficie de explotación efectiva.

3. La legislación de minas también se ha quedado desfasada en temas de seguridad. Las primeras normas en el tema de prevención de riesgos laborales son del año 1995, cuando se aprobó la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos

⁴⁴ Art. 131.1 CE: "El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y *estimular el crecimiento* de la renta y *de la riqueza* y su más justa distribución".

Laborales, en la que se incluyeron las actividades mineras (dentro del Anexo 1, de actividades potencialmente peligrosas). Pero la actividad de minas desde siempre ha tenido una propia prevención de riesgos laborales dentro de ella, así como una legislación específica en forma de ITC (instrucciones técnico complementarias) mineras, por lo que la aprobación de la legislación en riesgos laborales ha causado algunas duplicidades en estos términos.

Por ejemplo, la Ley de minas estipula, en su art. 96.2, que todos los centros de trabajo deben estar bajo una dirección facultativa (de un titulado de minas), que debe velar por la seguridad de las instalaciones. Y, para asegurar su dedicación, el máximo de direcciones facultativas de explotaciones mineras que puede llevar dicho técnico es de 10 (se regula por maquinaria y personal a su cargo).

La ley de prevención de riesgos laborales dice que, además, se tiene que tener contratado un servicio de prevención ajeno (o tener uno propio); que el técnico que realiza los estudios de seguridad no necesita tener la titulación de minas (por lo menos, no es obligatorio); y que puede llevar un número muy alto de centros de trabajo (también por número de empleados, pero supera con creces la reglamentación de minas).

Por lo tanto, hay un puesto que parece duplicado y se plantea en qué posición queda la dirección facultativa. La interpretación más clara es que ésta debe asumir lo dicho por el servicio de prevención e implantar las medidas por él impuestas; pero ello supone poner en temas de seguridad a un técnico no especialista por encima de un titulado específico.

4. Otro tema problemático es el de la liberalización de los servicios, derivado de la transposición de las Directivas europeas en la materia.

Así, se permite, para la autorización de fábricas y centros de trabajo, la presentación de declaraciones responsables. Pero para la minería esto es difícil, ya que la propia ley de minas estipula que toda ampliación de maquinaria (no me refiero solo a la autorización inicial) debe ser aprobada previamente por la Administración competente. Y esto ha llevado al absurdo de si un proyecto de un establecimiento lo presenta un ingeniero industrial, se considera industria y no necesita aprobación previa, pero, si lo presenta

una ingeniero de minas, requiere autorización previa (la autorización la da la misma dirección general), llegando a ser discriminatorio para los ingenieros de minas.

5. Una incongruencia más de la actual legislación tiene que ver con la evaluación ambiental y la obligación de no reducir el ritmo de explotación de la mina.

Según la legislación de minas, se debe presentar un proyecto de explotación donde se reflejen las producciones pretendidas, constituyendo un motivo de caducidad no mantener en forma e intensidad los trabajos aprobados en los proyectos y planes de labores aprobados (art. 109.e del Reglamento de Minas).

Pero, según la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, están sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental las modificaciones de los proyectos presentados que supongan entre otros "un incremento significativo en la utilización de recursos naturales" (art. 7.1.c y art. 7.2.c.4).

Entonces, cómo deben presentarse los proyectos mineros, pues, si el ritmo de explotación proyectado es muy bajo y después se aumenta el mismo, se debe someter de nuevo a evaluación ambiental la explotación y, si es al revés, si proyectamos un ritmo alto, se puede invocar por parte de la Administración que no se está cumpliendo el art. 109.e del Reglamento e instar la caducidad.

Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, los dos aspectos deben ser concordantes y proyectados en el tiempo, pero que la legislación de medio ambiente habla de máxima capacidad, mientras que la legislación minera de producciones reales y previstas y, como estamos ante dos parámetros distintos, se produce incongruencia entre una legislación y otra.

6. Podría seguir indicando discrepancias de la vigente ley de minas con el resto de la legislación, pero, como cualquiera puede observar, desde que la ley se aprobó, en el año 1973, la sociedad ha avanzado mucho y se ha legislado mucho en materias íntimamente ligadas a la minería, como son el medio ambiente y los riesgos laborales.

También la minería existente en el Estado español ha variado mucho. En el año 1973, la minería se manifestaba principalmente en grandes explotaciones de minería metálica y del carbón y ésta cada vez tiene un menor peso en la realidad actual (y además necesitan de ayudas para su continuación, las ayudas al carbón), poseyendo ahora una mayor

importancia las derivadas a la construcción, por lo que se debería adaptarse la vigente ley de minas para hacerla acorde con la realidad actual.

20. Bibliografía.

- **BERMEJO VERA, J.**
(1999) Derecho Administrativo, Parte Especial. Edición 4ª. Ed. CIVITAS. Madrid. Páginas de la 453 a la 476.
- **BOUAZZA ARIÑO, OMAR**
(2015) "Medio ambiente e intimidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Revista Ambienta 113.
- **CANO TELLO, CELESTINO A.**
(1973) "La hipoteca de concesiones administrativas". Ed. Montecorvo, S. A. Madrid.
- **CASTELAO RODRIGUEZ, J.**
(1998) Derecho Administrativo II, Parte especial, Edición 2ª. Ed. EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A. Páginas de la 505 a la 528.
- **DE ARCENEGUI, I.**
(2002) Derecho Minero, Edición 1ª, Ed. CIVITAS, Madrid.
- **DOMENECH PASCUAL, GABRIEL**
(2005) "Protección de los derechos humanos frente a la autorización administrativa de una actividad minera riesgosa para la salud y el medio ambiente" [Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de noviembre de 2004 (Taskin y otros c. Turquía)]. Revista interdisciplinar de gestión ambiental, febrero de 2005, pp. 73-80.
- **GONZALEZ GARCIA J.V.** (parte estudiada COLOM PLAZUELO, E.)
(2005) Derecho de los Bienes Públicos, Edición 1ª. Ed. TIRANT LO BLANCH. Valencia. Páginas de la 589 a la 632.
- **GUAITA MARTORELL, A.**
(1986) "Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas). Madrid.
- **MOREU CARBONELL, E.**

(2009) "Las Minas", en "Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo", coordinadas por T. CANO CAMPOS, T., en Tomo V "Bienes Infraestructuras Públicas". Edición 1ª. Ed. IUSTEL. Páginas 183-210.

- **PARADA VAZQUEZ, R.**

(2016) Derecho Administrativo III, Bienes públicos Derecho urbanístico. Edición 15ª. Ed. OPEN EDICIONES UNIVERSITARIAS, S.L. Madrid. Páginas de la 225 a la 258.

- **QUINTANA LOPEZ, TOMAS**

(2009) Artículo "VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS DE LA CONCESIÓN MINERA". REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. N.º18. MAYO 2009.

- **VILLAR PALASÍ, J.L.**

(1950) "Naturaleza y regulación de las concesiones mineras". Revista de Administración Pública nº 1, p. 79-116.

