

I. ESPAÑA

LA REFORMA DEL REGLAMENTO GENERAL DE MINERÍA SOBRE LAS MINAS Y ZONAS RESERVADAS AL ESTADO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1. *Derecho de reserva a favor del Estado. Reserva provisional.* 2. *Investigación de la reserva provisional.* 3. *Reserva definitiva.* 4. *Explotación del criadero. Modalidades. Resumen. Bibliografía.*

Introducción.—El *Boletín Oficial del Estado* del pasado 22 de mayo publicó el Decreto 1.009/1968, de 2 de mayo, por el que se modifica el Capítulo III del Título IV del Reglamento General para el Régimen de la Minería de 9 de agosto de 1946, sobre minas y zonas reservadas. Los artículos afectados por la modificación son los comprendidos entre el 150 y 155 a. i. Pero la aparente brevedad de la reforma encubre un nuevo enfoque de esta materia, un cambio, radical a veces, de ciertas orientaciones y un cúmulo tal de innovaciones, que autorizan a calificarla como de decisiva importancia para la regulación de las reservas mineras y, por la relación de éstas con los derechos y actividades de la iniciativa privada, para nuestro Derecho minero en general. Puede afirmarse, por tanto, que la reforma citada es la más importante que ha sufrido el Reglamento de Minería desde la ya lejana fecha de 1946 en que fue promulgado.

El Decreto ofrece dos partes claramente diferenciadas: la reforma en sentido estricto y los artículos 2.º y 3.º. El artículo 3.º señala la fecha de vigencia (23 de mayo de 1968) y en el 2.º se recogen unas normas adicionales y transitorias, en virtud de las cuales, los Organismos que tuvieran encomendada la investigación minera en zonas ya reservadas a favor del Estado, para cualquier clase de sustancias excepto hidrocarburos, deberían presentar antes del 1 de octubre de 1968, entre otros datos, un programa general de investigación en la Dirección General de Minas. La Dirección General, previos determinados informes, propondrá al Ministro de Industria si la investigación debe seguir encomendada a tales Organismos o conviene convocar concurso entre empresas privadas para su adjudicación a las mismas.

Se pone de manifiesto así una de las innovaciones características de la reforma, según lo que exponemos más adelante: a saber, el propósito o finalidad que la inspira de convocar a la iniciativa privada para las tareas de investigación en las zonas reservadas al Estado.

Una exposición ordenada y a la vez sumaria del contenido de los artículos 150 a 155 del Reglamento exige su división en las siguientes materias:

- 1) Derecho de reserva a favor del Estado. Reserva provisional.
- 2) Investigación en la reserva provisional.
- 3) Reserva definitiva.
- 4) Explotación del criadero. Modalidades.

Con carácter previo ha de hacerse observar que en el nuevo articulado las referencias a las instituciones y organismos se realizan lógicamente con las denominaciones de que gozan hoy, según han quedado constituidos por las sucesivas modificaciones que desde 1946 ha experimentado la Administración del Estado. Así se habla del Ministerio de Industria, del Consejo Superior de este Ministerio (y no del Consejo de Minería) y de las Delegaciones Provinciales de Industria, que han absorbido a las tradicionales Jefaturas de Distritos Mineros. Como es sabido, estas dos últimas alteraciones se deben al Decreto 2.764, de 27 de noviembre (art. 9.º-1 y 3), que revisó la Administración Central en su totalidad con el fin de reducir el gasto público; y se recogieron, por lo que se refiere en concreto al Ministerio de Industria, en la reorganización de este Ministerio, aprobada por Decreto 87/1968, de 18 de enero (art. 1.º-1 y 2).

Ahora bien, no mucho más tarde de la reforma del Reglamento de Minería, la promulgación del Decreto 1.484, de 11 de julio de 1968 (*Boletín Oficial del Estado* del día 12), ha reestructurado profundamente la Dirección General de Minas y Combustibles y la Dirección General de Energía, creando, entre otras modificaciones, en el seno de esta última, una Subdirección General de Combustibles en la que se han encuadrado las secciones y competencias sobre carbones minerales radiactivos e hidrocarburos que hasta ahora existían en aquélla. Además, se ha modificado lógicamente la denominación de ambos centros directivos (Dirección General de Minas y Dirección General de Energía y Combustibles).

Esta reestructuración podría plantear tal vez respecto a la normativa sobre reservas que hemos de examinar, una primera cuestión de competencia: ¿se mantendrá intacta la esfera de actuación y conocimiento atribuida a la Dirección General de Minas por el nuevo articulado del Reglamento de Minería o deberán entenderse transferidas a la Dirección General de Energía y Combustibles las atribuciones correspondientes, cuando las sustancias objeto de reserva sean el carbón, los hidrocarburos o los minerales radiactivos?

Aunque las últimas disposiciones orgánicas, incluido el citado Decreto 1.484, nada dicen respecto de las funciones específicas de las

distintas unidades y Secciones, no habiendo dado cumplimiento todavía el Ministerio de Industria al artículo 3.º del Decreto de 14 de noviembre de 1965, que ordenó se fijasen las competencias correspondientes, estimamos que la cuestión puede encontrar respuesta en la orientación que parece inspirar el propio Decreto 1.484 de concentrar en la preexistente Subdirección General de Ordenación Minera todo lo relativo a investigación minera e hidrológica, reforzando de este modo la práctica habitualmente seguida en la Dirección General de Minas.

Conclusión según la cual en lo relativo a reservas y demás actuaciones derivadas del Decreto de 2 de mayo de 1968, la competencia pertenecerá exclusivamente a la Subdirección General mencionada (Secciones de «Otorgamientos y Catastro Minero» y de «Investigaciones Mineras»), cualquiera que sea el mineral o sustancia objeto de reserva.

1. *Derechos de reserva a favor del Estado. Reserva provisional.* Las zonas y minas reservadas en favor del Estado confieren a éste, como se sabe, un derecho excluyente o prioritario para la investigación y explotación en determinadas porciones del territorio nacional. El nuevo artículo 150 comienza con casi las mismas sencillas expresiones del Reglamento de 1946, que reconocen este derecho: «el Estado podrá reservarse zonas de terreno de cualquier extensión, delimitadas por líneas bien definidas, coordenadas geográficas...». Se apunta aquí, sin embargo, una primera innovación, que seguramente se reputará de modo unánime como acertada, pues la forma o procedimiento material de delimitar la zona reservada, resultaba antes no del todo precisa con la expresión «líneas fácilmente identificables o rectas determinadas por puntos de referencia fijos e indubitados». Se introduce, pues, explícitamente la posibilidad de utilizar las coordenadas geográficas, como había solicitado en concreto algún sector de la doctrina en razón de la mayor exactitud que comporta.

Para actuar el derecho estatal a acotar determinadas zonas, el Reglamento prescribía que la iniciativa o la solicitud de establecer reservas podría partir de las Jefaturas de Minas, del Instituto Geológico y Minero, del Consejo de Minería y, en general, de otros organismos oficiales «interesados en la Minería». En este punto, el nuevo artículo 150 ha ampliado las posibilidades de instar el procedimiento al variar la redacción de este párrafo y particularmente mediante la utilización de la cláusula «cualquier otro organismo oficial o estatal *relacionado con la Minería*». Además, con evidente acierto por lo que supone de unificación administrativa y clarificación en el procedimiento, se preceptúa que todos los expedientes de reserva se centralizarán a efectos de tramitación en la Dirección General de Minas y Combustibles. Y a nuestro juicio, según lo expuesto en la introducción, tras el traspaso de competencia sobre combustibles operado por el Decreto 1.484/1968, de modo más concreto la materia se centralizará en la Subdirección General de Ordenación Minera.

Suspensión de derechos.—Es sabido que el ejercicio del derecho de reserva por el Estado determina la suspensión del derecho de los particulares a solicitar permisos de investigación o concesiones de explotación de la sustancia o sustancias objeto de reserva en la zona comprendida en la misma. Pues bien, tal vez una de las más trascendentes innovaciones del Decreto que comentamos ha sido la de modificar *de iure*, con claridad y exactitud incuestionables, el momento desde el que esta suspensión comenzará a regir. Dice literalmente el artículo 150: «Si la propuesta de reserva fuera aceptada por la Dirección General de Minas y Combustibles, esta aceptación llevará aparejada la suspensión del derecho a solicitar permisos»...

Ello supone, sin embargo, hasta cierto punto, una antinomia que plantea un problema de interpretación legal, pues si bien es cierto que la expresión transcrita es de mayor precisión que la actual del Reglamento en el primer párrafo del artículo 151, no lo es menos que habrá de ponerse en armonía el nuevo precepto con lo dispuesto en la Ley de Minas de 1944, que en su artículo 48, último párrafo, parece dar a entender inequívocamente que sólo podrá iniciarse la suspensión de derechos citada cuando se dicte por el Ministerio de Industria la «disposición definitiva de reserva».

Así, en la fijación del *dies a quo* de los efectos limitativos, se opera un desplazamiento desde el establecimiento de la reserva (en la Ley, definitiva; en el Reglamento de 1946, provisional) a la fecha de aceptación por la Administración de la propuesta de reserva.

Pero como quiera que en ningún caso una disposición reglamentaria puede derogar lo preceptuado con rango formal de Ley, es éste uno de los puntos de la reforma en el que para la efectividad de la nueva normativa y para evitar impugnaciones en vía contenciosa de los actos de aplicación de la misma, más claramente se manifiesta la conveniencia de haber introducido congruentemente la oportuna supresión o modificación de la Ley de 1944.

No sería, por ello, muy aventurado pensar que el reconocimiento de la especial significación de este problema por parte de los redactores del Decreto de 2 de mayo ha sido causa de las nuevas normas con que ahora se regula el trámite de publicación de la suspensión de derechos. Dice el 4.º párrafo del actual artículo 150 (*in fine*): «Seguidamente y con carácter de urgencia se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* dicha suspensión, indicándose que corresponde a reservas a favor del Estado en *tramitación*, comunicándose al mismo tiempo esta suspensión a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria»...

Antes de terminar este apartado parece oportuno aludir a la especial situación en que se halla el Instituto Geológico y Minero de España respecto a la suspensión de los derechos de registro en las labores de investigación. Con fundamento en la Orden de 21 de junio de 1921, que se ha considerado hasta ahora vigente, siempre que el citado Instituto vaya a emprender un sondeo, aunque no se haya efectuado reserva temporal o definitiva de los terrenos, quedará excluida del de-

recho de registro «una superficie circular de 1.500 metros de radio alrededor del taladro en ejecución». Derecho que puede conceptuarse como una reserva tácita y legal, cuya duración se extiende «desde el momento en que se empieza a instalar la sonda hasta que se levante del sitio donde se haya sondeado».

Ahora bien, habiendo ampliado sensiblemente el Decreto que comentamos la posibilidad de establecer expresamente las reservas y haciéndose coincidir en el mismo la suspensión de derechos con la mera aceptación de la propuesta por el organismo que la considere conveniente, cabría plantearse la cuestión de si ha de estimarse subsistente para el futuro este privilegio exclusivo del referido ente institucional.

Permisos y concesiones concurrentes. Desde una perspectiva formal y estrictamente jurídica, podría afirmarse que la relación de los derechos del Estado con los de los particulares y otros organismos constituye la sustancia propia y específica de las reservas. Esta materia aparece regida por un principio general, que figura en la legislación de 1944-46 y que ha respetado la reforma: la reserva se extiende únicamente a los terrenos francos y no puede causar limitaciones a los permisos de investigación o concesiones de explotación preexistentes, ya estén otorgados o en período de tramitación. En este punto hay que anotar tan sólo que el nuevo Decreto ha seguido la redacción de la Ley (mejorándola) y abandona las expresiones más vagas del actual Reglamento.

Junto con este principio general y como complemento o desarrollo de su aplicación, nuestro Ordenamiento minero incluye una doble regulación de los derechos que hemos denominado «concurrentes» en las zonas reservadas:

a) De una parte, el último párrafo del artículo 150 contempla el supuesto de las concesiones situadas total o parcialmente en la zona reservada que «a la publicación de la Ley de Minas no vinieran siendo explotadas». En tal caso, los titulares de dichas concesiones podrán ser obligados a ponerlas en explotación o bien deberán ceder la mina al Estado mediante la indemnización correspondiente. La inclusión de esta norma en el reformado artículo 150 es sólo una novedad relativa, pues se ha limitado a trasladar a la regulación de las reservas el precepto aplicable a las concesiones en general del artículo 70 de la Ley.

Igualmente, los titulares de permisos y concesiones en general con la misma situación anterior, según el artículo 74 de la Ley, podrán ser obligados a ampliar sus investigaciones, bien sea directamente o en colaboración con la Administración.

b) De otra parte, respecto al futuro, el artículo 155, último de los reformados, prescribe que tanto los permisos de investigación como las concesiones de explotación «se otorgarán, cuando proceda hacerlo, con la imposición de cuantas condiciones especiales se juzguen precisas para que los trabajos que en ellos se realicen no perturben la investigación o la explotación de los criaderos objeto de la reserva». Pre-

cepto éste que, tal vez con sistemática más perfecta que la de la reforma, se recogía, hasta ahora, en el artículo 152 del Reglamento.

Tramitación. Las modificaciones de índole procedimental que introduce el Decreto 1.009/68 son numerosas, pero sin duda de importancia menor a las de carácter substantivo. Anotemos, entre las más destacadas: la necesidad de realizar una «propuesta formal» por el organismo que inició el expediente, en el plazo de un mes desde la publicación de la suspensión de derechos; la facilitación de este trámite, sustituyendo la expresión «justificar el interés» por la de «razonando el interés» de la sustancia objeto de reserva y, sobre todo, aligerando el contenido de la Memoria que deberá acompañarse firmada por un ingeniero de Minas, en la que se suprime el detalle de los trabajos a realizar y la indicación de la superficie aproximada de la reserva (obsérvese a este respecto que la reforma no ha recogido la nueva titulación académica del Doctor Ingeniero, considerando suficiente la de Ingeniero de Minas); el carácter previo y preceptivo de determinados informes (Instituto Geológico y Minero, Consejo Superior del Ministerio de Industria); y la formulación expresa de propuesta al Ministro por la Dirección General de Minas.

Reserva provisional. Especial mención exige el trámite último de este procedimiento. El Ministro, como hasta ahora, declara constituida la reserva mediante Orden que habrá de publicarse en el *B. O. del Estado*. Pero la nueva redacción del artículo 151 añade dos precisiones: a) Que se decretará la «reserva provisional para investigación»; y b) Que se especificarán la sustancia o sustancias determinantes de la reserva y «las condiciones que se establezcan». Ambas circunstancias son reveladoras de otra de las innovaciones más claras que introduce el Decreto 1.009/68, esto es, la configuración de la reserva provisional no como un acto preliminar o requisito de tránsito hacia la declaración de reserva definitiva, sino como una verdadera y estable primera etapa en la actuación del Estado en la materia. Basta para comprenderlo confrontar estos extremos con el Reglamento de 1946. Allí se dice que se podrá acordar provisionalmente la reserva «durante el tiempo de tramitación del expediente», y se exige la especificación de sustancias y condiciones en el acuerdo de reserva definitiva, no provisional.

Junto con la observación precedente, otra de las novedades de mayor relieve y desde luego más acertada es la de señalar la duración de la reserva provisional, subsanando así tal vez la laguna de la legislación vigente que la doctrina había criticado más unánimemente. El párrafo cuarto del artículo 151 fija esta duración en *dos años*, si bien admite que sea prorrogable «por iguales plazos plenamente justificados, hasta que se complete la investigación». La normativa anterior a la Ley de Minas de 1944, constituida en esta materia por la Ley de 24 de junio de 1941, señalaba para la reserva temporal un plazo máximo de cuatro años.

2. *Investigación en la reserva provisional.*—La configuración de la reserva provisional como un estadio con realidad propia y substantiva refuerza la evidencia de que uno de los fines primordiales del nuevo articulado es el de fomentar en todo lo posible la investigación minera. De aquí que, según lo indicado anteriormente, constituya uno de sus rasgos más esencialmente novedosos la voluntad de invitar o convocar a la iniciativa privada, bien sea independientemente, bien asociada con el Estado para su colaboración en las tareas investigadoras.

El artículo 152 regula, prácticamente *ex novo*, esta acertada e importante orientación de nuestra política minera. En el plazo de dos meses desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la reserva provisional, establece que «las empresas mineras privadas, españolas o extranjeras», podrán expresar su interés en participar «en toda o parte de la investigación a realizar», cumplimentando al efecto determinados requisitos de carácter técnico y sobre su personalidad, como el programa de investigación que se comprometen a realizar, forma de constitución, nacionalidad, estructura de su capital y, en su caso, porcentaje y naturaleza del capital extranjero.

Suscita este precepto diversas cuestiones de interés, la más importante de las cuales es la del concepto empleado «empresas privadas», que por cierto se repite varias veces a lo largo del nuevo articulado. ¿Qué significado debe atribuirse a esta expresión? Como es sabido, en el Derecho mercantil español no se ha recogido todavía la figura de la «empresa» como noción subjetiva propia e independiente (pese a las insistentes demandas de la doctrina), siendo un valor entendido su identificación «de facto» con las sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, etc. Sin embargo, precisamente por la amplitud con que el contrato de sociedad es acogido en el Derecho mercantil, la mención legal ofrece algunas dificultades. Y aún sin amparo en norma alguna de nuestro derecho positivo, lo único que parece fuera de duda es que se ha querido excluir del ámbito del precepto a la persona física o individual, expresamente reconocida en el Reglamento de 1946. En tal caso, cabe preguntarse: ¿no hubiera sido más exacto decir «sociedad», «entidad» o, ya con toda propiedad y amplitud, «persona jurídica»?

Otra observación que merece este acotamiento del ámbito subjetivo del precepto (que por su influencia posterior, lo es, en parte, de todo el nuevo articulado) es el adjetivo «minera», que puede limitar tal vez innecesariamente las oportunidades de cooperación, tanto de las empresas españolas como extranjeras. Es posible que tal puntualización se haya recogido pensando precisamente en las sociedades extranjeras (para cuidar de que se cumplan, en definitiva, las prevenciones del artículo 9.º de la Ley de Minas); o para velar por la solvencia técnica y financiera (a la que tantas veces se ha referido la doctrina), al igual que el resto de los requisitos de documentación e información previa que deben aportarse con la solicitud. Pero aún así, ¿quedarán excluidas, v. gr., las empresas, de una u otra nacionalidad, metalúrgicas, químicas, constructoras? ¿Cuándo, sin salir de nuestro Ordenamiento jurídico, una empresa es

«minera»? ¿Lo es cuando entre sus fines sociales figuran labores que exigen la técnica minera de que se habla en los artículos 1.º de la Ley y el Reglamento de Minas? ¿Cuando ha solicitado permisos o concesiones causando inscripción en los correspondientes Registros mineros? ¿O se ha de exigir mención explícita de esta naturaleza en la escritura de constitución?

En la práctica tal vez estas dificultades no lleguen a plantearse gravemente, por cuanto el sistema que el artículo 152 regula de que el Ministro de Industria determine, previos determinados informes, «la forma en que habrá de realizarse la investigación», permitirá quizá una interpretación lata de los requisitos mencionados, favoreciendo la amplitud en la admisión de solicitudes.

Modalidades. Entre las modalidades que pueden adoptarse para la investigación, el artículo 152 menciona, en cuatro apartados, las cinco siguientes :

- 1) Directamente por el Estado.
- 2) A través de sus Organismos Autónomos.
- 3) Por Empresas Nacionales.
- 4) Por consorcio de las «entidades antes citadas», bien entre sí o con Empresas privadas.
- 5) Por Empresas privadas exclusivamente.

Cada una de las modalidades citadas es objeto de regulación más o menos extensa. De las normas recogidas merecen ser destacados los siguientes extremos :

a) Cuando la modalidad establecida sea la investigación directamente realizada por el Estado, se prescribe que el Instituto Geológico y Minero, «a tenor de lo establecido en el artículo 8.º de la Ley de Minas», propondrá a la Dirección General de Minas el plan de investigación, pudiendo este Centro directivo aceptar dicho plan o formular los reparos que estime oportunos y viniendo en este caso obligado el citado Instituto a elaborar otra propuesta «con sujeción a las normas que se le hubiesen señalado». Quizá pudiera estimarse que existe aquí una cierta fricción con el artículo 8.º de la Ley que se menciona, pues tal como figura redactado este precepto hace pensar en una intervención de dicho Instituto a nivel superior al de la Dirección General de Minas. Pero, sin duda, se trata de una estimación errónea dado el carácter programático o meramente declarativo de la norma correspondiente del citado artículo 8.º. Por lo que, siendo la del artículo 152 una regla más específica y amparándose formalmente en el propio artículo 8.º de la Ley, la eventual dificultad debe solventarse en favor del Reglamento.

b) Las posibilidades de consorcio son múltiples: el Estado, los Organismos Autónomos y las Empresas Nacionales entre sí o con empresas privadas. En estos supuestos se distingue acertadamente entre el plan de investigación, a cargo del Instituto Geológico y Minero, y las con-

diciones jurídico-económicas del consorcio, que determinará la Administración.

c) En el caso de que se acordase la realización de la investigación por empresas privadas exclusivamente, el Ministerio podrá optar por seleccionar una de las ofertas presentadas o convocar un concurso libre. Mas en el primer caso no se deja la decisión en la esfera de una discrecionalidad total, sino que existe realmente un concurso restringido con las empresas interesadas inicialmente, las cuales deberán ampliar su oferta, principalmente en lo relativo a inversiones previstas y plan financiero. El Ministro decide, previos los informes del Instituto Geológico y Minero y del Consejo Superior del Ministerio, a propuesta de la Dirección General de Minas.

El artículo 152 incluye además otras normas de carácter común a todas las modalidades de investigación. Así, la necesidad de que la entidad investigadora presente una Memoria anual sobre la labor desarrollada, resultados obtenidos e inversiones realizadas y previstas para el siguiente ejercicio, y una Memoria-resumen al final de la investigación de contenido análogo. La posibilidad de modificar el plan inicial de investigación como consecuencia de los trabajos efectuados. La obligación de entregar toda la documentación técnica en la Dirección General de Minas. Y en cuanto a las empresas privadas adjudicatarias de la investigación, el deber de garantizar sus compromisos mediante la constitución de fianza, aval bancario o similar por valor del duplo del canon de superficie anual correspondiente al área de investigación.

3. *Reserva definitiva.*—La reserva definitiva constituye la etapa última y el objetivo al que tienden todas las actuaciones del Estado que han sido examinadas. Ahora se regula en el nuevo artículo 153, que, si bien es de breve contenido, aporta alguna modificación de las de mayor relieve en la reforma. En efecto, hasta ahora el párrafo 2.º del artículo 151 del Reglamento de 1946 prescribía que el Ministerio acordaría la reserva definitiva *«en vista de los trabajos que se hubieran practicado»*. Diversamente el actual artículo 153 ordena: *«A medida que la investigación vaya demostrando la existencia de algún criadero, el Ministerio de Industria podrá establecer reservas definitivas de las zonas necesarias para su explotación.»*

Resulta patente que la orientación y el alcance radicalmente distintos del nuevo precepto no obedecen a una simple variación en la forma de expresar la norma, ni puede pensarse en un detalle que se haya juzgado de importancia secundaria. Antes al contrario, la cláusula que ha quedado transcrita del artículo 153 revela unidad de concepto y clara concatenación con las normas precedentes sobre la reserva provisional, que, según se ha dicho, podrá durar tanto como exija la investigación. En consecuencia, de llegarse a declarar la reserva definitiva, ésta se consagra de forma concreta y exclusiva a la explotación de los yacimientos descubiertos. De ahí la conclusión, nada desdeñable en la práctica, de que si los trabajos de investigación resultan infructuosos, será inviable legítimamente constituir reserva definitiva.

Empero lo que antecede, la necesidad en el nuevo texto legal de que se vaya demostrando «la existencia de algún criadero» para que puedan definitivamente reservarse zonas al Estado, habrá de parecer a muchos, sin duda, un requisito seriamente obstativo para la Administración.

Practicada la demarcación de la reserva definitiva, la superficie de la reserva provisional no incluida en la misma quedará liberada. Pero es ocioso decir que no ha de llegarse necesariamente a la reserva definitiva para producir la liberación total o parcial de los terrenos, pues esta posibilidad está regulada en los últimos párrafos del nuevo artículo 151, en forma coincidente con el 153 del Reglamento de 1946.

Cuestión conexas con la anterior es la posibilidad de modificar las condiciones fijadas en la Orden Ministerial de reserva. El antiguo artículo 153 prescribía que esto podría realizarse «en cualquier momento». El Decreto que comentamos, en el artículo 151, párrafo 5.º, regula este supuesto para la reserva provisional, pero nada dice en cuanto a la reserva definitiva. Y como quiera que ésta presenta una firmeza que no concurre en aquélla y de que sólo se establece en función de los yacimientos descubiertos, entendemos que si las modificaciones son restrictivas, desde un punto de vista formal al menos, podrían suscitarse dificultades al ejercicio de este peculiar *ius variandi* de la Administración.

4. *Explotación del criadero. Modalidades.*—Es seguramente la parte de la reforma que ofrece mayor alcance jurídico y económico. Se siguen en ella estrechamente las orientaciones ya expuestas en relación con las normas sobre investigación.

Una vez descubierto y reservado el yacimiento, el artículo 154 expone las modalidades que podrá revestir su aprovechamiento. Comienza haciendo deferencia al artículo 52 de la Ley, probablemente con el fin no sólo de intentar salvar la existencia de eventuales disparidades con lo preceptuado en aquélla (téngase en cuenta que en este punto se da la curiosa circunstancia de que el artículo 52 de la Ley es más detallado y completo que el antiguo 154 del Reglamento), sino también para fortalecer las modalidades de explotación que se enumeran frente a otras disposiciones con rango formal de Ley, particularmente ligadas al Patrimonio del Estado o al dominio público, que pudieran oponerse a lo que previene el Reglamento.

Las formas posibles de explotación, recogidas con mayor detalle y claridad que en el Reglamento de 1946, son:

- 1) Por el Estado, bajo la dependencia del Ministerio de Industria.
- 2) Por el Estado, a través de los Organismos Autónomos adscritos a este Ministerio.
- 3) Por Empresas Nacionales.
- 4) Por consorcio de entidades estatales autónomas entre sí o con empresas privadas.
- 5) Por empresas privadas bajo la forma de arriendo.

El artículo 154 reglamenta estas modalidades de explotación en tres apartados fundamentales, según que la investigación durante la etapa de reserva provisional se hubiera realizado directamente por el Estado, a través de sus Organismos Autónomos o por Empresas Nacionales (caso 1.º); que la investigación hubiese sido realizada bajo el sistema de consorcio (caso 2.º); o que la investigación se hubiera efectuado por empresas privadas exclusivamente (caso 3.º). Es decir, que se sigue por el Reglamento en esta materia una sistemática claramente inspirada en la distinción Derecho público-Derecho privado, de tal forma que en el primer caso nos encontramos encuadrados en el ámbito del Derecho público (Derecho Administrativo); en el último plenamente dentro del Derecho privado, y en el segundo, en una zona intermedia o mixta que participa o pueda participar al menos de una y otra esfera jurídica.

A) *Modalidades en el caso de que la investigación hubiera sido realizada por entidades de Derecho público (grosso modo, para eludir ahora la problemática acerca de la naturaleza peculiar de las Empresas Nacionales).* En todo caso (Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales) el Ministerio de Industria, a propuesta de la Dirección General de Minas, previo informe del Consejo Superior de Industria y de la Dirección General del Patrimonio del Estado, determinará cuál de las modalidades citadas será la conveniente. Si la modalidad autorizada fuese la explotación directa a cargo del Estado o a través de los Organismos Autónomos del Ministerio de Industria, esta decisión se establecerá por Decreto (en el Reglamento de 1946, artículo 155, el Consejo de Ministros debía además aprobar unos Estatutos en que había de detallarse la constitución del organismo directivo). En los demás casos bastará Orden del Ministerio de Industria.

Por otra parte, ha de destacarse que en el primer supuesto la explotación del criadero se vincula exclusivamente al Ministerio de Industria, dada la distinta formulación del apartado a) del artículo 154, respecto a su correlativo del artículo 152, lo que no constituye en definitiva sino una confirmación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley, pero que ha de juzgarse conveniente, porque, teniendo en cuenta la peculiar competencia atractiva del Ministerio de Hacienda sobre los bienes del Estado, disipa posibles dudas acerca del correcto encuadramiento de la explotación en uno u otro Departamento (recuérdese, por ejemplo, que las minas de Almadén y Arrayanes dependen del Ministerio de Hacienda).

No obstante haberse realizado exclusivamente la investigación por un ente jurídico-público, el Reglamento prevé la posibilidad de que el sistema de explotación se realice mediante consorcio con empresas privadas o arriendo a éstas empresas. En ambos casos, para la selección de estas últimas se convocará el oportuno concurso, en el que se ha de destacar como novedad de la reforma, lo mismo que en la preparación de la resolución administrativa estableciendo la modalidad de explotación, la ausencia de la intervención del Instituto Geológico y Minero y la presencia de la Dirección General del Patrimonio del Estado,

que, si bien no exigía necesariamente la exclusión de dicho Instituto, se introduce en cumplimiento de los artículos 112 de la Ley de 15 de abril de 1964 y 213 de su Reglamento de 5 de noviembre del mismo año.

B) *Modalidades en el caso de que la investigación hubiera sido realizada en régimen de consorcio.*—La distinta redacción dada al apartado c) del artículo 154 en relación con el apartado c) del 152 excluye la posibilidad de la intervención directa del Estado en la modalidad de consorcio, que consiguientemente podrá únicamente formarse por la asociación de las entidades autónomas entre sí o con empresas privadas.

El rasgo diferencial más acusado en este supuesto es que el artículo 154 no se expresa en forma facultativa y preceptúa que en este caso la modalidad de explotación será también la de consorcio «con arreglo a las condiciones que al efecto hubieran sido previstas» al formalizarse el sistema de investigación. No obstante, si la participación privada en los gastos totales de la investigación realizada «fuera no inferior al 25 por 100», se otorga a las empresas privadas colaboradoras la posibilidad de solicitar la adjudicación de la explotación en arriendo.

En el Reglamento de 1946, antes de promoverse la asociación con las empresas privadas, se ofrecían las condiciones del consorcio al I. N. I., por si pudieran interesarle a él o a alguna de sus empresas. Pero la dependencia que la normativa de la explotación guarda respecto de los sistemas previos de investigación, hacen hoy prácticamente inviable esta actuación, sin que pueda influir en ello el hecho del nuevo encuadramiento del I. N. I. en el Ministerio de Industria, establecido por el Decreto 48/1968, de 14 de marzo.

C) *Modalidades en el caso de que la investigación se hubiera realizado por el sistema de empresa privada exclusivamente.*—La explotación, señala el apartado 3.º del artículo 154, «podrá atribuirse a dichas empresas bajo la forma de cesión por arriendo». Las bases o principales normas de esta forma tradicional de la explotación de minas se regulan igualmente en el apartado tercero: duración («hasta 50 años, prorrogables por 10 años más»), canon anual (del 3 al 7 por 100 del valor en venta a bocamina de la producción, con un mínimo), fianza, etc. En cuanto a la disponibilidad del mineral y condiciones generales de la explotación, se estará al régimen ordinario de las concesiones en la legislación minera.

Ha de subrayarse aquí el acierto que supone colmar las lagunas que en este punto ofrecía nuestra legislación minera, conforme había señalado la doctrina. Ciertamente que el Reglamento de 1946 (artículo 155) enumeraba en forma más amplia que el 154 actual una serie de condiciones que debían ser reguladas en los convenios de arrendamiento, pero se limitaba a mencionarlas, sin precisión concreta alguna, salvo en lo relativo a causas de rescisión.

Mas la fórmula adoptada no es, a juicio nuestro, plenamente satisfactoria, porque si bien los extremos fundamentales han quedado co-

rrectamente fijados, hubiera sido quizá conveniente hacer una simple referencia a los demás tradicionalmente conocidos en nuestro Derecho Minero (Reglamento de 1946, Ley de 24 de junio de 1941, etc.), que podrán en algunos casos ser fácilmente suplidos por vía ministerial (por ejemplo, causas de rescisión; producción mínima), pero otros no tan fácilmente (preferencia adquisitiva del Estado, transferibilidad de derechos del arrendatario, etc.).

Adjudicación de arriendo.—Para instrumentar el procedimiento de adjudicación a una u otra de las empresas colaboradoras en la investigación, el apartado tercero del artículo 154 regula, en forma similar a la del artículo 152 expuesta anteriormente, una especie de concurso restringido, y si éste resultase infructuoso, la posibilidad de convocar concurso libre. Nota destacada de este último es la necesidad de que, en sus normas reguladoras, se incluya la obligación del adjudicatario de reembolsar a la entidad privada que hubiera hecho la investigación los gastos realizados por ésta, cuya cuantía se mencionará en el concurso.

Ha de subrayarse además el acierto que supone (por mayor agilidad y desconcentración de las funciones) la supresión del doble procedimiento de adjudicación del arriendo que preveía el artículo 155 del Reglamento de 1946: uno provisional realizado por la Junta del Ministerio de Industria y otro definitivo, por el Consejo de Ministros.

RESUMEN

Creemos haber puesto de relieve a lo largo de cuanto ha quedado escrito la notable diversidad que el Decreto 1.009, de 2 de mayo, ofrece respecto a nuestro vigente Derecho de Minas. Hagamos finalmente algunas consideraciones en torno al problema de las formas de explotación que constituye sin duda uno de los puntos de mayor divergencia respecto del régimen hasta ahora vigente.

Habiéndose reglamentado cuidadosamente los sistemas posibles para llevar a cabo la investigación, ha de juzgarse como un acierto indiscutible que la normativa propia de la explotación se estructure y enfoque desde la perspectiva en que haya sido desarrollada la investigación.

Pero además esto supone un nuevo estímulo para interesar a la iniciativa privada, a la vez que el justo reconocimiento de sus derechos después de haber participado en las campañas de investigación.

Frente a esta loable apertura de las nuevas normas del Reglamento, ha de tenerse en cuenta que la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, plenamente vigente, recoge y formula principios que no sería exagerado calificar como claramente opuestos a dichas normas. Tal, por ejemplo, el expresado en el precepto del artículo 52, después de haber tratado de las formas jurídico-públicas de explotación, que dice: «*Excepcionalmente podrá cederse la explotación por arriendo a quien mejor garantice su aprovechamiento en favor del interés nacional.*»

Y es que la Ley, cuya elaboración y promulgación se produjo en circunstancias muy diásparas de las actuales en nuestro país, contempla con desconfianza, con recelo, cualquier intervención o colaboración de la iniciativa privada en las zonas reservadas al Estado.

Es por esto que hemos de concluir elogiando la habilidad y cuidado con que han sido instrumentados los preceptos del Decreto de 2 de mayo para reducir al mínimo los puntos o zonas de fricción con las normas superiores de la Ley; y destacando asimismo la fidelidad que en general se ha conseguido, sin detrimento de la coherencia interna y de la sistemática con que aparecen reguladas las distintas materias. Pero también es forzoso reiterar lo ya indicado al tratar del momento inicial de la suspensión de derechos de registro, que, habida cuenta del espíritu tan distinto que inspira el nuevo articulado y la Ley de Minas, hubiera sido sumamente conveniente proceder a la derogación parcial o a la modificación en los extremos pertinentes de la Ley de 19 de julio de 1944.

BIBLIOGRAFIA

- Para la preparación de este trabajo se han consultado las siguientes obras doctrinales:
- Derecho Minero*, Carlos Puyuelo, Ed. "Revista de Derecho Privado", Madrid, 1954, 437 págs.
- Derecho español de minas* (Tratado teórico-práctico), Florentino Quevedo Vega, Ed. "Revista de Derecho Privado", Madrid, 1964, dos tomos, XVI y VIII, 1.377 págs.
- Aplicación de la nueva Ley de Minas de 19 de julio de 1944*, A. Pallardo Peinado, Gráficas Reunidas, S. A., Madrid, 131 págs.

JOSÉ ANTONIO GÓMEZ MEANA.

Abogado del Ilustre Colegio de Madrid.