

# EL NUEVO DERECHO DE MINAS

POR

ISIDRO E. DE ARCENEGUI

Profesor adjunto de Derecho administrativo  
de la Universidad de Madrid

**SUMARIO:** I. SISTEMAS DE ORDENACIÓN MINERA: 1. *Concepto de mina*. 2. *Tesis sobre el dominio de las minas*. 3. *Consideración general*.—II. LEGISLACIÓN VIGENTE: 1. *La Ley 22/1973 de 21 de julio*. 2. *Objeto de la Ley*. 3. *Naturaleza de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos*. 4. *Clasificación de los recursos*: a) *Decreto-ley de 1888*, b) *Ley de 1944*. c) *Ley de 1973*: a' *recursos de la Sección A*); b' *recursos de la Sección B*); c' *recursos de la Sección C*); d' *problemática de esta clasificación*.—III. ACTIVIDADES ESTATALES SINGULARES: 1. *Protección del medio ambiente. Planteamiento y supuestos*. 2. *Zonas de reserva a favor del Estado*: a) *Concepto*. b) *Clases*: a' *especiales*; b' *provisionales*; c' *definitivas*. c) *Requisitos*. d) *Tipos de trabajos*. e) *Término*. f) *Compatibilidades*. g) *Derechos previos preeminentes*. h) *Derecho transitorio*. 3. *Fomento, coerción y sanción en los cotos mineros*. 4. *Actividad sancionadora. Planteamiento y supuestos*. 5. *Realización de estudios y recopilación de datos*.—IV. AUTORIZACIÓN, PERMISO Y CONCESIÓN: 1. *Las autorizaciones*. 2. *El permiso*. 3. *La concesión*.—V. TRANSMISIÓN DE DERECHOS MINEROS: 1. *La facultad de transmitir los derechos mineros. Formalidades*. 2. *La novedad del artículo 99*. 3. *La naturaleza jurídica de la autorización administrativa*. 4. *La instrumentalidad del Derecho privado*. 5. *Derecho transitorio*.—VI. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN A): 1. *Titularidad*. 2. *Autorizaciones*. 3. *Compatibilidad de aprovechamientos*. 4. *Caducidad*.—VII. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN B): 1. *Aguas minerales y termales*: a) *Titularidad*. b) *Declaración de la condición de mineral*. c) *Derechos preferentes*. d) *Modalidades de otorgamiento: autorización y concesión*. e) *Sobre la naturaleza pública de las aguas minerales*. f) *Las aguas termales*. 2. *Yacimientos de origen no natural*: a) *Titularidad*. b) *Derechos de prioridad*. c) *Autorización*. 3. *Estructuras subterráneas*: a) *Titularidad*. b) *Autorización*. 4. *Compatibilidad de aprovechamientos*. 5. *Caducidad*.—VIII. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN C): 1. *Condiciones generales*: a) *Cuadrícula minera*. b) *Extensiones mínimas*. c) *Terrenos francos*. d) *Terrenos registrables*. 2. *Obligaciones y responsabilidades en general*. 3. *Modos de aprovechar los recursos de la Sección C*): a) *Permisos de exploración: concepto y naturaleza, discrecionalidad, derechos y obligaciones, titulares, compatibilidades y caducidad*. b) *Permisos de investigación: concepto y naturaleza, discrecionalidad, modalidades, titulares, derechos y obligaciones, compatibilidades y caducidad*. c) *Las concesiones de explotación: a' Normas generales. b' Tipos de concesión: a'' directas de explotación; b'' de explotación derivadas de permisos de investigación. c' Elementos personales: a'' el concedente; b'' el concesionario. d' Elementos reales: los recursos de la Sección C. e' Elementos formales: el procedimiento, la concesión y su inscripción registral. f' Derechos y deberes del concesionario. g' Compatibilidad de aprovechamientos. h' Caducidad*.

## I. SISTEMAS DE ORDENACIÓN MINERA

1. *Concepto de mina*

Creemos necesario, como cuestión previa, precisar qué es lo que debe ser entendido y tenido por «mina», ya que los autores no están de acuerdo en su contenido al darnos su definición, llegando incluso a tacharle de ser uno de los conceptos más deficientemente elaborados en nuestra técnica jurídica y siendo acusada la doctrina de hablar de la mina en un sentido material y orgánico (1). Pero, además, ello nos parece necesario porque justamente la Ley de Minas de 1973 inició sus debates con la discusión sobre la oportunidad o, mejor, la inadecuación de dicho título al contenido que iba a dársele, aunque definitivamente se superó aquella circunstancia en función del valor en sí del término (2). ¿Qué son las minas? ESCRICHE (3) dice que es «aquella parte de la tierra en que se forman metales y minerales»; Antonio AGUILAR GARCÍA (4) la define como «las sustancias útiles del reino minero, cualquiera que sea su origen y forma de yacimiento, hállense

(1) Cirilo MARTÍN-RETORTILLO: *Los frutos de las minas*, «Anuario de Derecho Civil», tomo V, fasc. III, INEJ, Madrid, 1952, p. 1021.

(2) En el *Boletín Oficial de las Cortes*, apéndice 140, Comisión de Industria, Diario de sesiones del 3 de abril de 1973, pp. 13 y ss. figuran los debates que sobre este tema se produjeron y en los que llegó a proponerse, incluso, que la Ley se llamase «de los aprovechamientos de recursos minerales». Ciertamente todo ello estaba motivado en gran parte por dos causas: una, el texto de la Ponencia que incorporaba un buen número de artículos nuevos al Proyecto del Gobierno transformando, en parte, el sentido inicial que el mismo tenía y que al final casi recuperó por completo en bien de la sencillez y de una mejor comprensión al desaparecer la gran mayoría de aquellos profusamente plagados de términos técnicos; otra, el contenido del artículo 1.º que parecía modificaba el sentido general de la legislación anterior al no tratar del régimen jurídico de las sustancias minerales, sino del de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, dando la impresión de que se trataba de una Ley totalmente innovadora cuando, en el fondo, aun incorporando novedades interesantes, ha respetado la mayoría de los principios de la Ley de 1944 adaptándolos al cuadro general en que se mueve hoy día la economía industrial del país, estableciendo los medios legales apropiados para asegurar la puesta en práctica de cuanto se contiene en el Plan Nacional de la Minería y, al propio tiempo, dar solución adecuada a distintos problemas que la aplicación de dicha Ley había puesto de manifiesto a lo largo de estos años. Puede ser que justamente en las novedades incorporadas, como vamos a tener la ocasión de comprobar, estén los puntos menos claros de todo el régimen jurídico que la nueva Ley comporta.

(3) ESCRICHE: *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, tomo III, p. 154, Madrid, 1845, dándonos un concepto locacional en el que lo importante es el continente y no el contenido.

(4) Antonio AGUILAR GARCÍA: *Cuestiones de Derecho Civil Español Minero*, Ed. Góngora, Madrid, p. 19.

en el interior de la tierra o en la superficie»; Isidro LIESA DE SUS (5) da un concepto globalizador de la misma al decir que «significa depósito de minerales que constituyen propiedad (aspecto civil) y conjunto de los requisitos legales necesarios para la investigación y para la concesión hasta llegar a la explotación minera»; Cirilo MARTÍN RETORTILLO (6) nos ofrece lo que él califica de concepto jurídico de mina, en el que la describe como «una cosa compuesta y heterogénea que la integran elementos de orden jurídico»; Carlos PUYUELO (7) ensambla el artículo 1.º de la Ley de Minas de 1944 con el artículo 334, apartado 8, del Código Civil, para exponer su concepto general de mina; pudiendo ser considerada como tal «todas las sustancias minerales orgánicas e inorgánicas, cualesquiera que sea su estado físico, su origen y la forma del yacimiento, cuya explotación requiera técnica minera,

---

(5) Isidro LIESA DE SUS: «Enciclopedia Jurídica Española», voz *Minas*, tomo XXII, p. 270; aunque C. MARTÍN-RETORTILLO (*op. cit.*, p. 1022) lo coloque entre los autores que dan una definición meramente material u orgánica, entendemos que este autor supera esa posición englobando en el concepto de mina criterios jurídicos tanto de índole privatista como publicista, que le aproxima a la tesis que, vamos a ver, sostiene MARTÍN-RETORTILLO.

(6) Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.*, pp. 1025 y ss. nos ofrece un concepto por eliminación cuando dice que «la mina, jurídicamente hablando, no es la porción de subsuelo o, más concretamente, la masa de mineral que, en capas, filones, bolsas o en cualquiera otra forma exista en un punto determinado del subsuelo», ... ni es la «bolsa, o la gran pila de material que, en diversas formas, se esconda en los interiores de la tierra», ... ni es el «yacimientos, o la bolsa mineral, pues esto sería cosa muerta y, por ende, improductiva». Como fácilmente podremos observar va a huir de los criterios material y orgánico para dar una definición de la misma en la que, según el autor, hay varios elementos: «La mina, en Derecho, es una cosa compuesta y heterogénea que la integran elementos de orden físico, otros de orden económico y otros de orden jurídico. De una parte está: a) el yacimiento donde se acumulan y se manifiestan las sustancias minerales; b) de otro las instalaciones y trabajos acumulados para el descubrimiento, captación y extracción de dichas sustancias minerales; c) otro elemento esencial, cual es la titularidad para poder efectuar tal explotación conforme una técnica depurada, que es lo que llamamos concesión administrativa. Estos tres elementos heterogéneos ciertamente son los que integran y definen la mina en su aspecto jurídico».

No podemos estar de acuerdo con el criterio expuesto por este autor porque el concepto jurídico que nos ofrece es complejo y más bien relativo a una industria o explotación minera, tal y como se deduce de nuestra legislación industrial; en este sentido ver J. L. VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, vol. I, IEP, Madrid, 1964. Pero, además, suscribimos las razones que sobre este tema ofrece F. QUEVEDO VEGA en *Derecho Español de Minas*, tomo I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, p. 7 y nota 5, cuando nos dice: «¿Cómo es posible considerar como elementos esenciales, integradores del concepto jurídico de mina, la actividad explotadora (trabajo humano incorporado al yacimiento), ni aun la titularidad legal atribuida a un determinado sujeto por el Estado mediante la oportuna concesión administrativa?... «La mina constituye el objeto de derecho que en sí considerada no debe hacer relación al sujeto de derecho, integrándose su definición por conceptos distintos».

(7) Carlos PUYUELO: *Derecho Minero*, Ed. «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1954, pp 133 y 134, se limita a repetir los criterios legales recogidos en la legislación especial y en el Código Civil.

constituyendo, por tanto, una masa mineral que mientras permanezca unida a su yacimiento tiene el valor jurídico de los bienes inmuebles» y, finalmente, Florentino QUEVEDO VEGA (8) nos dice que «la mina hace referencia a una determinada región del subsuelo en el cual se encuentran los minerales».

Ante esta variada respuesta doctrinal en la que se entremezclan y usan tan diversos conceptos, nos vemos en la necesidad de reconducirnos como punto de partida a lo que usualmente se entiende por mina y al criterio adoptado por el legislador en el derecho positivo vigente. Para el *Diccionario de la Lengua Española* (9) mina es «criadero de minerales de útil explotación», y para Julio CASARES (10) es «criadero de minerales u otras sustancias útiles»; en ambos casos se acepta también el que se trate de «una excavación que se hace por pozos, galerías y socavones, o cielo abierto para extraer un mineral».

El artículo 1.º de la Ley de 1973 dispone que «la presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico». Con esta expresión el legislador, según nuestro criterio, da por sobreentendido que mina y yacimiento mineral o recurso geológico es lo mismo y que está refiriéndose a ella cuando nombra a éstos. Esta interpretación nos viene confirmada por el contenido del artículo 13, donde se establece que: «El Gobierno, además de las minas que explota actualmente, podrá acordar por Decreto, a propuesta de los Ministerios de Hacienda y de Industria, la explotación directa de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos que descubra como resultado de sus investigaciones en zonas reservadas» (11).

(8) Florentino QUEVEDO VEGA, *op. cit.*, p. 6.

(9) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, decimonovena ed. Madrid, 1970, voz *Mina*, p. 878, nos señala su origen en el vocablo celta *mein*, que significa mineral en bruto.

(10) Julio CASARES: *Diccionario ideológico de la Lengua Española*, Ed. Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1971, voz *Mina*, pp. 294 y 558.

(11) Este mismo criterio y con relación a la legislación de 1944 es el que mantiene PUVUELO —expresamente—, *op. cit.*, p. 133, cuando usa el artículo 1.º de la Ley de 19 de julio de 1944 para dar su concepto general de mina.

No nos cabe duda de que el legislador equipara los términos mina y yacimiento mineral o recurso geológico al objeto de la ley. Tengamos en cuenta que idéntico fue el criterio adoptado en la Ley de 1944 al definir en el artículo 1.º «todas las sustancias minerales orgánicas e inorgánicas», y en el artículo 51, que se corresponde al actual artículo 13, cuando equiparaba *mina* y *criadero*.

## 2. Tesis sobre el dominio de las minas

¿De quién son los yacimientos minerales y demás recursos geológicos? o, lo que es igual, ¿de quién son las minas? El dominio de las minas puede atribuirse por ley al dueño del terreno superficiario, al descubridor de la mina, al Estado (12) (de seguir una u otra solución con sus motivaciones se desprenderá una menor, mayor o total publicación de este complejo sector del ordenamiento jurídico-administrativo) o a la colectividad.

Del análisis de los criterios adoptados a lo largo de la historia por el legislador en materia de dominio minero, la doctrina ha concluido con la existencia fundamentalmente de cuatro sistemas, aunque dentro de los mismos puedan observarse algunas variantes: a) el fundiario, superficial, de la accesión o de derecho civil; b) el liberal, industrial o de la ocupación; c) el feudal, regaliano, del señorío o dominio patrimonial, y d) el demanial o dominio público del Estado bajo el régimen del derecho administrativo. Como variante esencial de este último sistema, que a su vez entendemos es una transformación del regaliano, podemos señalar el de la nacionalización de las minas (13).

Los rasgos más característicos de todos ellos son los siguientes:

a) En el sistema fundiario el propietario del suelo lo es también del subsuelo sin limitación alguna siendo, consecuentemente, propietario de las minas subyacentes. Se basa en la concepción de la exten-

(12) José Antonio MANZANEDO, Justo HERNANDO y Enrique GÓMEZ-REINO: *Curso de Derecho Administrativo Económico*, IEAL, Madrid, 1970, p. 170.

(13) Para un estudio completo de los diversos sistemas o teorías en la doctrina ver: Alejo GARCÍA MORENO y Gustavo LA IGLESIA, *Manual de legislación y jurisprudencia minera*, Madrid, 1901, pp. 3 y ss.; Leopoldo CALVO SOTELO, *Derecho político y administrativo*, Ed. Reus, Madrid, 1927, pp. 381 y ss.; Isidro LIESA DE SUS, voz *Minas*, «Enciclopedia Jurídica Española», tomo XXII, pp. 270 y 271; Carlos GARCÍA OVIEDO, Enrique MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, tomo III, 9.ª ed., Madrid, 1969; Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo especial*, tomo V, Zaragoza, 1970, pp. 376 y ss.; T. Pou VIVER, voz *Investigaciones mineras*, «Nueva Enciclopedia Jurídica Española», tomo XIII, Barcelona, 1968, pp. 653 y 654; José Luis VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, núm. 1 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1950, pp. 80 y ss.; Rafael ENTRENA CUESTA, *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, núm. 30 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1959, pp. 38 y ss.; *Derecho Minero*, «Cátedra de Derecho Administrativo de Oviedo», Ed. La Cruz, 1942; Sabino ALVAREZ GENDÍN, *Naturaleza pública del dominio minero*, incluida en la obra *Derecho minero*, de la Universidad de Oviedo; Cirilo MARTÍN-REIORTILLO, *Los frutos en las minas*, op. cit., pp. 1022 y 1023; Luis Díez PICAZO, *Naturaleza jurídica de los minerales*, «Anuario de Derecho Civil», tomo VII, fascículo II, INEJ, Madrid, 1954, pp. 358 y ss.; Carlos PUQUELO, *Derecho Minero*, op. cit., pp. 5 y ss.; Florentino QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, op. cit., páginas 13 y ss.; José Antonio MANZANEDO, Justo HERNANDO y Enrique GÓMEZ-REINO, *Curso de Derecho...*, op. cit., pp. 171 y 172.

sión del dominio privado que diera CINO DE PISTOIA —*usque ad coelos et usque ad inferos*— y en la figura de la accesión mediante la cual el subsuelo —lo accesorio— sigue al suelo —lo principal— *accessorium sequitur principale*.

b) En el liberal, las minas o yacimientos minerales son considerados como *res nullius* y, por tanto, del dominio del primero que los descubre y ocupa; su finalidad se centraba en estimular los trabajos de descubrimiento de nuevos yacimientos y por algunos esta teoría ha sido equiparada a la de la invención (14).

c) Para el sistema feudal o regaliano, basado en el dominio señorial o supremo, al príncipe le pertenecía el subsuelo con sus riquezas, aunque no se recogiesen y se regulasen la totalidad de las sustancias mineras. Con este sistema se buscaba ante todo establecer una importante fuente de ingresos para el Monarca y los yacimientos minerales, sobre todo de sustancias metálicas, van a tener la consideración de bienes fiscales (15).

d) El demanial supone un paso más allá del sistema regaliano: la desaparición de la regalía a favor del príncipe y la atribución de las minas al Estado a través de la figura del demanio público administrado por el mismo en beneficio del interés colectivo (16). Se trata de

---

(14) Isidro LIESA DE SUS, *op. cit.*, p. 271, mantiene que le faltan condiciones jurídicas esenciales para que pueda admitirse la similitud con la invención, porque esta última «puede realizarse sin ofensa del derecho de otro propietario y la de la ocupación de minas, no; y era necesario además, para que la ocupación tuviera como base el descubrimiento que éste fuera cierto y conocida en sus límites la cosa de cuya apropiación se trata. Y como en las minas no cabe esta certeza, sino a medida que se van explotando, dicho se está que la voluntad o el ánimo de adquirirlas no puede referirse al momento en que la explotación se inicia, por ignorarse entonces la cuantía del mineral explotable».

(15) Véase José VILLAR Y ROMERO, voz *Bienes Fiscales*, «Nueva Enciclopedia Jurídica», tomo III, Barcelona, 1951, pp. 362 y ss.; Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, 2.<sup>a</sup> ed., Dalloz, París, 1965, p. 386, nos pone de manifiesto cómo la legislación minera del antiguo régimen, que se refería casi exclusivamente a las sustancias metálicas, estaba dominada por la voluntad de salvaguardar los derechos regalianos de la acuñación de moneda.

(16) Como nos dice el Tribunal Supremo, Sala Cuarta, sentencia de 7 de mayo de 1966, con la expresión «el dueño de todos los yacimientos mineros, que es el Estado, o la Nación por él representada». La tesis que considera al Estado como un administrador de los bienes de la comunidad tiene su origen en PROUDHON, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, 2.<sup>a</sup> ed., Dijon, 1843-45. Hoy en día es discutida por alguna doctrina: M. BALLBE, *El concepto del dominio público*, separata de la «Revista Jurídica de Cataluña» núm. 5, 1945, pp. 8 y ss.; S. ALVAREZ GENDÍN, *El dominio público y su naturaleza jurídica*, Ed. Bosch, Barcelona, 1956, páginas 21 y ss., y L. COSCULLUELA, *Administración portuaria*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, p. 140, y es defendida por A. G. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, Sirey, París, 1958, p. 29, quien sostiene que *l'Etat n'a pas un droit de propriété concrète sur les biens, mais une sorte de droit d'actionnaire*.

una concepción publicista de la riqueza minera que lleva su regulación al ordenamiento jurídico-administrativo. También supone la transformación de una Hacienda patrimonialista en una Hacienda tributaria (17).

e) La nacionalización, variante extrema del sistema anterior, supone un movimiento en el ámbito minero del sector privado al sector público y, además, el paso de la gestión privada a la gestión pública (18).

El sistema regalista ha imperado en España (19) desde el siglo XII al XIX, aunque haya excepciones de tipo fundiario que dan lugar, en algunos momentos, a un sistema mixto. En el Fuero Viejo de Castilla, aprobado en las Cortes de Nájera de 1138, reinando Alfonso VIII, se consignaba que las minas de oro, plata y plomo eran del señorío del rey y que nadie podría explotarlas sin su autorización. De idéntico tenor era lo dispuesto en el Ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, reinando Alfonso XI; en las disposiciones que se dieron durante el reinado de Felipe II en Madrid y El Escorial en 1564 y 1584, respectivamente, y en la Novísima Recopilación.

En el Código de las Partidas, con Alfonso X, en 1265; en las Ordenanzas de Juan I, en Briviesca, en 1387, y en las disposiciones dictadas por la princesa doña Juana en Valladolid el año 1559, en tiempos de Felipe II, se establece un sistema mixto, pues se admite la propiedad privada de las minas siempre que se pague al Fisco el tributo correspondiente.

Por el contrario, en las resoluciones de Carlos III de 1780 y 1789,

---

(17) *Apuntes de Derecho Administrativo 2.º*, tomo IV, cátedra del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Facultad de Derecho, Madrid, 1973-74, p. 168, y, en general, José María VILLAR Y ROMERO, *op. cit.*

(18) Bernard CHENOT, *Droit public économique*, fasc. II, Université de Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1957-58, pp. 156 y ss.; Aurelio GUAITA, *op. cit.*, p. 381; José María VILLAR Y ROMERO, *op. cit.*, p. 366; *Apuntes de Derecho Administrativo 2.º*, tomo X, cátedra del profesor José Luis VILLAR PALASÍ, Facultad de Derecho, Madrid, 1966-67, pp. 19 y 20, y Carlos PUYUELO, *op. cit.*, p. 15.

Por lo que se refiere a la teoría general sobre las nacionalizaciones, entre ellas las del dominio minero, ver entre otros: Bernard CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, *op. cit.*; P. DUPONT, *L'Etat, industriel*, Sirey, Paris, 1961; K. KATZAROV, *Teoría de la nacionalización*, Instituto de Derecho Comparado, México, 1963; E. ELDON BARRY, *Nationalization in British Politics*, J. Cape, London, 1965; R. KELF-COHEN, *Nationalization in Britain*, 2.ª ed., Macmillan and Comp., London, 1961; W. A. ROBSON, *Industria nacionalizada y propiedad pública*, Tecnos, Madrid, 1964; George LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, LGDJ, Paris, 1962, y A. G. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, *op. cit.*

(19) Para un desarrollo histórico más detallado del derecho minero español, ver, en particular, A. GARCÍA MORENO y G. LA IGLESIA, *op. cit.*, pp. 21 y ss.; J. L. VILLAR PALASÍ, *op. cit.*, pp. 80 y ss.; C. PUYUELO, *op. cit.*, pp. 25 y ss., y R. ENTRENA, *op. cit.*, pp. 42 y ss.

sobre minas y explotación del carbón, y en el Real Decreto y Cédula de Carlos IV de 1790, de igual contenido, el principio establecido es el fundiario puro y simplemente.

En el siglo XIX, el Decreto de López Ballesteros de 1825 mantiene el sistema de la regalía, que va a ser sustituido por el del dominio público a partir de las leyes de 1849 y 1859, fórmula que quedará oscurecida parcialmente por el Decreto-ley de Ruiz Zorrilla de 1868, aprobando las bases generales para la nueva legislación de minas, y por lo dispuesto en el Código Civil sobre la propiedad especial de minas (20).

Posteriormente, en el siglo XX la política intervencionista del Estado se va acentuando desde el Real Decreto de 1914 (21), pasando por las Leyes de 1918 (22), 1938 (23) y el Decreto de 1940 (24), hasta llegar

---

(20) El demanio público quedaba desdibujado desde el momento en que la concesión minera se hacía a perpetuidad (art. 19 D. L. de 1868) mediante el pago de un canon anual por hectárea y se entendía como una propiedad firmísima de la que no podía ser despojado el dueño mientras pagase el canon establecido. De otra parte, esta situación algo confusa vino a agravarse con la redacción del artículo 339 del Código Civil, que incluía las minas entre los bienes de dominio público «mientras que no se otorgue su concesión».

(21) El 1 de octubre de 1914 se aprobaba un Real Decreto por el que el Estado intervenía en la producción de ciertas sustancias minerales y se ordenaban las reservas a favor del mismo, que podían ser provisionales para estudio, temporales para investigación y definitivas para el aprovechamiento (art. 6.º).

(22) El 24 de julio de 1918 (Reglamento de 23 de octubre del mismo año) se aprueba la Ley de Sales Potásicas en la etapa de Cambó en el Ministerio de Hacienda que, entre otras medidas, sometía a un extraordinario control las concesiones de sales potásicas y facultaba a la Administración a incautarse de las explotaciones ya concedidas si los trabajos no se desarrollaban a ritmo adecuado o en supuestos de conflictos internacionales.

(23) El 7 de junio de 1938 («BOE» núm. 594, de 8 de junio) se aprueba una Ley autorizando el otorgamiento de títulos de propiedad minera, ya que por Decreto-ley de 9 de octubre de 1937 habían quedado en suspenso todos los actos de enajenación de propiedad minera, así como las transmisiones de acciones de sociedades mineras y arrendamientos, y se dispuso la nulidad y no eficacia de los títulos de propiedad minera y otros actos relacionados con ella, otorgados con posterioridad al 13 de julio de 1938.

Este texto sigue en la línea intervencionista, que se ve reforzada por las circunstancias de guerra de la fecha en que se aprueba, lo que se evidencia en expresiones de su Exposición de Motivos: «... que, respondiendo a las modalidades del nuevo Estado en los aspectos de mantener íntegramente la soberanía nacional y de salvaguardar y utilizar debidamente el tesoro minero de nuestra Patria, tan íntimamente ligado a su defensa y economía...».

Sobre la política intervencionista del Estado y, su relación con las concesiones mineras, fundamentalmente a partir de 1938, véase E. MARTÍNEZ USEROS, *El intervencionismo estatal y las concesiones de minas*, separata de la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1948.

(24) El 7 de junio de 1940 («BOE» núm. 187, de 5 de julio) se aprueba un Decreto en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley de 1938 sobre investigación y explotación de minerales, en cuyo preámbulo se dice textualmente: «A la libertad excesiva concedida a los dueños de minas por la legislación minera después del Decreto-ley de Bases de 1868, tiene que suceder un



a un claro sistema demanial con la Ley de Minas de 1944 (que hablaba de las minas como bienes de la nación), la Ley de 1958 sobre hidrocarburos (25) y la del 25 de abril de 1964 sobre investigación y explotación de la energía nuclear (26). Hemos de indicar que también el fenómeno nacionalizador se produce en nuestro país, aunque parcialmente, por lo que al sector de la minería del carbón se refiere, con la creación de HUNOSA (27) y la existencia de otras minas propiedad del INI, sobre las que se establece una gestión pública a través de empresas nacionales (28).

### 3. *Consideración general*

Los sistemas expuestos evidencian que sobre un mismo objeto (una erróneamente denominada propiedad especial de las minas) se han dado regímenes jurídicos diversos en muchos casos opuestos, lo cual da a entender que han sido las necesidades manifestadas al legislador en un momento determinado las que han llevado a éste a adoptar las soluciones legislativas que mejor las paliasen.

En el desarrollo histórico del derecho minero español se puede ver idéntico comportamiento y de aquí que el dominio de las minas

---

régimen que, sin mermar la libre iniciativa privada, subordine toda clase de intereses al supremo de la nación. El Estado no puede consentir que la riqueza que encierra nuestro suelo no sea objeto de explotación en el momento y en el modo que convenga al bien general. Se debe procurar extraer del tesoro nacional que encierra los máximos beneficios».

(25) Derogada por la Ley 21/1974, de 27 de junio, sobre investigación y explotación de hidrocarburos. En el artículo primero del texto eran considerados «patrimonio inalienable e imprescriptible de la nación, aunque su régimen jurídico fuese el del dominio público».

(26) Aunque apareciese con anterioridad a la promulgación de la Ley, es de tener en cuenta como antecedente doctrinal de la misma la obra de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Energía nuclear y derecho. Problemas jurídico-administrativos*, IEP, Madrid, 1964.

(27) La Empresa Nacional Hulleras del Norte, S. A. (HUNOSA), fue creada por Decreto 486/1967, de 9 de marzo, pasando a depender del Instituto Nacional de Industria; por este medio se liberaban una serie de concesiones mineras de carbón y se socializaba parcialmente este sector minero aunque, a nuestro parecer, lo que supuso fue una socialización de las pérdidas que en el mismo se produjeron a partir de una determinada época. Ver, en orden a la socialización de las pérdidas, I. E. DE ARCENEGUI y L. M. COSCULLUELA, *La empresa nacional Iberia y la nacionalización del transporte aéreo*, núm. 58 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1969, pp. 349 y ss., en particular pp. 358 y 359.

(28) Se pueden señalar entre otras: Potasas de Navarra, Minas de Almagre-ra, Carbonífera del Sur y Minas de Hierro del Conjuro. Con un régimen totalmente distinto y como herencia del antiguo sistema de las regalías, nos encontramos en el caso de los bienes mineros propiedad del Estado (por ejemplo, Salinas de Torrevieja, Minas de Almadén), es decir, bienes patrimoniales que tienen la calificación de bienes fiscales; en este sentido, véase J. M. VILLAR y ROMERO, *op. cit.*, p. 376.

se haya visto atribuido a diversos sujetos, con la adscripción definitiva al Estado a título de administrador de un bien público, tal y como entendemos son calificados en la actualidad los yacimientos minerales y demás recursos geológicos. Esta calificación supone una prueba de la afirmación que se ha hecho de que «en el Derecho español, el de propiedad es un derecho sometido al legislador que lo configura libremente» (29), como asimismo una conformación de la realidad para que un bien o una clase de bienes se utilicen en sentido positivo (30). Ello no obsta para que el perenne enfrentamiento entre propiedad colectiva y propiedad privada siga latente (afloRANDO en muchos temas de derecho minero y nos empuje a la búsqueda de un nuevo concepto de propiedad superador de la actual disyuntiva, en el que la función social del bien sea su único *leit motif* (31).

## II. LEGISLACIÓN VIGENTE

### 1. *La Ley 22/1973, de 21 de julio*

La Ley de Minas 19-7-1944 ha sido modificada sustancialmente por la Ley 22/1973, de 21 de julio, publicada en el «BOE» número 176, de 24 del mismo mes. El nuevo texto legal declara en vigor, en su

---

(29) *Apuntes de Derecho Administrativo* 1.º, tomo I, cátedra del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Facultad de Derecho, Madrid, 1974-75, p. 28.

(30) Por lo que a la actividad conformadora de la Administración se refiere, como desarrollo de una legislación autorizante previa, aceptamos la tesis de E. FORSTHOFF, en *Tratado de Derecho Administrativo*, traducción española, IEP, Madrid, 1958, pp. 122 y ss.

(31) P. M. G. QUIJANO: *El concepto de las llamadas propiedades especiales*, en «Estudios en homenaje a Jordana de Pozas», tomo III, vol. 1.º, pp. 463 y ss., ha destacado, en relación con las propiedades especiales del Código Civil, la frustración del moderno concepto de propiedad en el Código Civil y la necesaria búsqueda de un nuevo concepto. Item más, que el legislador haya querido dejar bien claro en el artículo 2.º, 2, de la nueva Ley de Minas que, en cuanto al dominio de las aguas, se estará a lo dispuesto en el Código Civil y Leyes especiales, refleja *a sensu contrario* claramente que las minas han quedado fuera de ese ámbito de una manera definitiva.

Además debemos insistir en que entendemos superada, por las circunstancias y la legislación, la definición del artículo 348 del Código Civil sobre la propiedad, no respondiendo ésta a su verdadero y actual sentido y contenido, por lo que debe ser explicitada y desarrollada a partir del cumplimiento de su función social, es decir, desde los intereses de la comunidad y no del sujeto privado, a cuyo alrededor se ha montado la figura del derecho subjetivo de propiedad como «derecho que es la cifra misma del Derecho privado, incluso definitorio probablemente, según su perfil concreto, de la totalidad del sistema jurídico», en expresión de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Acción pública y actuación privada en el Derecho urbanístico*, en «REDA» núm. 1, Civitas, Madrid, 1974, pp. 79 y ss.

disposición final primera, los Reglamentos actuales para el Régimen de la Minería y de la Policía Minera (32), en cuanto no se opusiesen a lo en él regulado, y señalaba el plazo de un año —finalizado en agosto de 1974— para que el Gobierno dictase «el nuevo Reglamento general y todos los especiales que se estimen necesarios».

Los cambios introducidos han sido numerosos y entre ellos, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar la nueva y triple clasificación —realizada a partir de criterios de valoración económica sustancialmente, además de social— de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos y el establecimiento de regímenes jurídicos distintos para el aporvechamiento de cada uno de ellos; la diferenciación expresa entre autorización, permiso y concesión; la fijación de las nuevas condiciones generales y la precisión de las tres fases —exploración, investigación y explotación— para el aprovechamiento de los recursos de la sección C) (que vienen a corresponderse aproximadamente con los antiguos minerales). Esta somera enumeración de modificaciones introducidas en el régimen legal minero ponen de manifiesto la necesidad de un pronto desarrollo reglamentario de la nueva Ley que haga desaparecer las actuales dificultades (en orden a aplicar los Reglamentos general y de policía minera dejados en vigor parcialmente) por un problema de difícil concordancia (33) y evite una labor de interpretación que, por subjetiva, produzca innumerables contenidos.

## 2. Objeto de la Ley

Queda claramente precisado en el artículo 1.º, 1, al disponer que «la presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico», habiéndose modificado sustancialmente el de la legislación de minas de 1944, que hacía referencia en su artículo 1.º a algo bien distinto, al decir que eran «objeto de la presente Ley todas las sustancias mine-

(32) El primero fue aprobado por Decreto de 9 de agosto de 1948 (modificado por Decretos de 13 de marzo de 1953 y 1009/1968, de 2 de mayo), y el segundo, por Decreto de 23 de agosto de 1934 (modificado y complementado por Decretos 2540/1960, de 22 de diciembre, y 1486/1962, de 22 de junio, y Ordenes de 7 de julio de 1961 («BOE» núm. 169, de 17 de julio), que complementa el Decreto 2540/1960 y de 19 de junio de 1963 («BOE» núm. 174, de 22 de julio), que desarrolla el Decreto 1486/1962.

(33) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Código de las Leyes Administrativas*, E. Civitas-Revista de Occidente, Madrid, 1974, p. 1115, nota 1, y del mismo autor, *Legislación Administrativa Básica*, «BOE», Madrid, 1975, p. 635, nota 1.

*rales, orgánicas e inorgánicas*, cualesquiera que sean su estado físico, su origen y la forma del yacimiento, cuya explotación requiera la práctica de trabajos con arreglo a la técnica minera». Donde se encontraban las sustancias minerales tenemos hoy el régimen jurídico para investigarlas y aprovecharlas, aunque la terminología que corresponde usar sea la de yacimientos minerales y demás recursos geológicos.

Varias son las razones que entendemos confirman esta afirmación y todas ellas tienen su fundamento en el propio texto de la Ley de Minas: 1) El artículo 1.º, 2, excluye expresamente del ámbito de la nueva Ley los hidrocarburos líquidos y gaseosos en función de que los mismos poseen su propia norma, Ley 27/1974, de 27 de junio, sobre investigación y explotación (34); 2) El artículo 1.º, 3, con idéntico criterio, establece que lo dispuesto por la Ley de Minas en materia de investigación y aprovechamiento de yacimientos minerales y demás recursos geológicos se aplicará a los minerales radioactivos en lo que éstos no tengan específicamente regulado por su normativa especial, es decir, la Ley sobre Energía Nuclear, de 29 de abril de 1964; 3) En el artículo 3.º, 1, se hace una clasificación por secciones de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos partiendo de valores económicos sin preocuparse de enumerarlos, como hacía la Ley de 1944, y 4) El artículo 2.º, 2, establece que las aguas se someterán, en orden a su investigación y aprovechamiento, a la legislación minera.

### 3. *Naturaleza demanial de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos*

Las sustancias minerales habían sido calificadas, al final del proceso histórico evolutivo sobre el demanio minero, como *bienes de la Nación* por el artículo 1.º de la Ley de 1944. La nueva Ley, aunque sigue en la misma línea publicista, modifica en el fondo dicha calificación al cambiar la terminología y disponer en su artículo 2.º, 1, que «*todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geo-*

---

(34) De acuerdo con su disposición final segunda, en el plazo de nueve meses desde la publicación de la Ley —finalizado en mayo de 1975—, el Gobierno tenía que aprobar su Reglamento y mientras tanto regía y rige el de 12 de junio de 1959 en lo que no se oponga a la misma, aprobado por Decreto 977/1959 y modificado por los Decretos 2742/1965, de 22 de julio; 2615/1966, de 7 de septiembre, y 420/1971, de 25 de febrero.

En base a la disposición adicional primera, la Ley de Minas de 1973 es declarada supletoria de la de Hidrocarburos en todo lo que no se encuentre especialmente regulado en la misma.

lógicos existentes en el territorio nacional y plataforma continental *son bienes de dominio público*, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso». En este orden, no sólo se ha ampliado el número posible de bienes incorporables al demanio público, mejor dicho, incorporados ya al mismo automáticamente al utilizar esos dos términos genéricos sin definirlos, sino, además, la idea nacionalizadora que encerraba la expresión de 1944 sufre un rudo golpe al sustituirse el término «bienes de la Nación» por el de «bienes de dominio público», nueva expresión idiomática que comporta una idea estatalizadora (35). Ahora bien, el hecho cierto es que los yacimientos minerales y demás recursos geológicos son calificados como bienes de dominio público, viéndose sometidos a toda la regulación general que impone tal clasificación (36). A la vez, se amplían las posibilidades

(35) Creemos oportuno recordar en este punto la Ley 21/1974, de 27 de junio, sobre régimen jurídico de investigación y explotación de hidrocarburos cuyo artículo 1.º, 2, dispone que «*son patrimonio inalienable e imprescriptible de la Nación los yacimientos existentes en el territorio nacional y del subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén sometidos, a efectos de su exploración, investigación y explotación, a la soberanía nacional*», ya que el mismo legislador, pues se trata de la misma Comisión de Industria que discutió la Ley de Minas de 1973, retorna un año más tarde al antiguo criterio del bien nacional, como algo propiedad de la colectividad, aunque no de una manera tajante pues a continuación dice que «*dichos yacimientos son bienes de dominio público*», lo que nos lleva a afirmar se trata más de una no diferenciación de conceptos que de una postura ecléctica voluntariamente adoptada. Para una mayor precisión del criterio que propugnamos en orden a la diferencia existente entre nacionalización y estatalización nos remitimos a K. KATZAROV, *Teoría de la nacionalización*, op. cit., pp. 274 y siguientes; asimismo, G. LESCUTER, quien mantiene que «*la nationalisation est une mesure dirigée contre le capitalisme mais le législateur refuse d'en faire une source de nouveaux pouvoirs pour l'Etat*», en *Le contrôle de l'Etat ...*, op. cit., p. 17. El concepto de nacionalización como una acción anticapitalista y antiestatista está bien claro en las palabras de León JOVHAUX: «*Ce que nous voulons par la nationalisation, c'est le retour à la Nation des propriétés collectives et c'est l'exploitation sous le contrôle de la Nation par la coopération des producteurs et des consommateurs de ces sources de vie et de progrès*», citado por RAMADIER, «*Préhistoire d'une nationalisation*», *Revue socialiste*, núm. 81, p. 393. La idea de Nación reemplaza a la del Estado, «*c'est la Nation qui a un droit social sur les biens de production et qui doit établir se droit sur les richesses collectives*», como mantiene GOERTZGIREY, *La pensée syndicale françaises*, A. Colin, Paris, 1948, p. 135.

(36) El Consejo de Estado, en dictamen de 19 de junio de 1969 (exp. núm. 36.308), nos dice del dominio público que «*la titularidad del Estado no se confunde con un mero derecho de propiedad civil, puesto que la misma se organiza por el Derecho no para una utilización exclusiva por parte del propio Estado sobre los bienes demaniales, análoga el ius prohibendi que asiste al propietario civil por el que éste es asegurado de la exclusiva utilización económica de los bienes que se hallen bajo su dominio, sino que, bien al contrario, la titularidad demanial del Estado lleva consigo el principio de apertura de los bienes de tal naturaleza a la utilización económica o aprovechamiento por parte del común de ciudadanos bajo una organización técnica específica del ordenamiento administrativo*». Ver sobre

de exploración, investigación y explotación a zonas nuevas, como son el mar territorial y la plataforma continental, de acuerdo con las modernas teorías (37) y con el antecedente legislativo que supone la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 en la que se incluyen, al especificar los bienes de dominio público, «el lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales» (artículo 1.º, 4).

Las aguas minerales y termales serán también dominio público, siguiendo con ello en la línea marcada por la Ley de 1944 y sin que puedan plantearse dudas sobre si son propiedad privada o concesión administrativa y sobre cual es la legislación a ella aplicable (38). Esta

---

*Domínio Público* en igual voz, M. BALLBÉ, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», y del mismo autor *Las reservas dominiales* en núm. 4 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1951, y *El concepto del dominio público*, separata de la «Revista Jurídica de Cataluña» núm. 5, 1945; así como M. CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, «Instituto García Oviedo», Sevilla, 1958, publicado también en número 25 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1958; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, en *Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho Administrativo*, IEP, Madrid, 1955, publicado también en el núm. 13 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1954, y en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo*, volumen I, Sevilla, 1954; S. ALVAREZ GENDÍN, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, op. cit.; L. COSCULLUELA, *Administración portuaria*, op. cit., pp. 140 a 211; J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER y URRUTIA, *Sobre la crisis del concepto de dominio público*, en el núm. 56 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1968, y A. NIETO, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, y, en general, F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, vol II, 5.ª ed., IEP, Madrid, 1974, y C. GARCÍA OVIEDO y E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 9.ª ed., ELSA, Madrid, 1968.

(37) Nos remitimos a la exposición que en la Comisión de Industria tuvo la oportunidad de hacer el procurador don Luis de AZCÁRRAGA, profesor de Derecho internacional, en defensa de su enmienda al artículo 2.º del proyecto de Ley de Minas, que figura en el apéndice del *Boletín Oficial de las Cortes* núm. 141, Diario de las Sesiones de Comisiones, correspondiente a la que tuvo lugar el 4 de abril de 1973, pp. 15 y ss y 21 y ss., en la que recordó todas las modernas teorías, contrastadas en los recientes congresos internacionales sobre el derecho del mar, en orden al mar territorial y la plataforma continental; teorías que tiene recogidas en su trabajo *Plataforma continental: naturaleza, anchura y delimitación*, publicado en una obra común titulada *La actual revisión del derecho del mar. Una perspectiva española*, editada por el Instituto de Estudios Políticos, vol. I, 2.ª parte, Madrid, 1974, pp. 189 y ss. De esta misma obra debemos citar a Santiago MARTÍNEZ CARO, *Mar territorial: naturaleza, anchura y delimitación*, vol. I, 1.ª parte, pp. 233 y ss., y, sobre todo, por el contenido del apartado IV de su trabajo «El mar, fuente de recursos no renovables», mencionamos el artículo de Elisa PÉREZ VERA, *Los factores económicos en el proceso de revisión del derecho del mar*, vol. I, 1.ª parte, pp. 69 y ss., en especial, pp. 95 a 109.

El concepto de «Plataforma continental», que parecía ser la última palabra para el legislador de la Ley de Minas de 1973, en orden a los recursos en ella existentes, ha sido superada por la Ley de Hidrocarburos de 1974, que incorpora el de «fondos marinos» como lugares donde puede haber yacimientos que han de ser calificados de bienes de la Nación y a los que hay que extender la exploración, investigación y explotación.

(38) F. GARRIDO FALLA, *Naturaleza y régimen de la propiedad de las aguas minero-medicinales* en núm. 42 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1963, pp. 155 y ss., sostiene que la presencia de las aguas minero-medicinales (tratamiento que nosotros

tesis la mantenemos no a pesar de lo que se dispone en el artículo 2.º, 2, sino justamente en función de lo que en él se ordena en relación con el párrafo 1 del mismo precepto y el artículo 3.º, 1. En el primero se dice que «en cuanto al dominio de las aguas se estará a lo dispuesto en el Código civil y Leyes especiales, sin perjuicio de lo que establece la presente Ley en orden a su investigación y aprovechamiento»; en el segundo se dispone que «todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos (...) son bienes de dominio público», y en el tercero se incluyen, entre los recursos de la sección B), «las aguas minerales y las termales». La Ley de Minas de 1973 (al igual que la de 1944) es Ley especial ulterior al Código civil y a la Ley de Aguas de 1879 directamente aplicable y modificadora del régimen anterior; ponemos el acento en que no se dice «sus leyes especiales» sino «leyes especiales», consecuentemente, si las aguas minerales y termales figuran entre los yacimientos minerales y demás recursos geológico y éstos son calificados de bienes de dominio público, aquéllas lo son ineludiblemente por mandato legal (39). Finalmente, y por si todo lo que antecede no fuera suficiente, la disposición final quinta, apartado número 1, establece que «quedan derogados: b) En cuanto se opongán a la presente Ley, los artículos 15 y 16 de la Ley

---

hacemos extensivo a las minero-industriales que tengan en suspensión sustancias minerales susceptibles de aprovechamiento) entre las sustancias minerales de la llamada sección B) del artículo 2.º de la Ley de 1944 no significaba la modificación de un régimen de propiedad privada por el de concesión administrativa y que el régimen legal aplicable era el de la Ley de Aguas y no el de minas, citando en apoyo de su tesis las sentencias de 19 de mayo de 1880, 28 de diciembre de 1882 y 25 de abril de 1890, el Real Decreto decisorio de conflicto jurisdiccional de 9 de octubre de 1894 y algún autor como GAY DE MONTELLA, *Teoría y práctica de la legislación de aguas*, Barcelona, 1925. Independientemente de que todas las citas son anteriores a la Ley de Minas de 1944, entendemos, por el contrario, que la inclusión en el artículo 2.º de dicho texto de las aguas minerales las hacía objeto de la calificación de «bien de la Nación» que se predicaba de todas las sustancias en el artículo 1.º, al igual que hemos entendido ocurría con las rocas, siguiendo el criterio de R. ENTRENA, *Naturaleza y régimen...*, op. cit. Además y entrando en otro orden de ideas, creemos que no se trata de enfrentar la propiedad privada y la concesión administrativa, que son institutos distintos no equiparables, sino de confrontar la propiedad privada y los medios jurídicos de su transmisión, de una parte, y los bienes de la Nación y medios de otorgar su uso, común o privativo, entre los que se encuentra la concesión administrativa, de otra, y ver de su aplicación respecto de unos bienes determinados, las aguas minero-medicinales.

(39) Nos remitimos a los apéndices del *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, Diario de sesiones de las Comisiones, núms. 143 y 144, de las sesiones celebradas el 6 y 10 de abril de 1973, respectivamente, en los que constan los debates parlamentarios sobre esta cuestión y las posturas de la mayoría de los señores procuradores de la Comisión de Industria en orden al demanio de las aguas, en general, y de los minerales en particular.

de Aguas, de 13 de junio de 1879, y los títulos I y III y el artículo 77 del Real Decreto-ley de 25 de abril de 1928 sobre aprovechamiento de aguas minero-medicinales»; de esta forma se evitan las erróneas interpretaciones que producía el artículo 77 de la Ley de Minas de 1944 al excepcionar genéricamente la Ley de Aguas y las equivocadas interpretaciones del Estatuto de las aguas minero-medicinales. Dejamos para el apartado VII, donde realizamos el estudio del régimen jurídico de su aprovechamiento, el hacer un análisis más pormenorizado del tema desde este punto de vista.

#### 4. *Clasificación de los recursos*

En nuestra legislación minera, la clasificación de las sustancias minerales no ha sido uniforme y las tres Leyes de 1868, 1944 y 1973, que nos permitimos calificar de sustanciales en este tema, han adoptado en el espacio de un siglo dos sistemas distintos de clasificación, basados en dos criterios diferentes, aunque su aplicación alternativa nos obligue a una explicación previa a la relación de cada uno de ellos en particular.

##### a) *El Decreto-ley de 1868*

Aplica el sistema de la clasificación tripartita en función de la distinta naturaleza de las sustancias útiles del reino mineral, que intenta enumerar de manera exhaustiva. En las bases generales para la nueva legislación de minas, aprobadas por dicho Decreto-ley dichas sustancias, «cualquiera que sean su origen y forma de yacimiento, hállese en el interior de la tierra o en la superficie, y para su aprovechamiento, se dividen en *tres secciones*» (art. 1.º). «En la primera sección se comprenden las producciones minerales de naturaleza terrosa, las piedras silíceas, las pizarras, areniscas o asperones, granitos, basaltos, tierras y piedras calizas, el yeso, las arenas, las margas, las tierras arcillosas y, *en general, todos los materiales de construcción cuyo conjunto forma las canteras*» (art. 2.º). «Corresponde a la segunda sección los plácemes, arenas o aluviones metálicos, los minerales de hierro de pantano, el esmeril, ocre y almagras, *los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de beneficios anteriores*, las turberas, las tierras piritosas, aluminosas, magnesianas y de batán, los salitrales, los fosfatos calizos, la baritina, espato flúor, esteatita, caolín y las arcillas» (art. 3.º). «Se comprenden en la tercera sec-



ción los criaderos de las sustancias metalíferas, la antracita, hulla y lignito, asfalto y betunes, petróleo y aceites minerales, el grafito, las sustancias salinas, comprendiendo las sales alcalinas y terroalcalinas, ya se encuentren en estado sólido, ya disueltas en el agua, las caparrosas, el azufre y las piedras preciosas» (40). «*Debe considerarse que pertenecen también a este grupo las aguas subterráneas*» (art. 4.º) (41).

b) *La Ley de Minas de 1944*

Ofrece una doble clasificación de las sustancias minerales, teniendo en cuenta su diferente composición, ofreciéndonos dos grandes secciones, denominadas, respectivamente, *Rocas y Minerales* (42), e incluyendo en la primera todo el conjunto de productos pétreos que

---

(40) Por Reales Ordenes de 23 de marzo de 1884, 21 de agosto de 1894 y 9 de noviembre de 1915 se incluyeron en la segunda sección el amianto, la piedra pómez y la piedra ónix, y por otra de 29 de julio de 1872 correspondían por lo general a la tercera sección los minerales de hierro.

(41) M. M. ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración española*, Anuario de 1888, Madrid, pp. 644 y ss. Creemos interesante transcribir la parte referente a la clasificación que figura en la exposición de motivos del Decreto-ley, en la que el ministro de Fomento, como miembro del Gobierno provisional, hace las consideraciones oportunas: «Si el Estado puede hoy invocar un derecho sobre las materias subterráneas para intervenir en el aprovechamiento que de ellas se haga, casos hay en que, porque así lo aconseja el interés general, debe hacer renuncia de aquel derecho y abandonar tales sustancias a la acción libre y espontánea de los particulares. De aquí nace la división esencialmente práctica y sancionada por una larga experiencia que los artículos 1.º, 2.º, 3.º y 4.º establecen, así como los principios que en el artículo 6.º se consignan, prescripciones todas que no son contrarias al principio único que el ministro adopta, sino antes bien, aplicaciones varias de este principio, como varios son los casos que en la práctica ocurren. En todos ellos el derecho del Estado sobre la masa mineral subsiste y se respeta; mas para ciertas materias de ínfimo valor y entregadas por costumbre al aprovechamiento libre, el Estado renuncia a este derecho. Y aún hay otra causa decisiva en abono de tal resolución: el artículo 3.º de la Ley vigente cede al dueño del suelo la propiedad del subsuelo cuando se trata de sustancias de la primera clase; he aquí un hecho consumado y un derecho adquirido que, mientras el dominio público se considere como legítimo, es forzoso respetar.

Para las sustancias de la 2.ª sección interviene ya el Estado, aunque ofreciendo ciertas ventajas al dueño del suelo; condescendencia justa, pues la minería es en estos casos por punto general incompatible con la existencia de la superficie, y antes de anular un derecho en nombre del de expropiación bueno es brindar al interesado medios conciliatorios. Por último, en las minas propiamente dichas, el dominio del Estado se conserva íntegro, y la concesión se hace al primer peticionario sin contar con el dueño de la superficie, porque salvas ciertas servidumbres recíprocas ambos derechos son compatibles, en M. M. ALCUBILLA, A. GARCÍA MORENO y G. LA IGLESIA, *Manual de legislación y jurisprudencia minera*, op. cit., página 122, e I. LIESA DE SUS, voz *Minas*, op. cit., pp. 276 y 277.

(42) Esta doble clasificación tiene su antecedente inmediato en la Ley de 23 de septiembre de 1939, como ha puesto de relieve R. ENTRENA CUESTA, *Naturaleza y régimen*, op. cit., p. 51.

suelen presentarse de forma más superficial que los minerales, con mayor extensión que ellos y sin requerir una técnica muy complicada de explotación. Asimismo, hace una enumeración que intenta ser exhaustiva de todos los productos pétreos y minerales, como nos confirma el artículo 2.º del Reglamento de 1946, cuando dice que «toda sustancia mineral está comprendida en una de aquellas secciones». La primera englobaba «todas las sustancias que en general constituyen petrológicamente los terrenos, y especialmente las arenas no metalíferas, las tierras aluminosas, silicias, arcillosas, magnesianas y de batán; las piedras arcillosas, calizas, silíceas; las areniscas, conglomerados y pudingas; las calizas, dolomitas, calizas magnesianas, cretas, margas, travertinos y tobas; las arcillas, con excepción del caolín; el yeso, las pizarras no metalíferas, no bituminosas ni oleógenas; las rocas hipogénicas, como granitos, dioritas, pórfidos y basaltos y las estratocristalinas. Corresponden igualmente a esta sección las salinas marítimas, *los escoriales y los terrenos metalíferos procedentes de minas y fábricas abandonadas*». En la sección B) de los minerales se incluían: «todas las especies útiles que forman los yacimientos metalíferos; los gases naturales; los combustibles sólidos, líquidos o gaseosos; el grafito y sustancias carbonosas, bituminosas y oleógenas, las turberas, la sal gema sólida y disuelta; los minerales de hierro de pantanos, las chirterras, ocre y almagras; las tierras piritosas, los salitres; los plácemes, arenas y aluviones metalíferos; los fosfatos calizos, la bauxita, la magnesita, giobertina y alumita, las sustancias alcalinas, terroalcalinas, magnesianas y radioactivas; *las aguas minero-industriales* que tengan en disolución o lleven en suspensión sustancias minerales susceptibles de aprovechamiento, y *las minero-medicinales*; las caparrosas y el azufre; las piedras preciosas, granatas y granatillas y, en general, cuantas sustancias no poseen el carácter de rocas, propio de las comprendidas en la sección A). Se incluyen también en esta sección las tierras de infusorios y de colorantes, la baritina, el espato flúor y el de Islandia, la esteatita, el talco, el caolín, los feldespatos, la mica, el amianto, la piedra pómez y el cuarzo y sus variedades» (43).

(43) Por Ordenes de 22 de diciembre de 1945 y 25 de febrero de 1953 se incluían entre las rocas las lagunas lacustres y las tierras grafitosas, respectivamente, y por Ordenes de 16 de agosto de 1949 y 25 de abril de 1960, las bentonitas y las serpentina y atapulguita, respectivamente, eran consideradas minerales.

c) *La Ley de Minas de 1973*

«Sin perjuicio de llegar en el Reglamento a una enumeración lo más completa posible de los recursos y sus distintas variedades, se ha optado por establecer una clasificación más radical y simplista», tratando de superar las incorrecciones técnicas y científicas producidas por la clasificación realizada en 1944. El vigente régimen minero vuelve a la triple división que hemos visto aparecía en el Decreto-ley de 1968, pero por razones distintas y sin ofrecer lista alguna de los recursos mineros que puedan incluirse en cada una de las tres secciones en que se clasifican los yacimientos minerales y demás recursos geológicos.

El legislador ha buscado como finalidad al crear las secciones A), B) y C) la diversificación del régimen jurídico a aplicar en el aprovechamiento y explotación de los recursos en ellas comprendidos de manera genérica —al menos por lo que se refiere a las secciones A) y C)—que serán fijadas en cada caso o en general de acuerdo con unos criterios —sustancialmente económicos— de valoración establecidos por Decreto en Consejo de Ministros.

a') El texto legal nos dice que pertenecen a la Sección A) «los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebranto y calibrado». Los recursos a que se hace mención vienen a ser aproximadamente las antiguas rocas de la ley de 1944 y, más en concreto, los comprendidos en la Sección primera del Decreto-ley de 1868, en el que expresamente ya se recogían los materiales de construcción.

La objeción más importante que puede hacerse a esta primera clasificación es la de estar basada en la interpretación administrativa de un concepto jurídico indeterminado (44), el criterio «del escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida», que puede plantear serios problemas en su aplicación.

---

(44) Sobre el tema de los conceptos jurídicos indeterminados y su obligada relación con la actividad discrecional de la Administración nos remitimos, por todos, a E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo I. «Cívitas, Revista de Occidente», Madrid, 1974, pp. 292 y ss.

b') En la Sección B) se han incluido de manera precisa cuatro tipos de recursos mineros:

1. *Las aguas minerales* que son clasificadas por la ley en «*minero-medicinales*, las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública», y «*minero-industriales*, las que permiten el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan» (art. 23.1-a y b).

2. *Las aguas termales* que son «aquellas cuya temperatura de surgencia sea superior en 4 °C a la media anual del lugar donde alumbran» (art. 23.2).

3. *Las estructuras subterráneas* definidas como «todo depósito geológico, natural o artificialmente 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» (art. 23.3).

4. *Los yacimientos* «formados como consecuencia de operaciones reguladas por la ley», es decir, *de origen no natural*, que son «las acumulaciones constituidas por residuos que resultan útiles para el aprovechamiento de alguno o algunos de sus componentes».

c') La Sección C), paradójicamente la más importante, es el cajón de sastre donde se recoge todo lo no encasillado en las dos secciones anteriores y así la ley dispone que «comprende esta sección cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta ley». Entendemos están aquí englobados los antiguos minerales de la Sección B) de la Ley de 1944, con la excepción de las aguas minero-industriales y minero-medicinales que han sido expresamente incluidas en la Sección B) de la nueva Ley y las sustancias radioactivas e hidrocarburos que son excluidos formalmente.

d') Dos son los temas generales que plantea la clasificación expuesta en orden a su aplicación y validez: de una parte, la exclusión del ámbito de la ley de toda extracción ocasional y de escasa importancia de recursos minerales, cualquiera que sea su clasificación, siempre que no exija la aplicación de técnica minera alguna (45) y que se

---

(45) El concepto de técnica minera está explicado en el artículo 1.º del Reglamento de Minería de 1946, que en este punto sigue en vigor hasta que se dicte el nuevo Reglamento general. Dicha norma dispone: «Se entiende necesaria la aplicación de la técnica minera en los trabajos que a continuación se enumeran, cuando éstos tengan por finalidad la investigación y explotación de dichas sustancias (minerales): 1.º Todos los que se efectúen, mediante labores subterráneas,

lleve a cabo por el propietario de un terreno para su uso exclusivo; de otra, la fijación de los criterios de valoración precisos para configurar los recursos que han de incluirse en la Sección A) y la posterior clasificación de yacimientos minerales y demás recursos geológicos. El primero no comporta problemática alguna pues de lo único que se trata, si llegara a ser necesario, es de que por la Administración se lleve a cabo una mera actividad de policía comprendida en la genérica que en estos supuestos le corresponde, en orden a comprobar si concurren los presupuestos fácticos enumerados para entender queda excluida la aplicación de la Ley de Minas. La cuestión planteada por el segundo es de mayor alcance, siendo su punto de partida la interpretación que la Administración de al concepto jurídico indeterminado «del escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida». El que la mencionada interpretación se concrete en «criterios de valoración precisos» que serán «fijados mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Industria, previo informe del Ministerio de Planificación del Desarrollo y de la Organización Sindical» no evita, a nuestro entender, la problemática de la subjetiva interpretación del interesado, en cada caso, con la correlativa secuela contenciosa. Pero, además, todo ello se complica si tenemos en cuenta que el mencionado Decreto con los criterios de valoración va a servir para que el Ministerio de Industria clasifique los yacimientos minerales y recursos geológicos, «bien con carácter general, bien para cada solicitud de investigación o aprovechamiento en particular». Las posibilidades de interpretaciones subjetivas se han visto acrecidas en su número pero también en la calidad, pues ahora la Administración puede interpretar de manera distinta según los casos. La motivación, el precedente, la discrecionalidad con todas sus secuelas, etc... van a ser términos cuyo uso se verá generalizado indudablemente.

Si tenemos presente la expresión «si se produce un criterio de valo-

---

cualquiera que sea su importancia; 2.º Los que requieran el uso de explosivos, aunque sean labores superficiales; 3.º Los que realizándose a roza abierta o sin empleo de explosivos requiera formación de cortas, tajos o bancos de más de tres metros de altura; 4.º Los que, hallándose o no comprendidos en los anteriores casos enumerados, requieran el empleo de cualquier clase de maquinaria para su extracción o aprovechamiento *in situ*, o transporte mecánico en el lugar de su extracción, preparación para concentración de riqueza, depuración o clasificación; 5.º Todos los que se realicen en las salinas marítimas y lacustres y manantiales minero-medicinales o minero-industriales, ya sean líquidos o gaseosos; 6.º Aquellos trabajos que requieran el empleo de trenes de sondeo, sean mecánicos o servidos a brazo.»

ración distinto del inicial» (art. 4.º, 2) comprenderemos que no es aventurado hacer las afirmaciones que anteceden, máxime cuando es el propio legislador quien parte de lo aleatorio de los criterios de valoración. Consecuentemente, se puede conceder un valor muy relativo a la clasificación ulterior de los yacimientos minerales y recursos geológicos que en base a ellos se haga y no olvidemos la enorme trascendencia de ser clasificado en la Sección A)) o en la C), como vamos a tener la oportunidad de ver a lo largo de este trabajo (46).

---

(46) El contenido de los artículos 3.º, 3, y 4.º de la Ley que hacen referencia a este tema fue muy discutido por la Comisión de Industria, ofreciéndose argumentos diversos en contra de los textos aprobados. De entre ellos y por la unanimidad que obtuvo, cabe citar el de la falta de garantía jurídica que supone la variabilidad de los criterios de valoración, tanto en orden a su fijación como a la clasificación de los yacimientos y recursos. El contraargumento se centró en que los valores económicos y sociales que sirven para clasificar la sección A) son variables y no pueden ser fijados previamente de manera rígida. Nos remitimos a los apéndices del *Boletín Oficial de las Cortes* números 144 y 145 de las sesiones celebradas el 10 de abril de 1973, donde constan las posturas mantenidas en los debates parlamentarios sobre este tema.

Mediante Decreto 1747/1975, de 17 de julio, publicado en el *BOE* núm. 172, de 19 de julio, se fijan los criterios de valoración para configurar cuáles han de ser los recursos minerales incluidos en la sección A). Este texto legal se ha aprobado de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 3.º de la Ley y su contenido nos evidencia la fragilidad del término clasificatorio que ha de ser utilizado forzosamente. A continuación incluimos el texto de la mentada disposición por considerarlo de interés:

«La Ley 22/1973, de 21 de julio, en su artículo 3.º, clasifica los yacimientos minerales y demás recursos geológicos en tres secciones. El apartado 3 del citado artículo prescribe que los criterios de valoración precisos para configurar la sección A) serán fijados mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Industria, con los preceptivos informes del Ministerio de Planificación del Desarrollo y de la Organización Sindical y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de julio de 1975, dispongo:

Artículo 1.º Quedan comprendidos en la sección A) del artículo 3.º de la Ley de Minas los yacimientos minerales y recursos geológicos en los que concurran cualquiera de las circunstancias que se indican en cada uno de los apartados siguientes:

a) Los que su único aprovechamiento sea el 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 exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y clasificación por tamaños.

b) Los que reúnan conjuntamente las siguientes condiciones: Que el valor anual en venta de sus productos no alcance una cantidad superior a los tres millones de pesetas; que el número de obreros empleados en la explotación no exceda de diez, y que su comercialización, bien directa o de los productos que de ella se deriven, no exceda del término municipal donde se halle ubicada la explotación, ni se extienda a lugares que se encuentren situados a una distancia superior a sesenta kilómetros de los límites de aquél.

Art. 2.º El ministro de Industria, previo informe del Ministerio de Planificación del Desarrollo, podrá variar los límites de las condiciones señaladas en el punto b) al artículo anterior, cuando las circunstancias así lo aconsejen.»

## III. ACTIVIDADES ESTATALES SINGULARES

1. *Protección del medio ambiente*

Cuando el hombre llega a contrastar entre el medio ambiente en que se mueve en los ratos de ocio y aquél en que ha de vivir en sus jornadas laborales, se despierta en él la preocupación por la defensa del primero (47) y toma conciencia rápidamente de su gravedad y necesaria solución. Gran número de autores han tratado este tema bien a través de los problemas jurídicos de la tutela del paisaje, bien refiriéndose a la protección del medio ambiente en general o parándose a estudiar los elementos de una política del medio ambiente (48). La conclusión en todos los casos es idéntica: hay que defender y proteger la naturaleza en todas sus manifestaciones. Estamos de acuerdo con quienes sostienen que en España este tema no ha sido objeto de un tratamiento uniforme o de una comprensión global, sino más bien de una consideración de la defensa del medio ambiente desde aspectos parciales o a medida que ha ido surgiendo el problema en algún sector, postura que da lugar a la aplicación de procedimientos jurídicos distintos (49) y, lo que puede ser más grave, a la adopción de criterios diversos según sea la autoridad decisora. Esta afirmación no es gratuita, ya que las variadas técnicas de protección del medio ambiente están promoviendo un gran número de competencias dispares según los organismos ministeriales que las ostentan, lo que plantea problemas de competencia, de coordinación orgánica (50) y de criterios diversos, si no antagónicos.

Ello no obstante la toma de conciencia sobre la existencia del problema cada día es mayor y, aunque parcialmente, va plasmándose en

---

(47) A. CARCELLER: *La ley de protección del ambiente atmosférico y las Corporaciones locales*, «REVL» núm. 178, Madrid, 1973, p. 237.

(48) L. MARTÍN-RETORTILLO: *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*, número 71 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1973, pp. 423 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973; A. CARCELLER, *op. cit.*, pp. 235 y ss.; A. ARROYO, *La problemática del medio ambiente*, «DA» núm. 140, Madrid, 1972, pp. 77 y ss., y V. R. VÁZQUEZ DE PRADA, *La conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente*, núm. 68 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1972, páginas 381 y ss.

(49) L. MARTÍN-RETORTILLO: *Problemas jurídicos...*, *op. cit.*, p. 426, y A. CARCELLER, *op. cit.*, p. 238.

(50) R. MARTÍN MATEO, *La propiedad monumental*, núm. 49 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1966, p. 54, sostiene que esa coordinación es muy difícil debido a «... los inconvenientes derivados de desconocimientos mutuos, celos burocráticos, incoordinaciones e ineficiencias...»

toda la normativa que se viene aprobando últimamente que incide de alguna forma en el tema. Una muestra nos la ofrece la nueva Ley de Minas en cuyo texto encontramos, en varios artículos, el intento de compaginar la investigación y el aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos con el mantenimiento del entorno en el que los trabajos mineros se llevan a efecto a través de la adopción de medidas protectoras del medio ambiente.

El punto de partida lo constituye el artículo 5.º, 3, donde se establece que «el Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria, previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y de la Organización Sindical» (51). Es esta una norma de aplicación general que comporta la gran ventaja de la previa unidad de criterio para aplicar en todos los supuestos que la Ley considera y que analizamos seguidamente:

1. En la autorización de explotación que la Delegación Provincial de Industria ha de otorgar para poder llevar a efecto los trabajos de aprovechamiento de los recursos de la Sección A) podrán imponerse, por dicho órgano y si proceden, «las condiciones oportunas en orden a la protección del medio ambiente» (art. 17,2). En este supuesto la implantación de dichas medidas depende de la valoración subjetiva del órgano autorizante de las circunstancias que concurran en cada caso, lo que ha de calificarse de actividad discrecional en clara contradicción con el artículo 5.º, 3 (52).

2. Cuando la Dirección General de Minas dicte resolución otorgando la autorización para el aprovechamiento de los yacimientos de origen no natural, deberán incluir en la misma «en especial, las me-

---

(51) Como intento superador de toda la problemática expuesta con anterioridad sobre la falta de coordinación se creó la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente por Decreto 888/1972, de 17 de abril, cuyo órgano de trabajo es la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, que aparece como órgano informante del Decreto aprobatorio de las condiciones de protección del ambiente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.º, 3.

(52) Mantenemos dicha calificación, así como que la misma debe ser superada a favor del artículo 5.º, 3, por su evidente carácter general, que no hubiese evitado el que el legislador hubiera podido excepcionar su régimen en el artículo 17, 1, lo que evidentemente no ha hecho. Imaginemos una explotación de recursos de la sección A) como puede ser una cantera (expresión que no ha perdido valor con la desaparición del término *rocas*) y nos daremos cuenta del peligro que existe de degradación del medio ambiente, peligro que no puede permitir sea discrecional la adopción de medidas protectoras.



didadas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente» (artículo 33, 2), lo que no permite apreciación alguna del órgano otorgante de la autorización, ya que nos encontramos, al menos en este aspecto, ante un acto reglado, circunstancia que obliga a atenerse a las condiciones fijadas por Decreto sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.º, 3.

3. En el supuesto de autorizaciones para utilizar estructuras subterráneas la solución legal es algo diferente a las adoptadas con anterioridad, pues la Dirección General de Minas, que ha de autorizar dicho uso, habrá de pedir previamente a la Comisión Interministerial del Medio Ambiente su informe (art. 45, 3). La exigencia de este informe previo, a evacuar por órgano tan cualificado, tiene su fundamento en la importancia que se ha concedido a este recurso geológico en función de las medidas de protección del medio ambiente, decisión que puede explicarse si tenemos en cuenta que en ellas pueden inyectarse elementos que eliminen, por ejemplo, la salmuera de la cuenca potásica catalana y evitar la salinización del río Llobregat, o inyectar los residuos contaminantes químicos de las papaleras para evitar la contaminación atmosférica y de los ríos en Guipúzcoa, etc... (53).

4. Tanto al otorgar las concesiones directas de explotación como las concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación, la Dirección General de Minas podrá «imponer las condiciones especiales que considere convenientes, entre ellas las adecuadas a la protección del medio ambiente» (arts. 66 y 69,1). Parece traslucirse en la imposición de estas medidas protectoras una aparente discrecionalidad ya que se emplea la expresión «pudiendo imponer» pero, dados los términos en que está redactado el artículo 5.º, 3, «serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley», creemos no puede admitirse dicha interpretación.

Al artículo 5.º, 3, se le ha querido dar el carácter de norma de aplicación general que entendemos puede ser excepcionada única y exclusivamente de manera expresa y los artículos 66 y 69, 1, no significan manifestaciones expresas de excepción; pero, además, hay que tener

---

(53) Nos remitimos al *Boletín Oficial de las Cortes*, apéndices núms. 140 y 164, donde figura tratado extensamente dicho tema en las discusiones parlamentarias de la Comisión de Industria en sus sesiones de los días 3 de abril y 29 de mayo de 1973 en torno al artículo 23 de la Ley de Minas.

En otro orden de cosas, y en relación con las circunstancias previstas en el artículo 34, 3, la participación de la Comisión Interministerial en la adopción de medidas protectoras es más directa, exigiéndose una coordinación entre la Dirección General de Minas y la misma que puede ser muy provechosa para el mantenimiento de una unidad de criterio en política ambiental.

en cuenta el valor del bien protegido y la gravedad de su degradación para comprender que toda actividad minera ha de respetarlo forzosamente, espíritu que encierra el artículo 5.º, 3, sin que quepa interpretación alguna sobre la conveniencia o no de la aplicación de las medidas protectoras.

5. Una medida legislativa que confirma nuestro criterio anterior es la que se adopta respecto de todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en la Ley, responsabilizándole de las infracciones que cometa de las prescripciones que para la protección del medio ambiente le hayan sido establecidas en la autorización o concesión oportunas. Cuando la infracción sea tipificada como grave dará lugar a la caducidad del derecho de explotación correspondiente (art. 81), lo que comporta una actuación sancionadora de la Administración, más allá del terreno de la responsabilidad que es el caso general que considera la disposición comentada.

6. Igualmente y con el mismo espíritu de la anterior, el Estado ha sido autorizado para, si no se cumplen las medidas de protección del medio ambiente establecidas respecto del aprovechamiento de recursos de la Sección A) y siempre que concurren la serie de circunstancias que señala el artículo 20, poder aprovechar por sí mismo dichos recursos perdiéndolo consecuentemente, el propietario, el poseedor legal del terreno o el titular de la exploración si lo hubiere.

7. Cuando el titular de una concesión de explotación haya encontrado aguas subterráneas y haciendo uso de sus derechos vierta las sobrantes a los cauces públicos necesitará la previa autorización que pondrá atención especial a la protección del medio ambiente (art. 74).

8. Entre las causas que pueden mover al Estado a promover y obligar a la formación de cotos mineros figura de manera expresa la protección del medio ambiente, así como éste es el objetivo que se persigue cuando la ley dispone que para la marcha de los establecimientos de beneficio el Reglamento regulará la utilización de los elementos técnicos adecuados (arts. 110, 1, y 112, 2).

9. Finalmente y para casos de urgencia, entre las facultades que se conceden a las Delegaciones Provinciales de Industria figura la de suspender provisionalmente los trabajos de explotación si consideran, entre otras causas, que está en peligro el medio ambiente que les compete proteger en su esfera. La medida de carácter discrecional, que puede dar un amplio juego y ser de positivas consecuencias, viene controlada por la autoridad superior a quien habrá de darse traslado de

su adopción para que, en el plazo máximo de quince días, confirme o levante la misma.

## 2. Zonas de reserva a favor del Estado (54)

### a) Concepto

La reserva es «la potestad jurídico-administrativa que corresponde a las personas públicas titulares de una cosa de dominio público abierta a la utilización de los administrados, de retener para sí, en tanto no exista derecho subjetivo a favor de tercero, el uso especial o privativo de todo o parte de la misma, con fines de estudio, investigación o explotación, durante plazo adecuado para ello». En función de esa potestad, cuyo fundamento jurídico radica en la misma naturaleza del dominio público, la reserva puede declarar que, «en un caso dado, considera es o puede ser más conveniente para los intereses colectivos la utilización especial o privativa» de un bien de dominio público por la Administración (55). Esto es justamente lo que dispone el artículo 7.º respecto del dominio minero al decir que «el Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial o plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda

---

(54) En materia de zonas de reserva se han introducido en la Ley de 1973 las variaciones que la experiencia obtenida a través del Decreto 1009/1968, de 2 de mayo, han aconsejado. Dicha disposición modificaba los artículos 150 a 155, inclusive, del Reglamento de 1946 en orden a agilizar los procedimientos a través de los que el Estado daba entrada a la actividad privada en las zonas reservadas ya investigadas o en curso de investigación, tal y como ha sido puesto de manifiesto, entre otros puntos, por J. A. GÓMEZ MEANA, *La reforma del Reglamento general de minería sobre las minas y zonas reservadas al Estado*, en núm. 59 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1969, pp. 421 y ss.

De otra parte, y para un estudio de la evolución histórica de las reservas mineras a favor del Estado, nos remitimos a Carlos PUYUELO, *Derecho minero, op. cit.*, páginas 103 a 114.

(55) M. BALLBÉ, *Las reservas dominiales*, en núm. 4 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1951, pp. 75 y ss., quien añade que como consecuencia de su naturaleza y fundamento no es necesario que «precepto legal alguno reconozca expresamente a la Administración la facultad de reservarse la utilización especial o privativa de porciones del dominio público», pues «la esencia misma de la institución confiere a la Administración esa potestad».

Asimismo, puede verse en este tema de reservas de dominio: A. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, vol. V, *op. cit.*, pp. 440 y ss.; C. PUYUELO, *Derecho minero, op. cit.*, pp. 110 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo, op. cit.*, vol. II, pp. 554 y ss.; J. A. GÓMEZ MEANA, *La reforma del reglamento general de minería sobre las minas y zonas reservadas al Estado*, en núm. 59 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1969, pp. 421 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, *El dominio público de los hidrocarburos*, en núm. 29 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1959, pp. 373 a 376.

tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional». En este orden de cosas, la facultad que se confiere al Gobierno para que, si descubre yacimientos minerales o recursos geológicos nuevos en las investigaciones que realice en zonas de reserva, pueda concederse a sí mismo la explotación directa de los mismos, siempre que la resolución se acuerde mediante Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda e Industria (art. 13.1) puede ser considerada como un derecho preferente autoconcedido y, además, como un ejemplo de estatalización singular (56).

De otra parte, el Estado podrá declarar una zona reservada para un recurso o varios recursos cuando, por razones de interés nacional, haya invitado al titular del permiso correspondiente de investigación a que lleve a cabo una ampliación de sus trabajos de localización de recursos, en búsqueda de otros nuevos y siempre que se presuma su existencia, y éste no haya querido realizar las nuevas investigaciones (art. 58.1).

Ciertamente en las anteriores condiciones el ejercicio de la potestad de retener para sí a través de la oportuna reserva supone una actuación discrecional de la Administración basada en un concepto jurídico indeterminado de no fácil concreción, «por razones de interés nacional», y en una mera presunción sobre la existencia de recursos minerales, lo que puede suponer un foco conflictual con su secuela contenciosa. Asimismo, existe otra posibilidad de declarar una zona de reserva cuando el titular de una concesión descubra recursos de presumible interés distintos a los que motivaron el otorgamiento. En dicho supuesto deberá dar cuenta inmediata a la Delegación Provincial de Industria correspondiente del descubrimiento realizado pudiendo iniciar su aprovechamiento o renunciar expresamente al mismo, en cuyo caso el Estado podrá reservarse su explotación, previo el oportuno expediente de declaración de reserva que será regulado en el Reglamento (art. 62, 5).

---

(56) La Ley establece además en este punto que «el régimen de la explotación por el Estado se regulará, cuando así lo acuerde el Gobierno, por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria, con informe del de Hacienda y audiencia de la Organización Sindical» y que «cuando el Gobierno decida no asumir la explotación de recursos cuya investigación se haya realizado directamente por el Estado, y por Decreto acuerde cederla, la adjudicación se resolverá por concurso público entre empresas españolas y extranjeras» (art. 13, 2, y 3). M. BALLÉ, *op. cit.*, p. 82, mantiene que la reserva no es más en última instancia que un caso de estatalización y, por consiguiente, le son naturalmente aplicables las normas de organización y gerencia de los servicios nacionalizados o municipalizados.

b) *Clases*

Estas zonas de reserva son clasificadas por la Ley como:

a') *Especiales*, las que se establecen «para uno o varios recursos determinados en todo el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental». Al no decir nada más la ley y por exclusión de lo dispuesto para las otras zonas, se puede decir que la especialidad radica en que en la misma sólo se pueden llevar a cabo actividades de exploración y por un período máximo de cinco años, prorrogables únicamente por Ley (art. 8.º, 1-a y 2).

b') *Provisionales*, las que se declaran «para la exploración e investigación, en zonas o áreas definidas, de todos o algunos de sus recursos». Para la exploración, esta declaración tendrá una duración de un año prorrogable por otro y para la investigación se concede por tres años, término prorrogable excepcionalmente por iguales períodos, siempre que se determine su necesidad (art. 8.º, 1-b y 3).

c') *Definitivas*, aquellas cuya finalidad es «la explotación de los recursos evaluados en zonas o áreas concretas de una reserva provisional»; en todo caso, la declaración tendrá una duración de treinta años prorrogables como máximo, por dos períodos más de igual duración (art. 8.º, 1-c y 3).

No podrán hacerse declaraciones de reservas definitivas de zonas de reserva provisional o partes de ella sin que se hayan descubierto recursos reservados y siempre que los mismos sean susceptibles de aprovechamiento racional, con arreglo a los criterios establecidos por la Ley para las explotaciones de los recursos de la sección C) en el capítulo IV del título V.

Tanto en el supuesto de las provisionales como de las definitivas los plazos establecidos podrán variar cuando se dicte el Reglamento, si bien habrá este de atenerse a los plazos máximos establecidos por la Ley.

c) *Requisitos*

Para declarar una zona como reservada será necesario que el Ministerio de Industria, de oficio o a instancia de cualquier persona natural o jurídica, haga una propuesta en ese sentido que será inscrita en el libro registro que a estos efectos ha de llevar la Dirección General de Minas y que dará lugar a la incoación del oportuno expe-

diente, adquiriendo el Estado el derecho de prioridad sobre los terrenos francos que la propuesta comprenda si se llega a la declaración. El acuerdo de reserva se adoptará por Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Industria previos los informes del Instituto Geológico y Minero, del Consejo Superior de Industria y la audiencia de la Organización Sindical (art. 9.º, 1 y 2).

El fundamento de este actuar administrativo se encuentra en la cualidad de ostentador del demanio minero que el Estado tiene y cuyo ejercicio significa una facultad inherente a la propia Administración. Es un acto discrecional y declarativo, no constitutivo, mediante el cual se decide y anuncia el ejercicio de una facultad que ya se poseía (57).

#### d) *Tipos de trabajos*

Los trabajos que pueden desarrollarse en las zonas reservadas están en función del grado de conocimiento que se tenga sobre ellas y los mismos pueden consistir en:

a') Operaciones de exploración que serán aprobadas por orden del Ministerio de Industria, con informe del de Hacienda y que podrá realizar el Estado directamente o a través de sus organismos autónomos o mediante contrato con empresas nacionales o privadas.

b') Operaciones de investigación acordadas por el Gobierno y oída la Organización Sindical. Estas podrán llevarse a efecto: 1. por el Estado directamente o a través de sus organismos autónomos; 2. mediante concurso público entre empresas españolas y extranjeras, y 3. por consorcio entre el Estado y las entidades antes citadas.

c') Operaciones de explotación de los recursos reservados cuyos derechos se concederán simultáneamente a la investigación.

#### e) *Término*

Independientemente de por el transcurso del plazo dispuesto legalmente para cada tipo de reserva, éstas podrán levantarse total o parcialmente en cualquier momento por la autoridad que las haya esta-

(57) A. GUAITA, *op. cit.*, vol. V, p. 441. Asimismo, M. BALLBÉ, *Las reservas dominicales*, *op. cit.*, pp. 79 y ss., cuando expone que «el fundamento jurídico de la reserva estriba, por tanto, en la titularidad dominial que corresponde a la Administración sobre los bienes de dominio público. La reserva misma no es, pues, en sí, un verdadero derecho subjetivo, sino una simple facultad jurídica».

blecido, así como podrá modificar sus condiciones de conformidad con los adjudicatarios si los hubiere (art. 14.1).

f) *Compatibilidades*

En orden a las posibles compatibilidades en zonas de reserva de derechos mineros distintos, la Ley establece que se pueden obtener permisos de exploración y de investigación así como concesiones de explotación y autorizaciones de aprovechamiento en las mismas siempre que se trate de recursos distintos a los que motivaron su declaración y se sometan a las condiciones especiales que se establezcan para que sus trabajos no afecten ni perturben la investigación y explotación de los recursos reservados (art. 15.1).

g) *Derechos previos preeminentes*

¿Pueden suponer las solicitudes de autorización para aprovechar recursos de las secciones A) y B) o de permisos para explotar e investigar o de concesión de explotación el nacimiento de un derecho que haga perder al Estado la posibilidad de ejercitar su facultad de declarar una zona como reservada? Según BALLBÉ (58), siempre que la solicitud cumpliera con todos los requisitos originaba el automático nacimiento de un propio derecho subjetivo al otorgamiento del permiso o concesión solicitados y, consecuentemente, la exclusión de la posibilidad de declarar el Estado la reserva de la zona denunciada. Entendemos que esta tesis puede ser defendida con la normativa actual solamente respecto de las solicitudes de aprovechamientos de los recursos de la sección C), ya que en el artículo 9.º, 1, se dice que el Estado adquirirá con la inscripción de la propuesta el derecho de prioridad sobre los terrenos francos que ésta comprenda y un terreno no es franco, según el artículo 38.1, si sobre el mismo hay solicitado un permiso de exploración, un permiso de investigación o una concesión de explotación, disposición que al no mencionar las autorizaciones para aprovecha-

---

(58) M. BALLBÉ, *op. cit.*, pp. 86 y 87, quien encuentra en el artículo 48 de la Ley de 1944 el fundamento legal de su tesis. También T. POU Y VIVIER, *Investigaciones mineras*, «Nueva Enciclopedia Jurídica», *op. cit.*, p. 668, que mantiene que «al decretar la Administración la reserva de una zona puede acontecer que se hallen pendientes de resolución peticiones de investigación que afecten a aquellas zonas que hubieren sido solicitadas antes de la vigencia de la reserva; en este supuesto, al peticionario de tales peticiones no le afecta la reserva y el permiso no puede serle negado a causa de la declaración de zona reservada».

mientos de los recursos de las secciones A) y B) elimina la posibilidad de nacimiento de derecho subjetivo alguno del tipo que analizamos en base a ellas.

h) *Derecho transitorio*

También las zonas de reserva del Estado pueden dar lugar a problemas de derecho transitorio y en este sentido la disposición transitoria primera, número 7, establece que «cuanto se contiene en esta disposición transitoria será aplicable a la reserva de zonas a favor del Estado, que se considerarán, según sean provisionales o definitivas como permisos de exploración, investigación o concesiones de explotación siéndoles también de aplicación, en cuanto a plazos, lo establecido en el párrafo tercero del artículo 8.º de la presente Ley». En este sentido y por lo que se refiere a este último punto éstos no podrán ser superiores a los que los artículos 40, 45 y 62 establecen para los permisos de explotación y de investigación y las concesiones de explotación, es decir, un año prorrogable por otro como máximo, tres años prorrogables por otros tres y, excepcionalmente, por sucesivos periodos de acuerdo con una serie de condicionantes y treinta años prorrogables por plazos iguales hasta un máximo de noventa años, respectivamente.

De otra parte y consecuentemente, el Estado dispondrá de un año para consolidar sus derechos en las reservas que esté explotando y de dos años para iniciar los trabajos de explotación si estuviera puesto de manifiesto un recurso de la sección C). De no estar manifiesto el recurso contará con cuatro años para hacerlo, caducando la reserva al transcurrir dicho plazo sin que se haya puesto de manifiesto o de resultar positiva la investigación desarrollada tendrá dos años para iniciar la explotación. Si todos los términos indicados finalizasen sin haberse dado cumplimiento a lo establecido en orden a la iniciación de exploraciones o investigaciones por causas imputables al Estado se levantará la reserva de la zona.

3. *Fomento, coerción y sanción en los cotos mineros (59)*

a) Por actividad de fomento podemos entender «aquella acción administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas nece-

---

(59) Aunque no lo incluimos en el texto por no referirse a los cotos mineros, no queremos, sin embargo, dejar de mencionar las medidas que puede adoptar



sidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen» o bien, y en base a lo establecido en el artículo 23 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, la «actividad jurídica de la Administración pública que comporta el otorgamiento de auxilios directos o indirectos para servicios o actividades que competan o suplan los atribuidos al ente público» (59 bis). Ambas definiciones ofrecen una visión muy aproximada de lo que constituye la actividad estimulante que la Administración realiza para impulsar la riqueza pública (60).

Dentro de esta actividad de estímulo podemos encuadrar la que es recogida en el artículo 108 donde se establece que «con el fin de conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos, el Estado fomentará la constitución de cotos mineros, entendiéndose por tales la agru-

---

el Gobierno, a propuesta del ministro de Industria, con el fin de fomentar el aprovechamiento de los recursos objeto de la Ley. En este sentido, la disposición final tercera establece que se «podrá otorgar la calificación de industrias de interés preferente a determinados sectores mineros o parte de ellos y declarar, además, en su caso, determinadas zonas mineras como de preferente localización industrial a efectos de obtener los beneficios previstos en la legislación correspondiente».

(59 bis) La primera definición es la ofrecida por Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit., vol. II, p. 306, mientras que la segunda la hemos extraído de los Apuntes de Derecho Administrativo 2.º, tomo II, Cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Facultad de Derecho, Madrid, 1973-74, p. 38.

(60) Nos permitimos citar a Alejandro OLIVÁN, *De la Administración pública con relación a España*, quien dejó acuñado el término «fomento» del que nos dice que «es propiamente fomentar» cuando la Administración «ejerce en las acciones de otros una influencia saludable que los favorece y faculta, procurando que logren ventajosos resultados y que llegue a estimularlas, promoverlas y crearlas». Esta obra fue reimpresa por el Instituto de Estudios Políticos en 1954 y prologada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, el cual, sobre el tema que nos ocupa, prueba la adopción por Javier de Burgos del término *Fomento* y la definitiva consagración del concepto en nuestro Derecho administrativo, donde es hoy todavía una de sus escasas originalidades (prólogo, p. 19). Asimismo y por su valor de antecedente, debemos destacar la creación del Ministerio de Fomento, el 5 de noviembre de 1832, por la reina Cristina a propuesta de Javier de Burgos, tal y como nos lo pone de relieve A. MESA MOLES, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946.

De otra parte, para una exposición *in extenso* de la figura de la actividad de fomento, ver, entre otros, J. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, en «REP», núm. 48, IEP, Madrid, 1949; F. GARRIDO DE FALLA, *Tratado...*, op. cit., vol. II, p. 301 y ss.; *Apuntes de Derecho Administrativo 2.º*, tomo II, cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 35 y ss.; A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, op. cit., vol. II, reimpresión, Zaragoza, 1965, p. 9 y ss., y la *Administración de Fomento*, separata de «Las Ciencias», revista del año XXIV, núm. 4, Madrid, 1959, p. 880; B. PELLISE PRATS, voz *Fomento* en «Nueva Enciclopedia Jurídica», vol. X, 1960, y la bibliografía allí citada; J. L. VILLAR PALASÍ, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político* en el núm. 14 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1954, quien hace un estudio exhaustivo de la evolución histórica de las técnicas de fomentos, y M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Sobre el concepto de fomento*, en el núm. 54 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1967.

pación de intereses de titulares de derechos de explotación en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de éstos, situados de forma tal que permitan la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento». De esta disposición puede deducirse fácilmente que lo que el Estado persigue es la concentración de aprovechamientos para, acabando con el minifundismo o concesiones existentes en algunas zonas del país, conseguir unas explotaciones mineras más productivas dadas unas nuevas y más adecuadas dimensiones. En este sentido y entre las medidas estimulantes que el Estado concederá a estos cotos figuran expresamente los beneficios fiscales, que pueden ser calificados de auxilios directos, positivos y económicos, comportadores de ventajas de carácter financiero, cuya concesión no es discrecional sino automática una vez se produzcan los presupuestos de hecho que la norma señala. En este sentido la disposición final segunda establece que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y en el plazo de un año, adoptará las disposiciones necesarias para determinar los beneficios tributarios otorgables a los cotos mineros, con el fin de establecer un tratamiento fiscal más adecuado de la industria extractiva».

b) Cuando pueda resultar un aprovechamiento más favorable de los recursos, cuando la falta de unidad en aprovechamientos colindantes o próximos de distintos titulares pueda afectar a la seguridad de los trabajos, integridad de la superficie, continuidad del recurso o protección del medio ambiente o cuando hayan sido declarados de interés nacional determinados aprovechamientos de recursos como resultado de los estudios previstos por el párrafo 1 del artículo 5.º, el Estado podrá obligar a la formación de cotos a los titulares legales de los aprovechamientos, actuación que se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada en la formación del mismo (art. 110,1 y 2) y para cuyo cumplimiento, de declararse la obligatoriedad, se otorgan seis meses en los que habrá de quedar constituido un consorcio de aprovechamiento del coto, que se regirá por unos Estatutos aprobados por los titulares de los derechos mineros (art. 111,1) (61).

c) De no darse cumplimiento a las obligaciones señaladas sobre

---

(61) En esta misma línea de actuaciones coercitivas que terminan siendo sancionatorias, tenemos algunos ejemplos más de la Ley, como pueden ser los su-  
puestos de los artículos 20, 2 a) y b) y 58.1. En el primero, el Estado hace suyo un aprovechamiento de los recursos de la Sección A) cuando habiendo «invitado» con las garantías jurídicas suficientes al propietario del terreno, al poseedor legal del mismo o al titular de la explotación para que lleven a cabo un programa nuevo de explotación elaborado por el Ministerio deje de realizarlo en el plazo que se

la constitución del consorcio la Administración, actuando su potestad sancionadora, impondrá las correspondientes multas con un límite máximo de 100.000 pesetas y otorgará un nuevo plazo de tres meses para constituir el consorcio, plazo que una vez transcurrido sin resultado dará lugar a la caducidad de las autorizaciones o concesiones de los titulares que hubiesen incurrido en desobediencia (art. 111,2).

#### 4. *Actividad sancionadora. Planteamiento y supuestos*

Esta actividad de la Administración es muy discutida por la doctrina, sobre todo por lo que significa de intrusión en el campo del Derecho penal a través de medidas legislativas de segundo grado de carácter parapenal con su secuela de falta de garantía para el sancionado y, en ese orden, compartimos los criterios generales mantenidos en la crítica que se hace (62). Ahora bien no podemos negar que en el sector de la minería está justificada una actuación de orden sancionador de la Administración del Estado, teniendo en cuenta que se trata de proteger el resultado beneficioso para la comunidad de un uso privativo de bienes de dominio público, generalmente por un particular, resultado del que es responsable el Estado como administrador de los mismos en nombre de la sociedad.

La Ley de Minas prevé varios tipos de sanciones que constituyen una respuesta de la sociedad a una conducta que calificamos de anti-jurídica por estar encuadrada en una ley o un reglamento pero en cuyo trasfondo lo que late, en muchos casos, es un claro comportamiento antisocial, como puede observarse en la falta de adopción de medidas de seguridad en el trabajo, o en la paralización de los trabajos de explotación sin autorización y su no reanudación dentro de

---

señale. En el segundo, también el titular del permiso de investigación es «invitado» por el Estado a ampliar sus trabajos para localizar recursos distintos de los que está investigando siendo la zona declarada de reserva para el recurso o recursos de que se trate si no los lleva a cabo. En ambos supuestos, dicha actuación debe estar justificada por superiores necesidades de interés nacional, que han de ser «expresamente declaradas por el Gobierno» sólo en los supuestos del artículo 20.

(62) Sobre la potestad sancionadora del Estado y los puntos fundamentales de la crítica a la misma, puede verse L. MARTÍN RETORTILLO, *Las sanciones de orden público en Derecho Español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973; *Apuntes de Derecho Administrativo* 2.º tomo II, Cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 13 y ss.; J. R. PARADA VÁZQUEZ, *El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*, en el núm. 67 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1972; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La doctrina de los vicios de orden público*, IEAL, Madrid, 1970 y *Las medidas de policía: su exteriorización e impugnación*, en el núm. 61 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1970, y ALONSO COLOMER, *El poder de la Administración sancionadora: hacia una limitación*, «DA», núm. 141, Madrid, 1971.

los seis meses siguientes, o en la degradación del medio ambiente con desconocimiento de las medidas protectoras establecidas. En ningún caso la respuesta societaria a través de la ley comporta la privación de la libertad del sujeto contraventor sino que, en función de la condición de bien comunitario que los yacimientos minerales y demás recursos geológicos tienen, se dirige directamente a su defensa bien haciéndole perder los derechos de aprovechamiento a quien los ostente en los casos de mayor gravedad y consecuentemente recuperando la libre disponibilidad para su otorgamiento posterior o para reservárselos a la Administración, bien imponiendo multas pecuniarias con un sentido de reparación del daño causado o que se haya podido causar al demanio público o, finalmente, paralizando los trabajos mineros con el fin de prevenir los males que se presume pudieran acaecer. Todas estas medidas sancionatorias se recogen en el articulado de la Ley que brevemente pasamos a exponer:

1. Los trabajos mineros, de la índole que sean, podrán ser suspendidos provisionalmente por las Delegaciones Provinciales de Industria por razones de urgencia y en aquellos casos en que peligre la seguridad de las personas, la integridad de la superficie, la conservación del recurso o de las instalaciones o la protección del ambiente y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados (art. 116.2). Esta paralización se decretará por la autoridad competente, y con independencia del resto de las sanciones a que hubiere lugar, siempre que se lleven a cabo los trabajos de aprovechamiento de recursos de la sección A) para los que no se haya obtenido la necesaria autorización (art. 19). Finalmente, y como cláusula general, se prevé en todo caso de infracción la posibilidad de acordar la suspensión de los trabajos además de la imposición de otra sanción (art. 212.1) de tipo pecuniario.

2. En el capítulo de las multas se da una extensa gradación (que puede ir desde las cinco mil pesetas hasta el millón) en la forma y cuantía que en su día establezca el Reglamento. Las multas se impondrán cuando no se respeten las prescripciones o condiciones impuestas para los aprovechamientos por los órganos competentes del Ministerio de Industria o cuando la infracción de los preceptos de la Ley y del Reglamento no den lugar a la declaración de caducidad. Dos precisiones debemos hacer en orden a la cuantía de las sanciones pecuniarias: que las multas superiores a quinientas mil pesetas han de ser acordadas, en todo caso, por el Consejo de Ministros a propuesta

del de Industria y que toda multa puede ser repetida el número de veces que sea preciso siempre que el sancionado no cumpla lo que se le ha ordenado en el plazo que se fije para ello; en este segundo supuesto el aparente techo límite para la sanción situado en el millón de pesetas desaparece por la vía de la repetición que la propia Ley prevé. La fijación previa *ex lege* de los grados o cuantías de las multas no existe excepto para el caso de que, habiéndose declarado obligatoria la formación de un coto minero, transcurriese el plazo de seis meses que para cumplimentarlo otorga la Ley sin llevarlo a efecto, en cuyo supuesto, la Ley fija el límite máximo de cien mil pesetas (art. 111,2) dentro del cual y automáticamente se produce la imposición de multa en la cuantía y forma que determine el Reglamento.

En algunas hipótesis la imposición de sanciones pecuniarias está determinada por un mismo tipo de infracción, aunque en esferas distintas y suele significar el preludio de medidas de mayor envergadura, concretamente la caducidad. Cuando anualmente no se presente el plan de labores a realizar en ese año ante la Delegación Provincial de Industria correspondiente, tanto en las concesiones de explotación y en los permisos de investigación de los recursos de la sección C), como en las autorizaciones para aprovechar los recursos de la sección A), dicho comportamiento será calificado de falta, pero su reincidencia sin causa justificada dará lugar a la caducidad.

3. Independientemente de los supuestos anteriores en los que la caducidad viene a sancionar una reincidencia infractora (arts. 18-2, 56-3 y 70-2), la base de la caducidad-sanción puede estar también en el incumplimiento o no aceptación por parte de los concesionarios de los acuerdos del Consejo de Ministros por los que se les obliga a ampliar sus investigaciones o a realizar el aprovechamiento en la forma y medida que se considere conveniente, o que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales se realice en España por razones, en todo caso, de interés nacional (artículo 73). Asimismo, se sancionan con la caducidad las infracciones graves que se cometan de las prescripciones establecidas en el momento de otorgar el aprovechamiento de que se trate para la protección del medio ambiente (art. 81) y el incumplimiento de la obligación a constituir el consorcio minero después de transcurridos los plazos señalados por la Ley para ello e impuestas las oportunas sanciones pecuniarias previas (art. 111,2). Finalmente, y de manera general, la mayor parte de las medidas sancionatorias que comportan la cadu-

cidad de los aprovechamientos tiene, como presupuestos de hecho, comportamientos infractores del régimen legal minero referido a los trabajos (su no realización, su realización inadecuada o su paro injustificado), a los impuestos (su no pago) o a las infracciones posibles en general (su gravedad o reiteración, sobre todo), tal y como son recogidas en el título VII de la Ley.

##### 5. *Realización de estudios y recopilación de datos*

Estamos frente a dos actividades administrativas de prestación diversas pero complementarias reguladas por la Ley (arts. 5.º y 6.º) que nacen, la una, al objeto de lograr la permanente actualización de los estudios necesarios para adecuar convenientemente los Programas Nacionales de Investigación Minera y de Revalorización de la Minería a los Planes de Desarrollo y, la otra, para perfeccionar y actualizar el conocimiento geológico y minero del país.

Para el desarrollo de la primera la Ley exige del Ministerio de Industria, con la colaboración, en su caso, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la realización de los mentados estudios y determina que los Programas sean de obligatoria observancia en todo tipo de acción estatal de aprovechamiento de recursos mineros. Asimismo establece que si se llegase a disponer la ejecución de alguno de los trabajos incluidos en esos Programas sería necesaria la previa declaración de zona reservada en las condiciones que hemos visto en el número dos de este apartado.

La actividad recopiladora de datos comporta, por su parte, la obligación que tiene toda persona natural o jurídica y órgano de la Administración de suministrar al Instituto Geológico y Minero, si éste lo solicita, los datos geológicos y mineros que hayan obtenido de los trabajos que realicen, cualquiera que sea su clase y objeto, sobrepasando una profundidad de veinticinco metros por bajo de la superficie del suelo emergido o a cualquier profundidad en suelos sumergidos, consolidados o no. Igualmente, deberán permitir el acceso a las obras al personal titulado competente, designado por el Ministerio de Industria, para comprobar los datos facilitados o completar la toma de los mismos.

## IV. AUTORIZACIÓN, PERMISO Y CONCESIÓN

«Los matices entre actividad propia indelegable de la Administración y actividad delegable por medio de sustitutos, funciones públicas, servicio público, servicios públicos impropios y servicio o actividades de interés público, van esfumándose rápidamente haciendo tambalearse el edificio conceptual de las técnicas clásicas» (63). Sin llegar a una situación extrema como la descrita por VILLAR PALASÍ, en el campo de la minería—donde hay una actividad delegable de interés público, pues la investigación y aprovechamiento de los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos puede ser asumida directamente por el Estado o cedida por éste en la forma y condiciones que se establecen en la Ley de Minas y en las demás disposiciones vigentes en cada caso— el legislador, al ampliar el esquema clásico de las figuras otorgantes de derechos mineros, ha hecho tambalearse en cierta medida el edificio conceptual minero.

Mientras la Ley de 1944 cuando se refería al otorgamiento de una explotación de rocas y minerales hablaba de permiso y concesión—mero permiso para aprovechar las primeras «sustancias como de su propiedad» y para investigar los minerales y concesión para explotar los segundos—, el texto de 1973 nos ofrece una nueva figura, la autorización, al lado de las dos ya conocidas (64). La concesión sigue siendo el instituto clásico para otorgar el uso privativo del demanio público y, consecuentemente, concede el aprovechamiento de los recursos de la sección C) (los más importantes económicamente hablando) y de las aguas minerales y termales públicas. El permiso conserva el matiz anterior en cuanto a poder investigar los recursos de la sección C), viendo ampliado su campo de acción al otorgamiento de la exploración (figura de nueva factura que incorpora la ley).

Finalmente, la autorización, como medio para conseguir el apro-

(63) J. L. VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, op. cit., p. 304.

(64) Incluso como hemos tenido y tendremos la oportunidad de ver se incorpora la modalidad del «concurso público» para otorgar el Estado las labores de investigación en zonas reservadas (art. 11, 3-b) o la explotación de recursos que hayan sido investigados directamente por la Administración (art. 13.3). Este medio se emplea también para autorizar o conceder aprovechamientos de la sección B), en concreto, aguas minerales y termales públicas (art. 27.2) y en los permisos de investigación que se otorgan sobre terrenos en los que se ha levantado la reserva o ha caducado el permiso de exploración, el de investigación o la concesión de explotación (art. 53.1 y 39.2).

vechamiento de los recursos de las secciones A) y B), viene a poner broche a la situación actual.

La distinción entre permiso y concesión estaba y está clara pues mientras uno otorga un uso especial o exclusivo del bien y da lugar al nacimiento de un derecho subjetivo que comporta la prioridad para la obtención de la concesión, ésta concede el aprovechamiento de un bien de dominio público y supone un verdadero derecho real administrativo a favor del titular que confiere, entre otras notas, la exclusividad. Ahora bien, con la aparición de la autorización que también posibilita el aprovechamiento del demanio público de forma exclusiva hasta su agotamiento el estado de cosas se complica. En estas circunstancias entendemos es necesario hacer un paréntesis para exponer el contenido de cada una de esas figuras de acuerdo con la Ley de Minas de 1973 al objeto de limitar sus conceptos, ya que en innumerables ocasiones la legislación y la jurisprudencia emplean una inexacta terminología en nada esclarecedora del tema (65).

### 1. Autorizaciones

Las autorizaciones que observamos en la legislación minera no poseen un carácter unitario, imposibilitando predicar un concepto único de las mismas. Ello confirma la tesis mantenida por SANDULLI (66) cuando habla de la crisis no sólo del concepto sino, sobre todo, del instituto de la autorización administrativa, situación que VILLAR PALASÍ (67) achaca al fenómeno de la intervención económica de la Administración y a la forzada utilización de los esquemas tradicionales en la legislación y en la propia doctrina de la intervención administrativa en la economía. En general, de la autorización puede decirse

---

(65) J. L. VILLAR PALASÍ, *op. cit.*, p. 309, en su nota 7 señala la inexacta terminología de nuestra legislación donde se incluyen -dentro del mismo cajón de sastre autorizaciones, permisos, permisiones, licencias, sin posibilidad de establecer una necesaria gradación que tenga respaldo formalmente legal-, afirmación que corrobora A. GUAITA, *op. cit.*, vol. IV, p. 328, con las citas de la legislación y jurisprudencia que recoge en su nota núm. 44.

(66) A. M. SANDULLI, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1957, VII, núm. 4, pp. 785 y ss., así como en su *Manuale di diritto amministrativo*, 9.ª ed. Jovene editore, Napoli, 1966, pp. 97 y 344, donde ofrece un concepto unitario de *provvedimenti autorizzativi* para pasar a englobar en el mismo autorizaciones, aprobaciones, licencias, etc...

(67) J. L. VILLAR PALASÍ: *La intervención...*, *op. cit.*, p. 303; sobre cuyo tema insiste diciendo que «las viejas técnicas de las regalías, de la *publicatio* de actividades, del contrato y de la concesión, van siendo cada día más insuficientes para cubrir el campo aumentativamente amplio de lo que puede concebirse como interés público».



que tiene como efecto principal el remover un impedimento legal para el ejercicio de una determinada actividad que es propia del sujeto destinatario de aquélla (68), es decir, en ella se parte de un derecho subjetivo preexistente en el sujeto autorizado que ha de ser contrastado con un determinado interés público tutelado por la Administración; puede calificársela como acto administrativo unilateral constitutivo que supone en principio un aumento de las facultades del particular que la obtiene, pero sólo en el sentido de que le posibilita el ejercicio de un derecho o de un poder que ya era suyo; además, puede consistir tanto en la valoración de la oportunidad del ejercicio de un derecho, como en la comprobación de las circunstancias objetivas previstas por la Ley como condicionamientos de tal ejercicio (69), sin olvidar, finalmente, su aspecto de actividad de policía (70). ¿Es este tipo de autorización la figura adecuada para otorgar un aprovechamiento de un bien de dominio público que implica su desaparición por agotamiento o consunción al no ser recurso renovable? La respuesta ha de ser negativa, aunque ello no ha sido obstáculo para

---

(68) Doctrina del Consejo de Estado expresada en sus dictámenes de 14 de julio de 1950, exp. núm. 8.241; 13 de diciembre de 1952, exp. núm. 10.960 y 6 de febrero de 1969, exp. núm. 36.156. Este órgano consultivo mantiene que las facultades discrecionales de la Administración han de interpretarse en las autorizaciones con un criterio estricto y ha de entenderse que la Administración sólo puede denegar la autorización en los supuestos concretos en que así lo disponga la normativa aplicable (Dictamen de 27 de enero de 1970, exp. núm. 35.415).

(69) G. ZANOBINI: *Curso di diritto amministrativo*, vol. 1.º, 8.ª ed., Giuffrè editore, Milano, 1958, p. 262. Igualmente y en general para todo el tema de las autorizaciones administrativas puede verse, Aldo M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 9.ª ed., Jovene editore, Napoli, 1966, pp. 97 y 344, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», VII, 1957, núm. 4, y *Abilitazioni, autorizzazioni e licenze* «Rassegna di Diritto Pubblico», 1958, si bien este autor mantiene que las autorizaciones se basan en una valoración discrecional *in rem* o *in personam* del derecho subjetivo en relación con los intereses colectivos que la potestad autorizante salvaguarda; J. L. VILLAR PALASI, *La intervención...*, op. cit., p. 303 y ss., califica a la autorización de un acto administrativo unilateral que se realiza *secundum rationem legis* y que no crea vínculo permanente entre el particular y la Administración y que puede ser concebido como un acto reintegrativo de la libertad; F. FRANCHINI, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione e i privati*, Giuffrè editore, Milano, 1957; Gustavo VIGNOCHI, *La natura giuridica dell'autorizzazione amministrativa*, Cedam, Padova, 1944 y F. GARRIDO FALLA, *Tratado de...*, op. cit., vol. I, pp. 460 y ss., quien sostiene que las autorizaciones pueden ser discrecionales o regladas según haya que valorar una oportunidad o comprobar unas circunstancias.

(70) Por parte de la doctrina, la actividad autorizante de la Administración es calificada expresamente de manera general como actividad de policía, así M. WALINE, *Droit administratif*, 9.ª ed. Sirey, París, 1963, p. 717; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de...*, op. cit., vol. I, p. 464; C. GARCÍA OVIEDO, E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, op. cit., vol. II, p. 410, y A. GUAITA, *Derecho Administrativo especial*, op. cit., vol. IV, p. 325.

que se haya adoptado una solución unitaria de orden terminológico que deja traslucir, o al menos así lo entendemos, que el legislador se ha visto condicionado por varios factores, reales o no, que no ha intentado superar y entre los que se encuentran: la pervivencia en términos actuales, es decir, sobre los recursos de la sección A), del tratamiento privatista que se daba a las «rocas» a pesar de su indiscutible naturaleza pública y el escaso valor, en términos económicos y sociales, de los recursos cuyo aprovechamiento se otorga, que «imposibilitaba *ab initio*» cualquier consideración sobre la posibilidad de aplicar la figura de la concesión. Esta presunción encuentra su fundamento *a sensu contrario* en comportamientos como el que recoge el artículo 27 donde, ante la evidencia del carácter público de las aguas minerales y termales provenientes de manantiales o alumbramientos en terrenos de dominio público, el legislador dispone que su aprovechamiento se otorgará por concesión administrativa, o el que podemos observar en el artículo 34.3 cuando se determina se fijen los plazos de utilización de las estructuras subterráneas que no podrán superar, como máximo, los noventa años.

Nos encontramos en los supuestos que la Ley considera para otorgar aprovechamientos de los recursos de las secciones A) y B) ante verdaderas autorizaciones administrativas demaniales —«actos administrativos unilaterales constitutivos»— que confieren un uso privativo del demanio público que, mientras en unos supuestos es tan firme como si de una concesión se tratase, tal es el caso de los aprovechamientos de los yacimientos de origen no natural y de las estructuras subterráneas, en otros ese uso es otorgado en precario, ya que el Estado podrá, «cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional expresamente declaradas por el Gobierno, con independencia de las facultades concedidas a la Administración por la Ley de Expropiación Forzosa, aprovechar por sí mismo recursos de la sección A) o ceder su aprovechamiento a terceros». Estas autorizaciones demaniales mineras pueden ser discrecionales o regladas, aún cuando de ellas se predica por parte de la doctrina su entera discrecionalidad, y de las mismas puede decirse que son verdaderas concesiones, aunque en algún supuesto pueden tener un carácter precarial (71).

(71) «Ha de notarse», nos dice E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit., 365, «que no todos los actos constitutivos son discrecionales; con toda frecuencia lo son también los actos reglados que constatan la situación constituida por la Ley como supuesto de hecho del efecto preceptivo, general que dicha Ley impone cuando ese efecto se condiciona a la constatación administrativa previa». Esta tesis corrobora nuestra afirmación sobre las

## 2. El permiso (72)

También es una figura que en la Ley de Minas aparece con contenidos distintos lo que nos imposibilita dar un concepto unitario del mismo, pues mientras en unos supuestos vamos a estar muy próximos a la autorización administrativa, tal y como es entendida en general, en otros nos separamos acusadamente de la misma para aproximarnos a las autorizaciones demaniales. El permiso es comunmente un acto administrativo unilateral y constitutivo, lo que le asimila a las autorizaciones genéricas, pero que no tiene su motor en la existencia de un derecho subjetivo previo del solicitante, lo que le diferencia de aquellas. No posee carácter excluyente y suele ser discrecional. Amplía la esfera de derechos del particular aumentando sus facultades y supone una actividad de policía de la Administración.

Ante esta situación general la legislación minera nos ofrece dos posibilidades: una, el permiso para explorar, que supone un uso

---

autorizaciones demaniales como actos constitutivos discrecionales o reglados, según los casos. En contra, A. GUAITA, *Derecho Administrativo especial*, vol. IV, op. cit., p. 326, donde sostiene que «el otorgamiento del mismo depende de la voluntad libre o discrecional de la Administración—libre, no arbitraria—. Este mismo autor y en orden a la utilización de las zonas marítimas por los particulares, op. cit., pp. 321 y ss. mantiene que puede haber usos anormales o privativos del demanio marítimo que dan lugar al otorgamiento, bien de autorizaciones en precario, revocables *ad nutum* sin indemnización, otorgadas unilateralmente y no por vía contractual, si bien «mientras subsiste el aprovechamiento, su titular tiene frente a terceros un verdadero derecho real administrativo sobre el bien ocupado *ius in re aliena*», bien de concesiones conferidas de derechos irrevocables más sólidos que en el caso anterior, llegando a defender que ante estos supuestos «quizá sea preferible hablar de dos clases de concesiones—las precarias y las firmes—o de dos clases de autorizaciones, las que permiten el ejercicio de un derecho preexistente o policiales, y las que otorguen *ex novo* un derecho o dominiales».

J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, op. cit., pp. 92 y 93, nos dice, cuando habla de la concesión y autorización demaniales, que «esta última puede tener, de suyo, una doble operatividad: o bien integra extrínsecamente la legitimación material para actuar válidamente, respecto a un derecho personal—*amissio in personam*—o bien se conecta al ejercicio—declarado válido y eficaz de una facultad que deriva de un derecho real—*amissio in rem*—. Este último caso, es aquel al que se debe referir la autorización minera de nuestra legislación».

(72) El permiso es una figura que es tratada por la doctrina asimilándola a las simples autorizaciones e incluso a las licencias; en este sentido, A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, op. cit., vol. IV, p. 324, quien en relación con la utilización de zonas marítimas usa indistintamente los términos autorización, licencia y permiso, otorgándoles a todos ellos la naturaleza de autorizaciones de policía, e igualmente, aunque sin darles el valor de actividades de policía, C. MARTÍN-RETORTILLO, *Transmisión de minas. Necesidad de autorización*. «Anuario de Derecho Civil», tomo XII, fasc. I, INEJ, Madrid, 1959, p. 255 y ss.; C. GARCÍA OVIEDO, E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., EISA, 1968, p. 410, define el permiso como una autorización y equipara ambos términos con la licencia.

especial y no excluyente, se otorga discrecionalmente, aumenta la esfera de derechos del particular y manifiesta una actividad de policía de la Administración, es decir, un acto que se encuentra entre la habilitación y la simple autorización (73); otra, el permiso para investigar que se separa del anterior sustancialmente ya que supone un uso privativo del bien demanial. Mientras el primero se diferencia de la autorización administrativa en que no conlleva la remoción de un impedimento legal para el ejercicio de un derecho subjetivo previo pues éste no existe; el segundo se aparta radicalmente de las autorizaciones demaniales porque su ejercicio no comporta como en aquellas la consunción del bien demanial que se usa privativamente y puede ser asimilado a los permisos que se otorgan para usos privativos en las zonas marítimo-terrestres (74).

### 3. *La concesión*

La Ley de Minas de 1973 habla de concesión en dos supuestos distintos: a) para conceder el aprovechamiento de las aguas minerales o termales que manan o se alumbren en terrenos de dominio público de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2, y b) para otorgar la explotación directa o la explotación derivada de un permiso de investigación, de acuerdo con el capítulo IV, título V, de los recursos de la sección C); en ambos casos se trata de una concesión sobre un bien de dominio público cuyo aprovechamiento va a suponer la consunción del demanio. Partiendo de esa base y de que en toda concesión, sea demanial o de servicio (75), tiene lugar un desplazamiento efectivo

---

(73) J. L. VILLAR PALASÍ, *La intervención...*, op. cit., pp. 306 y 307, señala que los permisos se encuentran entre el ámbito de las simples habilitaciones no discrecionales pero constitutivas y las autorizaciones necesarias declarativas.

(74) En este tema nos remitimos a A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, op. cit., Vol. IV, pp. 326 y ss.

(75) J. L. VILLAR PALASÍ, voz *Concesiones Administrativas*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», tomo IV, pp. 693 y ss., incorpora una tercera categoría *las concesiones administrativas industriales* que realmente pueden ser, en muchos casos, catalogadas como simples autorizaciones, tal y como se desprende de una comparación entre las tesis mantenidas en este trabajo y las formuladas en su obra *La intervención administrativa en la industria*, op. cit., en especial pp. 315 y ss., cuando estudia *la autorización industrial «in genere»*.

Frente a esta situación de diversificación de tipos concesionales, C. A. CANO TELLO, *La hipoteca de concesiones administrativas*, op. cit., p. 37 y ss., mantiene la idea unitaria de la concesión como unidad conceptual que se evidencia en la traslación de funciones administrativas y en el engarce histórico de las concesiones de dominio y de servicio con las facultades del príncipe (p. 40), aunque finalmente concluye «que la identidad de ambas es sólo genérica. Las diferencias entre dichas nociones son profundas en cuanto a su especie...»

de titularidades dominicales o de ejercicio, según los casos, que vienen atribuidos *in nuce* a la Administración (76), vamos a exponer las notas que caracterizan a toda concesión demanial para ver si las mismas son predicables de las concesiones mineras que nos ocupan.

La concesión demanial es un acto administrativo unilateral, necesitado de aceptación o conformidad con las condiciones prefijadas (77), que responde al beneficio del concesionario a quien otorga una serie de derechos patrimoniales *erga omnes* cuyo antecedente histórico está

(76) De acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de febrero de 1969, expediente núm. 36.156.

(77) Mantenemos que se trata de un acto administrativo unilateral necesitado de aceptación, y en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, p. 480, califican a la concesión demanial como «acto administrativo cuya eficacia está necesitada de la conformidad del administrado» y que «continúa hoy instrumentada a través de un acto administrativo unilateral necesitado de aceptación». Esta calificación es dudosamente aceptada por J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, *op. cit.*, pág. 8, quien mantiene que tanto la demanial como la de servicio público «derivan de un acto unilateral de la Administración, junto a un acto de sumisión del administrado a condiciones prerredactadas...» y que «... bien se considere como acto de imperio o como contrato público especial, la calificación se adapta igualmente a ambas formas de concesión administrativa».

Opuestos a esta tesis tenemos a F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, vol. I, pp. 457 y ss., vol. II, pp. 390 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, *El dominio público de los hidrocarburos*, *op. cit.*, p. 356; L. M. COSCULLUELA MONTANER, *Administración portuaria*, *op. cit.*, pp. 168 y 169, quien, aceptando la tesis contractualista, sostiene que, «en consecuencia, la Administración, que conserva amplios poderes de revocación de la concesión... no tiene atribuida el *ius variandi* que es el privilegio de las concesiones de servicio. En las concesiones de dominio, pues, tiene plena vigencia el principio de intangibilidad de concesión», y J. M. MARTÍN OVIEDO, *Transferencia, hipoteca, embargo y ejecución de las concesiones administrativas*, en *Estudios de Derecho Administrativo*, Consejo de Estado, IEP, Madrid, 1972, quien sostiene que «la concesión opera como un negocio bilateral, sometido por tanto al principio de relatividad propio de tales negocios... La relatividad de los negocios jurídicos bilaterales significa, por tanto, que el contenido propio de éstos (el famoso «haz de derechos y obligaciones recíprocas») se contrae, exacta y precisamente, a las partes del negocio, con total o casi total abstracción de los restantes sujetos de Derecho» (pp. 306 y 307).

En la doctrina extranjera; M. WALINE, *Droit administratif*, *op. cit.*, pp. 693 y ss, mantiene que la concesión es un contrato sinalagmático al que se llega después de precisar la noción de concesión de servicio público. Este autor distingue la concesión del servicio público de otros contratos administrativos entre los que sitúa la concesión de ocupación del dominio público en la que no se asocia al concesionario con actividad alguna constitutiva de un servicio público, sino que dicha actividad, aun siendo conforme al interés general, es esencialmente privada, y con esa naturaleza presenta la concesión de minas. Por su parte, A. M. SANDU-LLI, *Manuale di diritto amministrativo*, *op. cit.*, pp. 445 y ss., nos dice que la concesión aparece como un procedimiento administrativo que puede presentarse como tal, pura y simplemente, o bien como una relación regulada contractualmente sobre el presupuesto de un acto de concesión, es decir, el contrato accede al procedimiento del que hablábamos, y C. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, *op. cit.*, vol. III, pp. 393 y 394, sostiene el carácter de acto administrativo unilateral de las concesiones de servicios públicos y de las demaniales que confieren usos excepcionales del dominio público.

en las regalías (78); que constituye un verdadero derecho real de naturaleza administrativa y por tanto transmisible con sujeción a las disposiciones legales (79); que se concede a un particular, que puede tener un derecho subjetivo a su otorgamiento, o a un ente público en singular sobre una parte del demanio público (80); que faculta para realizar el correspondiente aprovechamiento dentro de los límites y condiciones específicas de la concesión y que se otorga respetando los derechos adquiridos (81), por un tiempo limitado, y de forma exclu-

---

(78) Aun siendo el concesionario demanial un precarista respecto de la Administración concedente del bien, posee su derecho una eficacia *erga omnes* que puede ser ejercida frente a todos, incluso frente a ella mientras la misma no declare extinguida o caducada la concesión. En este sentido, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Los derechos reales administrativos*, «Revista crítica de Derecho Inmobiliario», tomo XXX, 1957, p. 170, así como C. A. CANO TELLO, *La hipoteca...*, op. cit., p. 52; J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza...*, op. cit., p. 90, y F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., vol. II, afirman exclusivamente dicho carácter.

De otra parte y por lo que a su ascendencia histórica se refiere, J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza...*, op. cit., p. 89, nos dice que la concesión demanial nace como *privilegium principis*, es decir, como dejación parcial del dominio por parte del príncipe, en el sistema de la *regalia minera*, tesis que defiende también C. A. CANO TELLO, *La hipoteca de concesiones administrativas*, op. cit., p. 37.

(79) El tema de la concesión de dominio como derecho real es estudiado *in extenso* por J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Los derechos reales...*, op. cit., pp. 145 y ss., así como por C. A. CANO TELLO, *La hipoteca...*, op. cit., pp. 53 y ss., quien llega a la conclusión de que no es útil intentar encuadrar la concesión dentro de los derechos reales tradicionalmente admitidos y que mejor es considerarla como un derecho real distinto que regula el Derecho administrativo, para finalizar definiéndola como «un derecho subjetivo que recae directa e inmediatamente sobre bienes de dominio público, que nace de un acto administrativo de concesión y cuyo contenido disciplina el derecho administrativo». También J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza*, op. cit., p. 90; C. PUVUELO, *Derecho Minero*, op. cit., pp. 63 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., p. 548, y toda la doctrina en general consideran a la concesión demanial como un derecho real administrativo y consecuentemente transmisible, tesis que corrobora en ambos extremos el Consejo de Estado, en su dictamen de 19 de junio de 1969, expediente número 36.308.

(80) La doctrina del Consejo de Estado, expuesta en sus dictámenes de 28 de febrero de 1941, expediente número 28, y 19 de junio de 1969, expediente número 36.308, ha sido muy interesante para confirmar que la concesión demanial puede otorgarse tanto a un particular como a un ente público en singular sobre un bien de demanio público para su aprovechamiento exclusivo.

(81) El respeto a los derechos adquiridos o cláusula «sin perjuicio de tercero» es una condición clásica en toda concesión administrativa que ha sido estudiada por J. L. VILLAR PALASÍ en *La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero*, núm. 5 de esta REVISTA, IEP, Madrid, 1951, y que L. M. COSCULLUELA, *Administración portuaria*, op. cit., pp. 168 y 169, pone de relieve en relación con la concesión portuaria, señalándonos que su consagración legislativa se remonta al artículo 196 de la Ley de Aguas de 1866, y, con carácter más general, se plasma en el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas de 1877. En este sentido el dictamen del Consejo de Estado de 18 de octubre de 1961, expediente número 27.990, nos dice: «La Administración, al dar una concesión o autorización, otorga exclusivamente un derecho administrativo, sin que, por consecuencia del principio según el cual las cuestiones civiles deben quedar reservadas a la jurisdicción ordinaria, la Administración pueda definir, directa o indirectamente, cuestiones que excedan del ámbito de su concesión o autorización, ni prestar una tutela efectiva

siva (82), pudiendo ser reglada y discrecional según los supuestos legales (83). La concesión minera goza de todas las características que hemos predicado de la concesión demanial en general interesándonos precisar algunos puntos:

a) De una parte, que su condición de acto unilateral viene corroborada entre otras razones porque la Administración puede imponer las condiciones especiales o no que considere convenientes (arts. 68 y 69) y por la existencia del *ius variandi*, ya que el Estado puede «obligar a los concesionarios a ampliar sus investigaciones o a realizar el aprovechamiento en forma y medida que considere conveniente» (artículo 73.1).

b) De otra, que la Ley de Minas de 1973 rompe con el principio de las concesiones indefinidas y, siguiendo en la línea marcada por la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, establece en su artículo 62.1

---

a derechos particulares de índole civil, o amparados por título civil, que pudieran entrar en colisión con el citado derecho administrativo. La tutela en vía administrativa de los derechos civiles queda constreñida al establecimiento de la cláusula "sin perjuicio de tercero" y, en su caso, a la consignación de cláusulas relativas a la salvedad más específica de derechos preferentes. El alcance de tales estipulaciones es más bien de carácter negativo, en cuanto a acreditar la exclusión, en el acto administrativo, de toda fuerza modificadora de derechos civiles o administrativos preexistentes.

En consecuencia, el establecimiento de las citadas cláusulas agota, en principio, la protección administrativa de los derechos civiles de terceros, que tienen posibilidad de ejercitar las acciones pertinentes ante la jurisdicción ordinaria.»

(82) La característica de ser otorgada por tiempo limitado tiene su base en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, en cuyo artículo 126 se prohíben las concesiones a perpetuidad. Ahora bien, dicha disposición dejaba en pie el problema de las concesiones indefinidas ya existentes, como podían ser las mineras y las de aguas concedidas, respetivamente, por las Leyes de 1844 y 1879. En esta situación se ha venido predicando la perpetuidad de las concesiones de minas y aguas, poniendo en tela de juicio el principio de inalienabilidad del demanio público, e incluso de la imprescriptibilidad, aunque por otras razones (J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, op. cit., p. 89). Dejando para más tarde el tema de las actuales concesiones mineras, hemos de advertir que, respecto de las concesiones de saneamiento de marismas, debe tenerse presente el que puede darse una cesación de la demanialidad, en el supuesto de demanio natural, por transformación o cambio de las condiciones naturales o de la naturaleza del bien de dominio público, es decir, la desnaturalización o degradación del bien.

La exclusividad es una nota característica de todos los derechos reales de disfrute tal y como se predica en el dictamen del Consejo de Estado de 19 de junio de 1969, expediente número 36.308.

(83) De las concesiones demaniales se ha predicado la discrecionalidad de su otorgamiento por la jurisprudencia y la doctrina; así F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., vol. II, p. 549. El Consejo de Estado, en su dictamen de 14 de julio de 1965, expediente número 34.276, mantiene, por su parte, que «en la concesión de dominio es frecuente hallar preceptos que vinculan a la Administración el otorgamiento cuando se cumplen las condiciones legales».

que las concesiones de explotación se otorgarán por un periodo de treinta años, prorrogable por plazos iguales hasta un máximo de noventa años (84), y.

c) Finalmente, que la existencia de tres tipos de concesiones en dos supuestos distintos, para otorgar aguas minerales y termales y recursos de la sección C, replantea el tema del carácter reglado o discrecional de la concesión. En principio, defendemos la tesis de la discrecionalidad en el otorgamiento de la concesión en cualquiera

---

(84) De esta manera desaparece la problemática que sobre la inalienabilidad del dominio público se plantea VILLAR PALASÍ, *Naturaleza...*, op. cit., p. 89, calificando a las concesiones mineras como perpetuas.

De otra parte, al someter la ley todo el régimen anterior a sus regulaciones mediante la disposición transitoria primera, ha evitado problemas de aplicación y situaciones desiguales. Dicha norma establece: «1) Todas las concesiones de explotación de recursos minerales de la sección C) otorgadas con arreglo a las legislaciones anteriores quedan sometidas a las disposiciones de la presente Ley. 2) Los titulares de las concesiones que vinieran siendo explotadas al entrar en vigor la presente Ley dispondrán del plazo de un año para consolidar sus derechos. En este caso, cuando el titular haya cumplido las obligaciones dimanantes de las mismas, el plazo de concesión será de hasta noventa años, contado a partir del nuevo otorgamiento. 3) Los titulares de concesiones mineras que no vinieran siendo explotadas al entrar en vigor la presente Ley, sin que constituyan reservas debidamente aprobadas de otras en actividad, dispondrán del plazo de dos años, si estuviera puesto de manifiesto un recurso de la sección C), para iniciar los trabajos de exploración o solicitar, en su caso, la autorización prevista en el artículo 72 para la concentración de la actividad en una o varias concesiones. 4) De no estar puesto de manifiesto dicho recurso, los titulares deberán presentar, dentro del plazo de un año, el proyecto a que se refiere el artículo 47 para la investigación de los terrenos que tengan concedidos; aprobada la investigación, deberá realizarse en los plazos que establece el artículo 45 de la presente Ley. Transcurridos los plazos sin que se haya puesto de manifiesto un recurso, se declarará la caducidad de la concesión de que se trate. Caso de resultar positiva la investigación desarrollada, la referida concesión quedará sometida a lo estipulado en el párrafo 3 de esta disposición transitoria. 5) Si finalizasen los plazos a que se refieren los párrafos anteriores sin haberse dado cumplimiento a lo establecido en los mismos por causas imputables al titular, se procederá a la caducidad de las concesiones. 6) A efectos de los apartados anteriores, no se entenderán como concesiones mineras inactivas aquellas cuya paralización obtenga autorización previa de la Delegación Provincial correspondiente.

Ahora bien, ha desaparecido la problemática de la inalienabilidad, pero nace el tema de la reversión, patrimonio hasta ahora exclusivo de las concesiones de servicios públicos. En este ámbito, y frente a la tesis tradicional, «tan criticable técnicamente», como dice VILLAR PALASÍ, *Naturaleza...*, op. cit., p. 89, de que la reversión tenía por fin evitar la enajenación definitiva del dominio y servicio público, hemos de apuntar la crítica que se hace al régimen reversional por parte de la doctrina, fundamentalmente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El dogma de la reversión de concesiones*, en «Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo», IEP, Madrid, 1955, y del mismo autor y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, op. cit., pp. 563 y ss., otorgando naturaleza exclusivamente económica a dicha cláusula y considerándola un elemento accidental del negocio, excepto para casos de pacto expreso. Esta misma tesis sostiene F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., p. 403. De todas formas, la Ley de Contratos del Estado de 1985, modificada por Ley 5/1973, de 17 de marzo, insiste en su artículo 78 en la figura de la reversión como necesaria.



de los supuestos advertidos (85), ya que el posible condicionante que representa la existencia previa de un permiso de investigación en las concesiones de explotación que de él derivan no supone, según nuestro punto de vista, nada más que un derecho preferencial o de prioridad para solicitarla, como sucede en el caso de la concesión de las aguas públicas minerales y termales respecto de la persona que hubiere instado el expediente para obtener la declaración de la condición mineral de las mismas (art. 25, 2), sin que en momento alguno ello lleve implícita la obligación de otorgar la concesión; en este sentido, la Ley, en su artículo 67, no dice nada más que «tan pronto como la investigación demuestre de modo suficiente la existencia de un recurso..., su titular podrá solicitar la concesión...». Estas dudas no se presentan en el supuesto de la concesión directa de explotación, donde no hay derecho preferencial alguno y además podrá denegarse si se considera insuficientemente demostrada la existencia del recurso o recursos en cuestión (art. 65, 2).

Además, y en apoyo de la tesis de la discrecionalidad, hacemos ver que las concesiones demaniales mineras no se conceden única y exclusivamente *ratione materiae*, sino que en ellas se tiene en cuenta la persona del concesionario, tal y como se desprende de la letra de la Ley, que regula expresamente las condiciones para ser titular de derechos mineros en su título VIII, dándose entonces la misma razón que hace que de las concesiones de servicio pueda predicarse la discrecionalidad, es decir que éstas se otorgan *intuitu personae* (86).

---

(85) Respecto de las concesiones mineras se hablaba sobre el supuesto de la Ley de 1944 de un derecho a obtener la concesión a favor de quien previamente hubiese obtenido permiso de investigación, F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., volumen II, p. 549, y yendo más allá, J. A. MANZANEDO, J. HERNANDO y E. GÓMEZ REINO, *Curso de Derecho Administrativo Especial*, op. cit., p. 180, decían que «lo típico de las concesiones mineras es su otorgamiento reglado, pues el titular de un "permiso de investigación" que descubre la existencia del criadero tiene un derecho subjetivo público a obtener la "concesión" de la mina», remitiéndose ambos autores a lo que disponía el artículo 21 del texto legal reseñado.

(86) J. M. MARTÍN OVIEDO: *Transferencia...*, op. cit., p. 308, mantiene que «la concesión se otorga por la Administración a la vista de la persona (*intuitu personae*) del concesionario», pero que esta característica «no pertenece a la esencia dogmática de la concesión, sino que constituye una condición sustancial que se impone por el Derecho positivo en algunas de sus modalidades».

La consideración específica de las condiciones subjetivas del concesionario no tiene otra razón de ser que la tutela del interés público que a la Administración le está encomendada, por lo que esa consideración será exigible cuando ese interés público prevalezca no tanto en el otorgamiento como en el disfrute o ejercicio de la concesión.

El Consejo de Estado diferenciando la concesión de dominio de la de servicio nos dice, en su dictamen de 14 de julio de 1985, expediente número 34.276, ya citado, que «en la concesión de servicio público la Administración no está obligada

razón que viene adverada por la importancia que la Ley concede a la autorización administrativa necesaria para transmitir los derechos mineros y en que la transmisión sólo pueda hacerse a las personas naturales o jurídicas recogidas en el mentado título VIII, tema éste que estudiaremos detenidamente a continuación.

## V. TRANSMISIÓN DE DERECHOS MINEROS

### 1. La facultad de transmitir los derechos mineros. Formalidades

La nueva legislación minera adopta el criterio de otorgar *ex lege* la facultad de transmitir los derechos mineros que se ostenten al titular de los mismos, sometiendo la misma a la decisión última de la Administración a través de su autorización (87). A este fin diferencia entre la cesión que puede hacerse de los derechos que otorga una autorización de aprovechamiento de recursos de las secciones A) y B) de aquella que tiene por objeto los derechos de concesión de explotación de recursos de la sección C), así como la de los permisos de exploración e investigación de los mismos. Partiendo en ambos casos de que podrá utilizarse cualquier medio admitido en derecho para transmitir, arrendar y gravar en todo o en parte los derechos mineros adquiridos previamente, la documentación exigida para otorgar la correspondiente autorización es más amplia en el segundo supuesto, lo que tiene su explicación no sólo en la mayor importancia económica de los recursos mineros cuyos derechos se ceden sino, sobre todo, en la trascendencia jurídica que encierra transmitir una concesión demanial o los permisos de exploración e investigación con sus derechos anejos. En este segundo supuesto, y más allá de esta

---

a su otorgamiento, de tal modo que no exista en el netionario un derecho subjetivo sobre la futura concesión. Esta diferencia está provocada por el hecho de que la concesión de servicio público se otorga *intuitu personae*.

L. M. COSCULLUELA, *Administración portuaria*, *op. cit.*, p. 205, nos señala los condicionantes impuestos a las concesiones de servicios al ser éstas otorgadas *intuitu personae*, entre los que señala la discrecionalidad.

(87) La Ley dice que los derechos mineros podrán ser transmitidos, arrendados y gravados (arts. 34, 95 y 97), y J. M. MARTÍN OVIEDO, *Transferencia...*, *op. cit.*, p. 304, mantiene sobre este hecho que ello implica «un extrañamiento de la concesión: voluntario o negocial, o involuntario y no negocial, como puede ser una hipoteca y un arrendamiento o un embargo, respectivamente».

En otro orden de cosas, estamos de acuerdo con C. PUYUELO, *Derecho minero*, *op. cit.*, p. 85, en ver el fundamento de esa autorización en evitar que los aprovechamientos de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos puedan ser ostentados por personas naturales o jurídicas que no reúnan las condiciones de capacidad exigidas y que se produzca una atomización excesiva de las explotaciones en menoscabo del demanio minero.

diferenciación documental puesta de relieve (que se refiere única y exclusivamente a la necesidad de aportar el proyecto de investigación o explotación del recurso o recursos de que se trate, en el que se incluirá el programa de trabajos, el presupuesto de las investigaciones a realizar y el estudio económico de su financiación con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad), nos encontramos con la posibilidad de que la Administración exija una fianza al cesionario del 10 por 100 de la inversión prevista para el primer año cuando no considere suficiente su solvencia económica o racionalmente viable el proyecto de financiación ofrecido. Dicha fianza le será reintegrada una vez que acredite haber invertido la diferencia entre la misma y el total de la inversión, es decir, el 90 por 100 restante, en la investigación o en la explotación correspondientes. Finalmente, y en el orden procedimental, hemos de destacar que las transmisiones *mortis causa* de cualquier derecho minero han de notificarse en un plazo máximo de un año desde el fallecimiento del titular del derecho a la Delegación Provincial del Ministerio de Industria para que se obtenga la correspondiente autorización administrativa a que se refieren los artículos 94, 95 y 97 de la Ley.

Entendemos que aunque no figuren expresamente la concesión de aguas a que se refiere el artículo 27.3 (como medio para otorgar el aprovechamiento de las minerales o termales que manen o se alumbren en terrenos de dominio público cuando se haga uso de un derecho preferente), ni el concurso público de los artículos 27.2 y 53.1 para los aprovechamientos de aguas minerales o termales (cuando no se haya hecho uso de los derechos preferentes o de la prioridad para solicitar) y para los permisos de investigación en terrenos registrables, respectivamente, ello no significa la no aplicación a dichos supuestos de la facultad de transmitir los derechos mineros que representan con sometimiento a lo preceptuado en los artículos 94 y siguientes de la Ley, sino exclusivamente un lapsus sin mayor trascendencia, pues las concesiones de demanio otorgadas directamente o a través de concurso público son transmisibles con sujeción a las disposiciones legales.

## 2. La novedad del artículo 99

En otro orden de cosas interesa destacar la novedad introducida por el artículo 99, en el que se dispone que el concesionario no

podrá arrendar ni ceder a título oneroso o lucrativo el aprovechamiento de determinados niveles de explotación o de uno o varios recursos de la sección C) mientras conserve o se reserve el derecho sobre otros niveles o recursos, *salvo que así lo autorice* la Dirección General de Minas, previo informe de la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria». Esta disposición responde a una necesidad que se había hecho presente en la práctica y que la anterior legislación no recogía y aporta una solución que, a través de la autorización administrativa y respetando formalmente el derecho a transmitir los derechos mineros, permite proteger la unidad de explotación minera. Hemos de hacer en este punto dos consideraciones que creemos importantes: en primer lugar, que la autorización del artículo 99 es totalmente discrecional y se engloba en las de tipo general o policial, recordemos la expresión «salvo que así lo autorice», y en segundo lugar que, en consecuencia, ese derecho a transmitir sólo existe si así lo considera la autoridad otorgante.

### 3. La naturaleza jurídica de la autorización administrativa

Ahora bien, la diferencia legal establecida entre las cesiones de uno u otro tipo de aprovechamientos mineros nos permite, yendo más allá de la mera cuestión formal, intentar puntualizar el tratamiento doctrinal dado al problema de la naturaleza jurídica de la autorización que la Administración otorga en las transmisiones de derechos mineros, tratamiento que tenía como base la regulación de la Ley de 1944 (88) y al que la Ley de 1973 ha abierto nuevas perspectivas.

---

(88) La Ley de Minas de 1944, en su artículo 15 (art. 67 del Reglamento), disponía que «los permisos de investigación podían ser transferidos, previa autorización de la autoridad que los hubiese otorgado, con sólo demostrar que el nuevo titular cumple los requisitos expresados en el artículo 9.º de esta Ley» (ser español y estar en el pleno uso de los derechos civiles o sociedades constituidas y domiciliadas en España con el 75 por 100 del capital propiedad de españoles) y en el artículo 35 se decía que «las transmisiones por actos *inter vivos* (de las concesiones de explotación) habrán de ser autorizadas por el Ministerio de Industria y Comercio» y «los subarriendos de concesiones de explotación sólo serán autorizados por el Ministerio de Industria y Comercio cuando en los contratos quede garantizado el buen aprovechamiento del criadero y sea fijado un tanto por ciento máximo a percibir por arrendador y subarrendador».

Por su parte, el Reglamento General de 1946, en su artículo 119, establecía que para las ventas, cesiones, arriendos, subarriendos, gravámenes o cualquier clase de transmisión *inter vivos* de concesiones de explotación sería «preciso solicitar la correspondiente autorización de la Dirección General de Minas y Combusti-

Una simple lectura de los artículos 94, 95 y 97 de la Ley nos evidencia que el legislador es consciente de la diversa naturaleza de los derechos que se están transmitiendo, consciencia que ha expresado a través del establecimiento de un número mayor de requisitos garantizadores de la integridad del demanio minero como bien perteneciente a la comunidad. A su vez, también podemos deducir que al hablar de derechos está refiriéndose al continente con su contenido, es decir a la autorización, al permiso o a la concesión con sus correspondientes derechos de aprovechamiento, exploración, investigación y explotación, respectivamente, pues en caso contrario no tendrían sentido los artículos 96 y 97, apartado 3, cuando autorizan a los titulares de permisos y concesiones para que contraten con terceras personas todos o parte de los trabajos de exploración, investigación y explotación, es decir, el contenido de las figuras de otorgamiento. Además, y aunque se haya podido producir un error terminológico o uso inadecuado de los términos (89), el contenido que se ha querido dar a la autorización administrativa para transmitir es bastante expresivo de por sí, en el sentido de constituir un acto administrativo unilateral de tracto sucesivo ampliado con las características que en general hemos predicado de aquélla en el número 1 del apartado IV. De todo lo que antecede se puede colegir que el legislador en momento alguno ha perdido de vista que estaba legislando dentro de la esfera pública de nuestro ordenamiento jurídico y para ella (90). Unamos a todo lo expuesto el carácter instrumental que en muchas ocasiones puede tener el Derecho privado para el Derecho adminis-

---

bles...», quien «dictará su resolución mediante la oportuna orden», la cual le será comunicada al interesado «que sólo entonces, y en caso de su autorización, podrá formalizar el contrato de un modo válido».

(89) En el artículo 94 se dice en su párrafo 2 que «deberá solicitarse la oportuna aprobación en la Delegación Provincial» y posteriormente en el párrafo 3 se dispone que «el organismo otorgante concederá, en su caso, la autorización». Este enfrentamiento de figuras es meramente aparente, pues si recordamos el criterio que hemos expuesto sobre la autorización en general en el número 1 del apartado IV, veremos que coincide con el contenido que se le da a dicha figura en la disposición que comentamos y que el uso del término aprobación nada tiene que ver con él.

La autorización como ya vimos no creaba derechos, se limitaba a influir en su ejercicio precediendo a su eficacia; «criterio éste de la precedencia que distingue la esencia de la autorización de la aprobación administrativa», J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza...*, op. cit., p. 91, así como F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, op. cit., vol. I, p. 464.

(90) En este sentido nos remitimos a la sesión de la Comisión de Industria celebrada el martes 12 de junio de 1973, que figura en el apéndice núm. 171 del *Boletín Oficial de las Cortes*, en la que se discutieron, bajo la numeración del 90 al 98 del texto de la Ponencia, los artículos que nos ocupan.

trativo (91) y, ante el problema que plantea una actuación administrativa en la que se insertan, según los casos, diversos medios de transmitir unos derechos con un marcado carácter privatista o, mejor aún, pertenecientes a la esfera del Derecho privado, podemos ofrecer una solución superadora del actual planteamiento, en el que todo parece reconducirse al valor que debe o puede otorgársele a la autorización administrativa respecto de los contratos por celebrar (o celebrados) entre las partes para las transmisiones de los derechos mineros. 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 Administración (92). De esta afirmación se desprende el valor de mera aprobación que se le da a la intervención administrativa autorizante, como un acto administrativo que está cumpliendo su misión fiscalizadora a posteriori, es decir cuando el acto fiscalizado ya se ha producido válidamente (93) y frente a la cual lo que realmente es importante está en que el contrato sea válido civilmente hablando. Desde la concepción opuesta se defiende

(91) Sobre el tema del carácter instrumental que posee el uso de las técnicas del derecho privado por la Administración pública, ver E. GARCÍA DE ENTERRÍA; T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, op. cit., pp. 42 y ss., quienes nos manifiestan que «la utilización del Derecho patrimonial privado por la Administración pública es una utilización técnica, en cuanto este Derecho ofrece esquemas técnicos objetivos susceptibles de ser usados en vista de la consecución de los fines propios del sujeto. También en este caso existe un núcleo último irreductible de carácter público».

(92) C. PUYUELO: *Derecho Minero*, op. cit., pp. 95 y ss. quien entendemos interpreta erróneamente el valor de la autorización administrativa, teniendo en cuenta que el artículo 119 del Reglamento de 1946 ordenaba expresamente que sólo en el caso de que se autorizase la transmisión podría formalizarse el contrato de un modo válido. Igualmente F. QUEVEDO, *Derecho español de minas*, vol. I, op. cit., p. 361 y ss., y J. M. MARTÍN OVIEDO, *Transferencia...*, op. cit., p. 313, quien nos dice que «la transferencia de las concesiones administrativas se somete, con carácter general, a la previa autorización de la Administración concedente. Sin embargo, en las *concesiones de dominio público* no existe tal requisito, sino el de la *comunicación posterior* al propio órgano concedente», postura que entendemos supone una contradicción.

(93) Concepto de aprobación que nos ofrece E. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, op. cit., p. 464, cuando diferencia las autorizaciones de las aprobaciones al tratar los actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, op. cit., p. 263, mantiene que la aprobación juega sobre la eficacia de un acto, no sobre su validez.

Por su parte C. MARTÍN-RETORTILLO, *Transmisión de minas. Necesidad de autorización*, op. cit., p. 161, diferencia la aprobación de la autorización diciendo que la primera que «sanciona y refrenda lo hecho por quienes pueden hacerlo, es trámite convalidatorio», mientras que la segunda «permite y habilita a los autorizados para realizar actos o contratos válidos».

que la autorización administrativa es necesaria para la validez de los actos y contratos de transmisión o gravamen de las minas (94). A nuestro entender, tanto en un supuesto como en el otro, no se supera la instrumentalidad que supone el uso de una figura jurídica de Derecho privado para transmitir, arrendar o gravar y, así condicionada, aceptamos la segunda solución, rechazando de plano la primera.

#### 4. *La instrumentalidad del Derecho privado*

El fenómeno de la instrumentalidad o utilización técnica del Derecho privado, o de sus instituciones, por la Administración tiene concreta aplicación en el tema que nos ocupa, en el que se trata de una actividad compleja administrativa, que presenta inserto en su procedimiento un contrato privado, de cuya validez y eficacia en su esfera privada no se ocupa el ordenamiento administrativo, al que sólo interesa la correcta formación de aquélla en orden a su validez ulterior y respecto de la cual el negocio privado no es sino un elemento más del procedimiento. Entendemos que ésta es la interpretación que ha de darse de la autorización administrativa en materia de transmisión de derechos mineros, postura que corrobora el artículo 95.3, cuando dispone que, una vez otorgada la autorización, ins-

(94) Su máximo exponente es C. MARTÍN-RETORTILLO, *Transmisión de minas. Necesidad de autorización*, op. cit., p. 260, cuando dice: «La nueva Ley de Minas (se está refiriendo a la de 1944, pero mayor aplicación tiene en la presente) ha impuesto de manera expresa la necesidad de la *autorización administrativa* para los actos y contratos transmisivos de la propiedad o del uso de los mismos. La autorización habilita al titular de la propiedad minera para disponer y accionar un derecho anterior, cual es el de propiedad minera, que por imperio de la ley tenía en cierto modo congelado o, más exactamente, en estado pasivo. Esa autorización administrativa vuelve a la vida activa el derecho de disposición la posibilidad de vender o gravar, bien entendido que la resolución administrativa no constriñe a que se efectúe tal enajenación, no le vincula al titular propietario con la Administración pública, sin perjuicio de la vinculación que pueda tener con el otro contratante...», «... es indudable que en el nuevo Ordenamiento jurídico se ha establecido con todo el significado característico, una *verdadera autorización* administrativa, para la validez de los actos y contratos de transmisión o gravamen de las minas. Sin que la Administración otorgue la autorización no hay cesión posible, no hay cambio a todos los efectos legales en la titularidad minera.» Asimismo L. G. ARANGO, *Notas sobre la transmisión y gravamen de la propiedad minera. Derecho hipotecario Minero*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1956, pág. 51 y ss., y C. A. CANO TELLO, *La hipoteca de concesiones administrativas*, op. cit., pp. 122 y ss., quien, aun haciendo girar el problema alrededor de la validez y eficacia del contrato privado, mantiene que «la denegación de la Administración implica la destrucción del contrato, también con efecto retroactivo»; se está refiriendo al supuesto de que ya se hubiese celebrado, ya que «... la aprobación (cae en el error de equiparar aprobación y autorización) debe retrotraer sus efectos al momento de la prestación del consentimiento contractual».

cribirá el cambio del dominio cuando se presente formalizada la correspondiente escritura pública y se acredite el pago del impuesto procedente o, *a sensu contrario*, la separación tajante que se hace entre las esferas privada y pública en los artículos 100.1 y 101, que nos reconduce forzosamente a la instrumentalidad.

##### 5. *Derecho transitorio*

En el mismo sentido se nos muestra el derecho transitorio de la Ley (disposición transitoria tercera) cuando, al regular los supuestos de los titulares de antiguas sustancias de la sección A), «Rocas», que aparezcan clasificados como recursos de la sección A) por el artículo 3.º de la actual Ley, otorga un plazo de dos años para consolidar los derechos mediante la solicitud de la oportuna autorización de aprovechamiento, *sancionando con la ilegalidad de las explotaciones* si transcurre dicho plazo sin formular la solicitud.

Por último, y en otro orden de cosas, hemos de señalar que se admiten las transmisiones de minas efectuadas por cualquier título legal que originariamente no haya sido el de concesión minera, situaciones que a partir de la entrada en vigor de la ley se regularán por lo en ella establecido, sin perjuicio de los derechos que, por constar expresamente en tales títulos, deban considerarse subsistentes, como inseparables de la naturaleza contractual o legal de los mismos. Por ello, el incumplimiento de los preceptos de la actual legislación minera que les afectaren o de las condiciones impuestas en el título originario de adquisición dará lugar, según los casos, a la caducidad del derecho a la explotación o a la expropiación forzosa de dichas minas (disposición transitoria segunda).

#### VI. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN A)

##### 1. *Titularidad*

Partiendo de que los recursos de la sección A) son yacimientos minerales o recursos geológicos de acuerdo con el artículo 3.º, 1, y teniendo en cuenta que en el artículo 2.º, 1, se clasifican a todos estos como bienes de dominio público, queda fuera de toda duda, a nuestro entender, que la nueva Ley de Minas otorga ese carácter indiscri-



minadamente a todos los yacimientos y recursos que sean incluidos en la sección A) por el Gobierno, superando las antiguas dudas que pudieran existir respecto de las *rocas*, grupo con el que vienen a corresponderse aproximadamente (95).

Dicha calificación queda confirmada con lo que se dispone en el artículo 21 en orden a las indemnizaciones que han de percibir los propietarios o poseedores legales de los terrenos que ocupe el Estado para explotar, directamente o mediante cesión a terceros, los recursos de la sección A), las cuales solamente se establecerán por la ocupación de la superficie necesaria para la ubicación de los trabajos de explotación y por los daños y perjuicios que se les causen, sin que se tenga en cuenta, por denegación expresa de la Ley —no será objeto de indemnización—, el valor de los recursos que se extraigan o exploten, a no ser que el yacimiento estuviese en aprovechamiento, en cuyo caso se indemnizarán los daños y perjuicios que se irroguen al titular anterior, según fuese su aprovechamiento.

El aprovechamiento de recursos de la sección A) se otorga directamente por la Ley al propietario de los terrenos en que se encuentran, sea éste un particular, el Estado, la Provincia o el Municipio, salvo cuando se hallen en terrenos de dominio y uso público, hipótesis en la que serán de aprovechamiento común (art. 16). Una excepción a este régimen general supone la posibilidad de que el Estado se reserve el aprovechamiento por sí mismo o para ceder a terceros, por cualquiera de las modalidades que recoge el artículo 11 (tal y como veíamos en el número 2 del apartado III sobre zonas de reser-

---

(95) La cuestión sobre la naturaleza de las rocas quedó aclarada a nuestro entender con el pronunciamiento del profesor ENTRENA a favor del carácter demanial de las mismas basándose en el principio indiscriminado del artículo 1.º de la Ley de 1944 y en la expresión utilizada en su artículo 4.º, al decir que «podrán sus dueños aprovechar estas sustancias como de su propiedad», que interpretaba como corroboradora de aquél. Para un mayor conocimiento de la tesis que sostiene con las razones que alega a su favor y que entendemos son de aplicación en el supuesto que estudiamos, nos remitimos, *in extenso*, a R. ENTRENA, *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, op. cit. Igualmente C. PUVUELO, *Derecho Minero*, op. cit., pp. 69 y 70, mantiene que las rocas «son más bien una accesión de la superficie y por eso su aprovechamiento se abandona al dueño del terreno», aunque «no por eso desaparece el criterio general de que son bienes de la Nación y por ello si los intereses públicos lo exigen, el Estado se reserva la facultad de explotarlas por sí»; así como, A. GUAITA, *Derecho Administrativo Especial*, op. cit., vol. V, pp. 404 y ss.

Por el contrario en *Apuntes de Derecho Administrativo 2.º*, tomo X, Cátedra del profesor VILLAR PALASÍ, Facultad de Derecho, Madrid, 1966-67, pp. 28 y ss. de la lección de minas, se define lo innecesario de la naturaleza pública de las rocas y que la misma no está en lado alguno.

va), de los recursos de la sección A) que se encuentren en terrenos que no sean suyos, siempre que «lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional expresamente declaradas por el Gobierno».

Para que ello sea factible, y partiendo del presupuesto de hecho enunciado, el artículo 20.2 establece una serie de requisitos que pueden resumirse del modo siguiente: que el aprovechamiento no esté iniciado o se encuentre paralizado sin autorización; que la explotación sea insuficiente o inadecuada a las posibilidades potenciales del yacimiento o se hayan cometido reiteradas infracciones a las normas generales o específicas de la autorización y que el titular del terreno, el poseedor legal o el titular de la explotación renuncie a su derecho o se manifieste contrario al programa elaborado por el Ministerio de Industria, cuando este Organismo le invite con las garantías jurídicas suficientes a llevarlo a efecto.

Finalmente nos interesa observar que, en este punto, cuando se habla de propietario del terreno o poseedor legal del mismo entendemos se hace en el sentido más amplio, incluyendo tanto al propietario particular como a la Provincia y al Municipio, ya que de haber querido el legislador hacer alguna excepción la hubiese expresado en el texto legal.

## 2. Autorizaciones

Para poder ejercitar el derecho al aprovechamiento de los recursos de la sección A), que hemos visto concede el artículo 16, es necesario que, previamente a la iniciación de los trabajos, se obtenga la oportuna autorización, que será otorgada por la Delegación Provincial de Industria correspondiente o por las Corporaciones locales en la esfera de sus correspondientes competencias y dando cuenta siempre al anterior organismo de las autorizaciones concedidas. Para que puedan ejercer dicha facultad será necesario que se hayan aprobado por Decreto las condiciones técnicas que deben contener las Ordenanzas municipales en esta materia (art. 17).

Dicha autorización, acto administrativo unilateral, constitutivo, de carácter reglado, que posibilita un uso privativo precarial de un bien de dominio público, no se concederá mientras no se compruebe la existencia de los requisitos de hecho exigidos por la norma, es decir, la previa identificación del terreno y la comprobación de la titularidad, a los que hay que añadir la necesaria clasificación del artículo 4.º, 1. Su carácter relevante viene puesto de manifiesto por el

artículo 19 donde, además de calificarla de «esencial», se dispone que dará lugar a «la inmediata paralización de los trabajos» que hayan podido iniciarse sin contar con ella para aprovechar recursos de la sección A), paralización que se mantendrá hasta que «no haya sido legalizada la situación», y con independencia de la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Aún es más fuerte la reacción de la Ley sobre este tema en el derecho transitorio, donde, en relación con la adaptación de las situaciones referentes a las antiguas sustancias de la sección A), «Rocas», que continúen clasificándose como recursos de la sección A), se otorga un plazo de dos años para consolidar los derechos mediante la solicitud de la oportuna autorización de aprovechamiento, solicitud que, de no ser formulada, «dará lugar a que se consideren ilegales las explotaciones» (disposición transitoria tercera).

### 3. *Compatibilidad de aprovechamientos*

El que se estén investigando o explotando recursos de la sección C) o aprovechando alguno de la sección B) no es impedimento para que pueda declararse la compatibilidad de trabajos con un aprovechamiento de recursos de la sección A) una vez solicitada la correspondiente autorización. En el supuesto de declararse incompatibles habrán de determinarse los que sean de mayor interés o utilidad pública que son los que se aprovecharán (art. 22). Entendemos que el vacío existente sobre quién ha de declarar la compatibilidad o incompatibilidad en el ejercicio de los diversos derechos mineros citados y sobre quién decidirá cuál es el recurso de mayor interés que ha de prevalecer puede completarse por analogía con lo establecido en el artículo 36, en cuyo caso será el Ministerio de Industria el competente en cuestiones de declaración de compatibilidad o incompatibilidad y el Gobierno el que determine los recursos que han de prevalecer.

### 4. *Caducidad*

Las autorizaciones para explotar los recursos de la sección A) se declararán caducadas (art. 83):

1. Por renuncia voluntaria del titular aceptada por la Administración.
2. Por falta de pago de los impuestos mineros que lleve aparejada la caducidad.

3. 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 han concedido para ello.

4. Por mantener paralizados los trabajos más de seis meses sin autorización de la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria.

5. Por agotamiento del recurso.

6. 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 laborales anuales cuya inobservancia estuviese expresamente sancionada con la caducidad.

Teniendo presente, de una parte, que en el artículo 17.2 se faculta a la Delegación Provincial de Industria para imponer, con la autorización de explotación y si procede, las condiciones oportunas en orden a la protección del medio ambiente y, de otra, que en el artículo 81 se establece que las infracciones en materia de medio ambiente darán lugar a la caducidad de la autorización si son consideradas graves, puede producirse una situación en la que, relacionados ambos preceptos, nos encontremos con un supuesto de los genéricamente incluidos en el número 6 del artículo 83. El artículo 18.2, por su parte, también nos ofrece otro de los supuestos del número 6 del artículo 83 cuando expresamente sanciona con la caducidad de la autorización la reincidencia sin causa justificada en la no presentación del plan de labores anuales. En ambos casos podemos observar que el legislador posibilita una cierta discrecionalidad en la actuación sancionatoria administrativa no obligando al órgano autorizante a imponer la caducidad como única solución, sino que, por el contrario, deja un cierto margen de apreciación al emplear los términos «pudiendo acordarse la caducidad» (art. 18.2) y «pudiendo llegarse a la caducidad» (art. 81).

Finalmente no olvidemos que, además, pueden declararse caducas por el Gobierno (no por el Ministerio de Industria como en los supuestos anteriores) las autorizaciones para aprovechamientos de los recursos de la sección A) cuando éste, a instancia del Ministerio de Industria y oída la Organización Sindical, entienda hay motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título de otorgamiento de la autorización o de normas de obligada observancia, en perjuicio del orden público o del interés nacional (art. 87). Esta situación es de mayor amplitud, como fácilmente puede observarse, a la

recogida en el número 6 del artículo 83 e incorpora a la formación de la decisión administrativa conceptos indeterminados como *el orden público o el interés nacional*, que pueden dar lugar a contenciosos de interpretación.

## VII. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN B)

La clasificación llevada a cabo por el legislador de los recursos de la sección B) comporta, en función de las distintas naturalezas mineras de sus componentes y sus orígenes, un tratamiento diferente en cuanto al régimen jurídico de los aprovechamientos de cada uno de ellos y las formas de explotación, lo que nos lleva a realizar su exposición y estudio por separado, con independencia de algún tema común como pueden ser la compatibilidad de aprovechamientos y la caducidad.

### 1. Aguas minerales y termales

#### a) Titularidad

El problema de la titularidad quedó resuelto a favor de la naturaleza pública de las aguas minerales y termales tal y como veíamos en el apartado II-3, postura que se confirma al tratar el tema del aprovechamiento del que se predica su clara distinción del dominio (96). Así, cuando en el artículo 25.1 se habla del derecho preferente al aprovechamiento de las aguas minerales que el Estado concederá «a quien fuere propietario de las mismas en el momento de la declaración de

(96) El legislador del siglo pasado diferenció netamente el dominio del aprovechamiento como quedó plasmado, de una parte, en la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1879 donde se lee: «Antes de entrar en la exposición de las diferentes clases de aprovechamiento, juzga la Comisión indispensable determinar los caracteres generales que separan y diferencian el aprovechamiento del dominio. Este es un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, que nos autoriza para hacer libremente de ella el uso que nos plazca, siempre que no lastimemos el derecho de otro... El aprovechamiento, por el contrario, es un derecho limitado a las condiciones impuestas por quién lo concede y que no autoriza para abusar, sino sólo para usar la cosa en la forma y para el objeto concedido... Por eso la Comisión no reputa jamás a los concesionarios de aguas públicas como verdaderamente dueños de éstas...» y, de otra, en el Código Civil que separa el dominio de las aguas del aprovechamiento (artículos 407 y ss. del Título IV, de algunas propiedades especiales, capítulo I, de las aguas). También la actual Ley de Minas de 1973 quiere diferenciar el dominio de la investigación y el aprovechamiento en materia de aguas en general, tal y como queda plasmado en el artículo 2.º, 2.º

su condición mineral», vemos que la prioridad o preferencia viene concedida en función del título de propiedad privada que sobre las aguas se tenía.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas de 1879 y en el Código Civil las aguas dan lugar a dos situaciones dominiales distintas, públicas y privadas, en función fundamentalmente de la naturaleza de los fundos en los que nacen, caen, discurren, se contienen o retienen. La legislación minera, por su parte, primero en 1944 y posteriormente y de manera más amplia en 1973, ha introducido una clasificación técnica de las aguas que tiene en cuenta sus características y cualidades, las sustancias que contienen y su temperatura de surgencia, en base a lo cual condiciona no sólo la investigación y el aprovechamiento de todas las que puedan englobarse en la misma, en concreto las minerales en su doble vertiente de medicinales e industriales y las termales (art. 2.º, 2), sino además su titularidad y en este doble sentido es como se nos aparecen entre los yacimientos minerales y recursos geológicos de la sección B) del artículo 3.º, 1, de la Ley de Minas de 1973.

#### b) *Declaración de la condición de mineral*

Como requisito previo a la autorización de aprovechamiento será necesario que por el Ministerio de Industria se haga la declaración de la condición de mineral de unas aguas determinadas, de acuerdo con un principio de utilidad pública según sean sus características y cualidades para las medicinales o con un criterio de aprovechamiento racional de las sustancias que contengan para las industriales.

Esta declaración se hará de oficio o a instancia de parte y en el expediente intervendrán la Dirección General de Minas, el Instituto Geológico y Minero de España y el Consejo Superior de Industria en el caso de las aguas minero-industriales, más la Dirección General de Sanidad de forma vinculante en el supuesto de las aguas minero-medicinales. La resolución ministerial habrá de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de las Provincias correspondientes, además de notificarse a los interesados (art. 24). No podemos evitar el poner el acento sobre la importancia que encierra esta declaración, acto administrativo unilateral de carácter constitutivo al significar que las aguas pasen en su nueva condición de bienes de dominio público a la lista de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos del ar-

titulo 3.º, 1. En consecuencia, las aguas minerales y termales son bienes de dominio público natural cuya plenitud obtienen con la mentada declaración.

c) *Derechos preferentes*

A partir de ese momento existe un derecho preferente —verdadero derecho público subjetivo— al aprovechamiento de las aguas minerales a favor del que era propietario de las mismas hasta el momento en que tuvo lugar aquél o de la persona que hubiere instado el expediente declarativo en el supuesto de tratarse de manantiales o alumbamientos en terrenos de dominio público. De no ejercitarse éste en el plazo de un año (establecido en el artículo 25.3) o denegada la solicitud, previo el oportuno expediente, se abrirá un segundo plazo de seis meses para la persona o Entidad que incoó la declaración de agua mineral pueda solicitar a su favor la autorización de aprovechamiento (art. 27.1).

d) *Modalidades de otorgamiento: autorización y concesión*

Una lectura de los artículos 24 a 30 de la Ley de Minas nos muestra que los otorgamientos para aprovechar aguas minerales y termales pueden obtenerse bien a través de una *autorización*, bien mediante una *concesión*, otorgada directamente o por *concurso público*. En este sentido, cuando se habla de ejercitar los derechos preferentes al aprovechamiento de las aguas minerales se dice que «deberá solicitarse la oportuna *autorización*» (art. 26.1); asimismo, cuando se ordena que «la declaración de la condición mineral de unas aguas determinadas será requisito previo para la *autorización* de su aprovechamiento como tales» (art. 24.1); igualmente, cuando se dispone que «la persona o Entidad que hubiere incoado la declaración mencionada en el artículo 24 gozará de un plazo de seis meses para solicitar a su favor *la autorización* de aprovechamiento. Pasado este último plazo sin que se presente solicitud, o si ésta se hubiese denegado, el Estado podrá sacar a *concurso público* el aprovechamiento en la forma que establece el artículo 53... Se procederá de igual forma en todos los casos en que caduque una autorización de aprovechamiento de aguas minerales» (artículo 27.1 y 2) y finalmente cuando se refiere al supuesto del número dos del artículo 25, se ordena que «el aprovechamiento se otorgará mediante *concesión administrativa*».

Esta autorización administrativa es un acto administrativo unilateral constitutivo, verdadera autorización administrativa demanial que permite a los propietarios de los fundos o a los terceros a quienes éstos hubieren cedido sus derechos preferenciales el aprovechamiento de las aguas minerales. También la autorización puede ser otorgada a quien, no siendo propietario de los fundos, haya solicitado la declaración de su condición mineral, siempre que el primero no ejercite su derecho preferente. En ambos casos la oportuna autorización se solicitará de la Delegación Provincial de Industria correspondiente que tramitará el expediente, aunque la resolución sea competencia de la Dirección General de Minas, a diferencia de las autorizaciones de aprovechamiento de los recursos de la sección A), en las que sólo intervenía el primer órgano administrativo. En todo caso, en los expedientes informarán los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura por si hubiere aprovechamientos de mayor conveniencia y la Dirección General de Sanidad, con carácter vinculante, si se trata de aguas minero-medicinales (97).

Reconducida la autorización al ámbito de los aprovechamientos de las aguas que manan o son alumbradas en fundos privados, la Ley establece la modalidad de la concesión administrativa para todos los casos en que haya de otorgarse un uso privativo de aguas minerales

---

(97) Creemos conveniente transcribir íntegro el artículo 26 de la Ley de Minas ya que al estar muy pormenorizado el procedimiento administrativo para otorgar el aprovechamiento de las aguas minerales, sólo hemos destacado en el texto aquellos puntos que nos parecían más sobresalientes.

•Artículo 26. 1. Para ejercitar los derechos a que se refiere el artículo anterior, deberá solicitarse la oportuna autorización de la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria presentado a tal efecto, además de otros documentos que especifique el Reglamento, el proyecto general de aprovechamiento, el presupuesto de las inversiones a realizar y el estudio económico de su financiación, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad. Se presentará, asimismo, la designación o justificación del perímetro de protección que se considere necesario, indicando el destino que se dará a las aguas.

2. La Delegación Provincial, previa determinación sobre el terreno del perímetro que resulte adecuado para garantizar la protección suficiente del acuífero en cantidad y calidad, elevará el expediente, con la propuesta que proceda, a la Dirección General de Minas, la cual autorizará el aprovechamiento, en su caso, aceptando o rectificando el perímetro propuesto, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España, y ordenando, si procede, la modificación del proyecto presentado.

3. Si se trata de aguas minero-medicinales, deberá informar, con carácter vinculante, la Dirección General de Sanidad, en orden a la indicación de utilizar las aguas para los fines previstos. Asimismo, en todos los expedientes relativos a aguas minerales y termales, informarán los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura en relación con otros posibles aprovechamientos que se estimen de mayor conveniencia. De no existir conformidad entre los Departamentos citados y el de Industria, se resolverá el expediente por acuerdo del Consejo de Ministros.



que, por el contrario, manen o sean alumbradas en terrenos de dominio público. Ahora bien, aunque la investigación y el aprovechamiento de las aguas minerales estén regulados por la legislación minera, ésta no contiene disposición alguna relativa a la concesión de aguas salvo el derecho exclusivo que se otorga al titular de la autorización o concesión para utilizarlas, así como el de impedir que se realicen en el perímetro de protección que se le hubiere fijado trabajos o actividades que puedan perjudicar el normal aprovechamiento de las mismas. Este vacío normativo debe ser completado reconduciéndonos a las disposiciones generales en materia de concesiones de aguas contenidas en la Ley de Aguas de 1879 y disposiciones complementarias en esta materia (98).

Finalmente, y para los supuestos en que ni los propietarios particulares hagan uso de su derecho preferente al aprovechamiento de las aguas minerales por sí o por terceros, ni los promotores de la declaración de la condición de mineral de las mismas hayan usado su derecho de prioridad para solicitar la autorización o en el caso de caducidad de una autorización de aprovechamiento, la Ley autoriza al Estado para que saque a concurso público el aprovechamiento de las aguas minerales que manan o han sido alumbradas en fundos privados (99).

e) *Sobre la naturaleza pública de las aguas minerales*

A los argumentos legales que en el apartado II.3 dábamos en pro de la consideración de las aguas minerales como de dominio público son de acompañar los siguientes:

1. En orden a los derechos de los que explotan este tipo de recursos la Ley nos dice que «la autorización o concesión de aprovechamiento

(98) Esta solución viene impuesta, a nuestro parecer, por la propia Ley de Minas que, en los artículos 60 y 61 y al tratar de las concesiones mineras, reserva esta figura a las explotaciones de los yacimientos minerales o recursos geológicos de la sección C) como veremos detenidamente en su momento.

(99) Esta figura contractual entra de lleno dentro del apartado 2.º del artículo 4.º de la LEC, que será derecho supletorio de las normas que para el mismo se establecen en la Ley de Minas y las que se contengan en su día en el Reglamento.

Para concursar habrá que presentar, como mínimo, el proyecto de investigación que comprenderá el programa de trabajos, el presupuesto de las inversiones a realizar y el estudio económico de su financiación, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad (artículo 47, Ley de Minas) y entre las ofertas recibidas se elegirá la que ofrezca las mejores condiciones científicas y técnicas (principio que responde al espíritu del artículo 35 de la LCE), y las mayores ventajas económicas y sociales, no pudiendo declararse en supuesto alguno desierto el concurso si se hubiera presentado alguna oferta conforme a las normas establecidas en la convocatoria (art. 53, Ley de Minas).

de aguas minerales otorga a su titular el derecho exclusivo de utilizarlas» (art. 28.1), lo que nos evidencia un tratamiento único para la autorización y la concesión, que es lo lógico tratándose de una autorización demanial. De otra parte, sería absurdo predicar este derecho de algo que fuese propiedad privada (condicionada por una mera autorización policial) de acuerdo con el artículo 348 del Código Civil, pues dicha institución ya comporta ese derecho.

2. ¿Cómo es posible que el Estado pueda sacar a concurso público el aprovechamiento de las aguas minerales para otorgarlas mediante autorización o concesión (la fórmula legal no es clara por lo que a la primera figura se refiere) si las aguas son privadas? Por mucho que no se ejercite el derecho preferente para aprovechar o la prioridad de solicitud, o caduquen las autorizaciones ya otorgadas ello no transforma la propiedad privada en pública; lo que sucede es que dichas aguas perdieron su condición de privadas en cuanto se declaró su condición de mineral. En este sentido, con ello acentuamos también la importancia de la declaración de la condición de minerales de unas aguas, el artículo 108 es bien claro cuando dispone, en orden a las indemnizaciones debidas por ocupaciones y expropiaciones, «... en el caso de que el titular de una autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales fuese distinto del propietario de las mismas cuando éstas tenían la consideración de aguas sustantivas o comunes.»

3. Por último, el propio derecho transitorio aporta un argumento más cuando nos dice que los actuales titulares de concesiones de explotación de aguas minerales «dispondrán del plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley para solicitar que continúe vigente la concesión de explotación o se transforme en una autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales sobre el mismo terreno» (Disposición transitoria quinta, número 1). En el artículo 130 del Reglamento General de Minería de 1946 quedaba bien claro que era la concesión la única vía de explotar las aguas minerales dada su condición de públicas y se diferenciaban las industriales de las medicinales a los meros efectos de su aprovechamiento y modo de empleo, no de su titularidad (100). Esas concesiones de explotación pueden transfor-

---

(100) El artículo 130 del Reglamento General de minería de 1946 establecía que «los concesionarios podrán disponer íntegramente de las aguas minero-industriales que alumbren en su concesión para el aprovechamiento de las sustancias que contengan en disolución o suspensión, rigiendo para los sobrantes del beneficio las normas anteriores, y dar a las minero-medicinales el empleo regulado en el Estatuto que rige para su aprovechamiento». De su letra se deduce *a sensu contrario* la condición de dominio público de las aguas minerales ya que en las con-

marse en las actuales autorizaciones demaniales o en las concesiones de aprovechamiento, pero la naturaleza del bien sigue siendo la misma.

f) *Las aguas termales*

Respecto de las aguas termales el legislador ha adoptado en el artículo 30 la solución más fácil al considerarlas, a todos los efectos, como aguas minerales siempre que sean destinadas a usos terapéuticos o industriales.

2. *Yacimientos de origen no natural*

a) *Titularidad*

No suponen una verdadera novedad por su contenido pero sí por su continente. Los antiguos escoriales y terrenos metalíferos precedentes de minas y fábricas abandonadas incluidos entre las «rocas» en la Ley de Minas de 1944, pasan a ser «yacimientos de origen no natural» respecto de los cuales, al igual que de aquéllas, puede plantearse como cuestión previa el tema de su titularidad, pues, teniendo en cuenta la nomenclatura que se ha adoptado como título de la sección 2.<sup>a</sup>, podría interpretarse que los mismos no son de dominio público por cuanto sólo ostentan esa calificación (en tanto que yacimientos) los «de origen natural» de acuerdo con el texto del artículo 2.<sup>o</sup>, 1. Ahora bien, varias son las razones que abundan, a nuestro parecer, en la solución contraria, es decir, en considerar como dominio público «los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta ley», tal como los define el artículo 3.<sup>o</sup>, 1, en su sección B). De entre ellas unas tienen un carácter negativo, es decir, evidencian lo que no son, mientras otras buscan directamente demostrar lo que son:

α') El que el titular de los derechos mineros que los produce no necesite autorización para su aprovechamiento no nos permite deducir la existencia de una propiedad privada sobre los mismos, puesto

---

cesiones mineras de las aguas industriales sólo se predica la vuelta al régimen ordinario de las sobrantes y de las minerales sólo se habla del empleo de las mismas que vendrá regulado por el Estatuto de 1928, lo que no supone entrar en el tema de su naturaleza, comportamiento lógico si ello había quedado dilucidado en la Ley de 1944 al ser consideradas todas las sustancias minerales y entre ellas las aguas minerales como bienes de la Nación. En sentido contrario F. GARRIDO FALLA, *Naturaleza y régimen de la propiedad*, op. cit., quien interpreta que el Estatuto confirma su tesis de la condición privatista de las aguas minero-medicinales. A mayor abundamiento entendemos que los artículos 1.<sup>o</sup>, 5; 3.<sup>o</sup>, 24 y ss. y 78 y ss. del Reglamento, citados por este autor como prueba de su tesis, tienen ciertamente un sentido y aplicación contrarios.

que no gozan de entidad propia en este supuesto al quedar englobados en un uso privativo más amplio cual es la investigación, explotación o beneficio de los recursos de la sección C).

b') No puede usarse la figura de la accesión y, consecuentemente, mantenerse su titularidad privada, pues en momento alguno el legislador le ha otorgado dicha condición; todo lo que ha hecho ha sido conceder una prioridad para su aprovechamiento al titular o poseedor legal del fondo o fondos en los que se encuentren depositados.

c') Aun siendo más aceptable que la anterior, tampoco pueden ser considerados como *res nullius*, solución que veíamos había sido adoptada por algunas legislaciones en relación con el dominio minero, ya que uno de sus presupuestos de hecho o requisito esencial, el descubrimiento u ocupación, no se produce en el caso que analizamos, donde el recurso se manifiesta de forma evidente y se otorgan derechos preferenciales.

d') Puede mantenerse, por el contrario, que son bienes de dominio público aplicando *a sensu contrario* o por exclusión lo que se ha expuesto anteriormente, es decir, si los yacimientos de origen no natural no son propiedad privada ni *res nullius*, la única posibilidad que les queda es la de ser considerados como demanio público, lo cual no es desacertado afirmar cuando el legislador no los ha excluido pudiendo haberlo hecho.

e') El que no sean yacimientos de origen natural no los invalida para ser recursos geológicos y como tales considerados como bienes demaniales, pues la ley, al no definirlos, no precisa cuáles son unos y otros ofreciendo la posibilidad de encuadrarlos en el segundo término.

f') Finalmente, si los yacimientos de la sección B) se forman por residuos de otros recursos minerales que han sido investigados, explotados o beneficiados, lo lógico es que no siendo aprovechados los sobrantes recuperen la condición que poseían, es decir, la de bienes de dominio público.

#### b) *Derechos de prioridad*

No todas «aquellas acumulaciones constituidas por residuos de actividades» mineras merecen que la Ley de Minas se ocupe de ellas pues, independientemente de definir las, exige como presupuesto de hecho para aplicarles su régimen jurídico que las mismas «resulten útiles para el aprovechamiento de alguno o algunos de sus componentes» (art. 23.4). Desde este punto de partida, que pone de relieve

su origen en otras actividades mineras de mayor importancia y la necesidad de lo económico en su aprovechamiento, la Ley concede una prioridad a los titulares de los derechos mineros de investigación, explotación o beneficio cuyas labores los producen o, de haber caducado sus derechos, a los propietarios o poseedores legales de los terrenos en que se encuentren situados, preferencia que en ambos casos caducará a los seis meses de que les sea comunicado por la Delegación Provincial de Industria la presentación de una solicitud de aprovechamiento por parte de cualquier persona natural o jurídica que reúna las condiciones que exige la Ley en su título VIII.

c) *Autorización*

Con la excepción de los titulares de derechos mineros en vigor que produzcan residuos y deseen aprovecharlos, todos los demás sujetos interesados en dicha operación deberán solicitar una autorización de la Delegación Provincial de Industria, solicitud a la que acompañarán el proyecto de instalación, un estudio económico con el plan de investigaciones a realizar y las mejoras sociales que se prevean, sobre las que será preceptivo el informe de la Organización Sindical. El expediente se elevará a la Dirección General de Minas la cual 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 a la protección del medio ambiente. Esta autorización posee el mismo carácter que la que se otorga para los aprovechamientos de los recursos de la sección A) y (puede ser que por tratarse no sólo de recursos no renovables sino además muy limitados por su propio origen) no comporta plazo para la ejecución de las labores de aprovechamiento, extremo éste que debe ser fijado en el Reglamento, completando con ello lo preceptuado en orden a que los trabajos se inicien en el plazo de un año desde la notificación del otorgamiento y que no pueden paralizarse sin previa autorización.

3. *Estructuras subterráneas*

a) *Titularidad*

Una novedad que incorpora la Ley son las estructuras subterráneas, tanto naturales como artificiales, que se definen por su continente y no por su contenido como «todo depósito geológico, natural

o artificialmente producido como consecuencia de actividades reguladas por esta ley cuyas características permiten retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte» (art. 23.4) (101). Dichas estructuras deben ser calificadas como bienes de dominio público en función del artículo 2.º 1 y su inclusión en el artículo 3.º 1 como recursos geológicos. Podría plantearse la duda en el supuesto de las estructuras artificiales que han sido provocadas por una explotación minera previa, pero entendemos que la respuesta debe ser negativa desde el momento en que la ley ha definido un continente o depósito geológico en el subsuelo equiparando su origen natural o artificial.

Ahora bien, esta nueva figura del derecho minero nos lleva a hacernos una serie de consideraciones más allá del planteamiento clásico sobre el aprovechamiento del demanio público. Los recursos minerales son bienes de dominio público no renovables cuyo aprovechamiento lleva a menor o mayor plazo a su desaparición por consunción o agotamiento. Por el contrario, la estructura subterránea

---

(101) «¿Cómo se define una estructura geológica?». Esta pregunta formulada por la propia Ponencia o de la Ley de Minas de 1973 es contestada por ella misma diciéndonos que «una estructura geológica es ya un yacimiento vacío. Y es un yacimiento vacío porque es un continente sin contenido. Y ese contenido puede ser el producto de una fábrica, el producto de un tratamiento que, de otra manera, estaría contaminando las aguas, el paisaje, incluso las costas, si se arroja, como se pretendió, mediante unas tuberías de no sé cuantos kilómetros, con los residuos del yacimiento de «El Perdón», en Navarra, nada menos que en la costa de San Sebastián. Se está rellenando un yacimiento vacío, porque el yacimiento es el continente.

Después de hacer una amplia investigación petrolífera en la zona emergida española, la verdad es que no hemos tenido demasiado éxito, pero sí se han localizado estructuras vacías, yacimientos vacíos, y tener estos yacimientos puede ser interesante. Esto en Francia es ya una cosa habitual; en nuestro país no existe todavía ninguno que yo sepa.

Les puedo anticipar a Sus Señorías que en toda la costa de Levante hay una serie de estructuras que tienen una cierta relación geológica con la sumergidas que se han descubierto en Castellón. Les puedo decir, asimismo, que yo he hecho personalmente sondeos, para el Instituto Nacional de Industria, en Amposta, donde encontramos yacimientos vacíos.

¿Para qué sirven estos yacimientos vacíos? Es un problema fundamentalmente geológico que se deriva de un estudio muy detallado que hay que hacer del yacimiento para que no contamine unas aguas subterráneas que pueden ir por esas estructuras geológicas, para que no terminen saliendo, los residuos que en estas se inyecten, a kilómetros y kilómetros de distancia. Esto se está utilizando para evacuar residuos sólidos en el mundo entero y para almacenar los crudos de petróleo dentro de las estructuras geológicas. Puedo informar a Sus Señorías que por este medio debe ser del orden de un 20 por 100 lo que supone el coste de almacenamiento por un metro cúbico contra un 100 por 100 haciéndolo en superficie». *Boletín Oficial del Cortes Españolas*, apéndice núm. 140, sesión de la Comisión de Industria del día 3 de abril de 1973, pp. 37 y 38.

va a suponer un uso privativo distinto de ese demanio público ya que de la misma no se extraerá nada para ser aprovechado, sino que por el contrario va a ser usada para verter o inyectar residuos o productos, lo que también terminará produciendo su extinción pero esta vez por agotamiento de su capacidad de almacén produciéndose una degradación de desnaturalización del bien, tal y como queda recogido en el artículo 34.4 al decir «la estructura se considerará recurso extinguido ... al agotarse la capacidad de almacenamiento».

#### b) *Autorización*

Para su aprovechamiento es necesario obtener autorización de la Delegación Provincial del Ministerio de Industria que sólo podrá ser pedida por las personas naturales o jurídicas que reúnan las condiciones exigidas en el título VIII de la Ley. Con la petición se acompañará un proyecto que justifique la conveniencia de dicha utilización y la designación del perímetro de protección (como en el supuesto de las aguas) que se considere necesario. La novedad que se advierte estriba en que la Delegación puede estimar (decisión discrecional) insuficientemente conocida la estructura, en cuyo caso se autorizará al peticionario, por un plazo no superior a dos años y con arreglo al proyecto que éste prepare y aquella acepte u ordene modificar, para que se realicen los trabajos o labores necesarios para el reconocimiento de la misma. Una vez éstos realizados, en su caso, y comprobados por la Delegación el perímetro de protección y la conveniencia de la utilización solicitada elevará el expediente a la Dirección General de Minas, con la propuesta que proceda, para su resolución definitiva que no podrá ser adoptada sin los informes del Instituto Geológico y Minero, del Consejo Superior de Industria y de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (102). De ser afirmativa se otorgará

---

(102) La presencia de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente queda aclarada si tenemos en cuenta que durante las explicaciones que se dieron por parte de la Ponencia a los miembros de la Comisión de Industria del porqué de la inclusión de las estructuras subterráneas en una Ley de Minas y su calificación como recurso geológico se destacaron las posibilidades de uso de las mismas no como meros almacenamientos de residuos no utilizables, sino como recursos geológicos positivos donde el continente tenía una gran importancia por poder modificar mediante su uso, condiciones externas o internas de nuestro medio ambiente; en este sentido nos remitimos al Diario de Sesiones de Comisiones, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, apéndices núms. 140 y 164, donde se recogen extensamente las tesis de la Ponencia en este punto al discutir el artículo 1.º y 71 de su texto, actuales artículos 1.º y 23.

un plazo inicial de utilización adecuado al proyecto y a la estructura, prorrogable por uno o más períodos hasta un máximo de noventa años. Con la autorización se confiere a su titular el derecho a impedir que se realice en el perímetro de protección que haya sido fijado cualquier clase de trabajos o actividades que puedan perjudicar el normal aprovechamiento de las mismas. La realización de cualquier clase de trabajos subterráneos dentro del perímetro citado y la modificación o ampliación del sistema de aprovechamiento y de las instalaciones inicialmente aprobadas deberán contar con la previa autorización de la Delegación Provincial del Ministerio de Industria (art. 35).

En función, sobre todo, de la gran importancia que se ha concedido a las estructuras subterráneas en orden a la protección del medio ambiente, como hemos tenido la oportunidad de ver al estudiar la acción estatal correspondiente en el apartado III,1 (recordemos la posibilidad de contaminación de acuíferos por la inyección de residuos químicos) se ha previsto en la Ley la posibilidad de que el Gobierno pueda declarar no utilizables determinadas estructuras por razones de interés público, siempre a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos interesados y del de Industria (art. 34.5).

Tanto en este supuesto como en el de los yacimientos de origen no natural será necesario que «las personas, entidades o corporaciones que a la entrada en vigor de la presente Ley vinieran realizando su aprovechamiento o utilización» se adapten, en el plazo de un año, a las condiciones exigidas en los artículos 31 a 35, ambos inclusive, para obtener las correspondientes autorizaciones (disposición transitoria novena).

#### 4. *Compatibilidad de aprovechamientos*

Por el Ministerio de Industria, antes de concederse la oportuna autorización y oyendo a las partes interesadas, deberá declararse la compatibilidad o incompatibilidad de los trabajos a realizar cuando se solicita un aprovechamiento de recursos de la sección B) dentro del perímetro de una autorización de explotación de recursos de la sección A) o de recursos distintos de la sección B), o de un permiso de investigación o una concesión de explotación de recursos de la sección C). De ser declarada la incompatibilidad, el Gobierno habrá de determinar cuáles son los aprovechamientos que prevalecen por su mayor interés o utilidad pública en cuyo supuesto y de ser el



solicitado para un recurso de la sección B) lo será sin perjuicio de los derechos del titular de la autorización, permiso o concesión sobre el resto de la superficie del perímetro no declarado incompatible si lo hubiere y, en todo caso, mediante el pago de las correspondientes indemnizaciones (art. 36).

##### 5. *Caducidad*

Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos de la sección B) se declararán caducadas (art. 83):

1. Por renuncia voluntaria del titular aceptada por la Administración.
2. 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.
3. Por no comenzar los trabajos dentro del plazo de seis meses en las estructuras subterráneas o de un año en los residuos mineros a contar de la fecha de su otorgamiento o antes de finalizar las prórrogas que se hayan concedido para ello en el primer supuesto.
4. Por mantener paralizados los trabajos más de seis meses sin autorización de la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria.
5. Por agotamiento del recurso.
6. 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 cuya inobservancia esté expresamente sancionada con la caducidad.

Entre los supuestos del apartado 6 se encuentran la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones contraídas para el aprovechamiento de los yacimientos de origen no natural y la variación de las condiciones que definen como tal a una estructura subterránea. No debemos olvidar que, al lado de estos supuestos en los que la autoridad competente para acordar la caducidad es el Ministerio de Industria, la Ley contempla la posibilidad de que el Gobierno la decrete a propuesta de la mentada autoridad y oída la Organización Sindical cuando se produzca perjuicio del orden público o del interés nacional por motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título de otorgamiento de la autorización o concesión o de normas de observancia obligatoria como pueden ser las condiciones de protección del medio ambiente.

VIII. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS RECURSOS DE LA SECCIÓN C)

1. *Condiciones generales*

Dos son, en principio, las condiciones que la legislación minera establece para el otorgamiento de permisos y concesiones para aprovechar los recursos de la sección C): la existencia de un terreno franco y que el mismo sea registrable; ahora bien, un terreno no puede ser registrado, mineralmente hablando, si no tiene la extensión mínima exigible, cuya fijación no es posible sin el conocimiento previo de lo que es una cuadrícula minera. De esta forma lo que en principio parecía ser un doble requisito comporta ciertamente tres, con la secuela del obligado conocimiento de un término técnico totalmente nuevo e innovador del anterior sistema. Veamos cuál es el contenido de cada uno de ellos.

a) *Cuadrícula minera*

Viene definida por la Ley como el «volumen de profundidad indefinida cuya base superficial quede comprendida entre dos paralelos y dos meridianos, cuya separación sea de veinte segundos sexagesimales, que deberán coincidir con grados y minutos enteros y, en su caso, con un número de segundos que necesariamente habrá de ser veinte o cuarenta» (art. 75.1). Este nuevo módulo o unidad de medida minera ha venido a sustituir a la antigua *pertenencia*, que era definida por el artículo 11 de la Ley de Minas de 1944 como «un sólido de base cuadrada de cien metros de lado, medidos horizontalmente, y de profundidad indefinida». De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, el tecnicismo incorporado al nuevo concepto «facilitará la recogida y clasificación de los datos de situación de las explotaciones mineras, con las ventajas que ello ha de comportar en orden a la localización de los terrenos francos disponibles, desaparición de errores de medición y evitación de superposiciones, determinación exacta de las posibles intrusiones entre aprovechamientos colindantes y, en suma, ausencia de superficies que pudieran dar lugar a demasías por irregularidad en los perímetros».

La presencia de la cuadrícula minera, que «será indivisible», ha

traído consigo también la casi desaparición de las demasías (103), figura que queda relegada a los supuestos de derecho transitorio regulados en la disposición transitoria séptima de la Ley (104). Es de anotar que el principio de indivisibilidad queda excepcionado *ope leges* en los casos de las superficies que «no completando una cuadrícula se extienden desde uno de sus lados, por prolongación

(103) El concepto de demasia venia dado por el artículo 141 del Reglamento General de minería de 1946 que disponía: «Se considerará demasia todo espacio franco comprendido entre varias concesiones de explotación, hállese o no completamente cerrado, cuya extensión superficial sea inferior al mínimo capaz de constituir una concesión regular del número de pertenencias señalado en el artículo 36, según la clase de mineral que figure en los títulos de las concesiones que rodean la demasia, o que, siendo mayor, no se preste a la división por pertenencias ni sea susceptible, en ambos casos, de formar parte de otra futura concesión con terreno franco fuera de aquél.

Si las concesiones que originan la demasia pertenecen a distintos grupos de los que establece el referido artículo, se entenderá que la demasia se origina cuando la superficie comprendida entre las concesiones es menor que la exigida en dicho artículo para la sustancia a que asigna menor superficie para constituir concesión.

Los solicitantes o adjudicatarios de demasias en la forma que después se determina, no necesitarán acreditar las condiciones de nacionalidad española y de estar en pleno uso de sus derechos civiles si los tienen ya acreditados como concesionarios de la mina a que se agrega la demasia».

Esta definición tenía su base en el artículo 43 de la Ley en el que de manera indirecta se daba el concepto de demasia al establecer que: «cuando entre varias concesiones próximas resulten espacios francos o libres en los que no sea posible otorgar una nueva concesión regular del mínimo de pertenencias exigido según la clase de mineral a explotar, la Jefatura del Distrito Minero, por su propia iniciativa o a instancia de alguno o algunos de los concesionarios colindantes, y después de recabar de todos ellos su conformidad de aceptar alguna parte del espacio franco de que se trate, deberá proponer al Ministerio de Industria y Comercio la agregación como demasias de esos espacios a la mina o minas colindantes que ofrezcan, a su juicio, mejores condiciones de facilidad para su explotación, teniendo en cuenta las condiciones técnicas del yacimiento y la economía de aquélla.

La propuesta podrá atribuir toda la superficie a un solo concesionario o dividir la misma entre dos o más, todo ello justificado por la conveniencia técnica de la explotación. En caso de duda se atribuirá la superficie dudosa al concesionario colindante que la haya pedido en primer lugar, si se inició el expediente a su instancia.

La propuesta de la Jefatura del Distrito, debidamente justificada, una vez oídos todos los colindantes y acompañada de los planos correspondientes de deslinde y situación, será remitida a la Dirección de Minas y Combustibles, que después de oír el dictamen del Consejo de Minería, propondrá al Ministerio de Industria y Comercio la resolución que proceda, agotándose así la vía gubernativa.

Las demasias, una vez otorgadas, formarán parte de la concesión a que fueren anexionadas, a todos los efectos de esta Ley.»

(104) La Disposición Transitoria Séptima establece que: «1) Todas las cuadrículas mineras que comprendan terrenos incluidos dentro del perímetro de demarcación de permisos de investigación o concesiones de explotación, otorgados con arreglo a las legislaciones anteriores, se considerarán como no registrables, y los espacios francos que comprendan serán otorgados, como demasias, a los titulares de las concesiones de explotación cuyos terrenos estén situados total o parcialmente

de meridianos o paralelos, hasta líneas limítrofes del territorio nacional y de las aguas territoriales» (art. 75.2) y también cuando sobre una misma cuadrícula se den dos o más explotaciones como resultado de ver los anteriores titulares de sustancias de la sección A), Rocas de la Ley de 1944, transformadas esas sustancias en recursos de la sección C) de la nueva Ley, supuesto en el que cuentan con un plazo (término en el que no será registrable el terreno) de dos años para obtener una concesión de explotación directa y en el que podrá dividirse la cuadrícula otorgando a cada interesado la parte que corresponda a su respectiva explotación (disposición transitoria cuarta, números 1, 2 y 3).

b) *Extensiones mínimas*

«Los permisos de exploración o investigación y las concesiones de explotación se otorgarán sobre *una extensión determinada y concreta*, medida en cuadrículas mineras agrupadas sin solución de continuidad, de forma que las que tengan un punto en común queden unidas en toda la longitud de uno, al menos, de sus lados» (art. 76.1).

La Ley partiendo de esta premisa exige para el permiso de exploración una extensión mínima de trescientas cuadrículas y una máxima de tres mil, admitiendo una tolerancia «en más o menos» de un 10 por 100, para el permiso de investigación pide un mínimo de una y un máximo de trescientas y en la concesión una al menos y cien como tope máximo.

De esta manera se modifica consecuentemente el sistema establecido, sobre la base de las pertenencias, por el artículo 26 de la Ley de Minas de 1944, donde se disponía que las concesiones mineras se otorgarían «siempre por una extensión determinada no menor a diez pertenencias para minerales en general; cien para combustibles sólidos, rocas bituminosas o sales potásicas, y mil para hidrocarburos líquidos y gaseosos».

---

dentro de las cuadrículas contiguas, pudiéndose atribuir todo el terreno franco a uno sólo de los concesionarios o dividirlo entre dos o más, según la conveniencia técnica de la explotación y las ventajas sociales y económicas que los concesionarios ofrezcan. 2) El Reglamento de la presente Ley regulará la forma de tramitar estos expedientes». Como puede fácilmente observarse, la solución técnica que incorpora esta disposición transitoria, tiene su claro antecedente en el artículo 43 de la Ley de 1944, cuya redacción simplifica, conservando por completo sus criterios.

c) *Terreno franco*

Será aquel «no comprendido dentro del perímetro de una zona de reserva del Estado, propuesta o declarada para toda clase de recursos de la sección C), o de los perímetros solicitados o ya otorgados de un permiso de exploración, un permiso de investigación o una concesión de explotación» (art. 38.1). Ahora bien, esta solución general puede verse modificada respecto de las zonas reservadas por el Estado cuando éste las haya declarado sólo para alguno o algunos de los recursos de dicha sección, en cuyo supuesto y para el resto tendrá el terreno la consideración de franco.

d) *Terreno registrable*

Se obtendrá, según los casos, de conjugar la condición de terreno franco con la extensión mínima requerida para investigar o explotar pudiéndose otorgar entonces el permiso o la concesión oportunos. En este orden hemos de señalar que «el levantamiento de la reserva o la caducidad del permiso de exploración no otorgará al terreno el carácter de registrable sino que será necesario que se convoque concurso público para otorgar nuevo permiso o concesión (art. 39.2) y de quedar desierto el mismo, la Delegación Provincial declarará el terreno franco y registrable, publicándolo en los boletines oficiales correspondientes, con las indicaciones de que podrá ser solicitado después de transcurridos ocho días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, sistema que evita los inconvenientes que originaba en este punto la aplicación de la legislación anterior. La Ley introduce, además, una novedad al establecer que por razones de interés público el Gobierno pueda declarar no registrables determinadas zonas, lo que supone una limitación a efectos de investigaciones y explotaciones mineras y no para las meras exploraciones, que no necesitan que los terrenos ostenten la condición de francos y registrables para obtener los correspondientes permisos (art. 39.3) (105).

---

(105) La Ley de Minas de 1944 no definía expresamente los terrenos francos y registrables y usaba sin ulterior precisión el primer concepto, como hemos visto respecto a las demasías, aunque indirectamente pudiese concluirse cual era su condición y contenido, así como la naturaleza de registrable de un terreno.

## 2. Obligaciones y responsabilidades en general

El artículo 37 de la anterior Ley obligaba a todo concesionario de una explotación minera a facilitar el desagüe y la ventilación de las minas colindantes o próximas y a permitir el paso, por las pertenencias de su mina, de galerías de circulación o transporte que no afectasen esencialmente a su explotación, previo convenio con los interesados. Hoy en día y en base al artículo 80, no sólo son los concesionarios sino también los titulares de permisos los obligados a dicho comportamiento (106), transmutándose los términos mina y explotación por el de labores mineras de más amplio contenido. El acuerdo entre los interesados ha de someterse a la aprobación de la Delegación Provincial de Industria correspondiente—trámite—convalidatorio que juega sobre la eficacia de aquél, que se entenderá otorgado por la vía del silencio positivo si en el plazo de treinta días no comunica a las partes las modificaciones que considera oportunas en defensa del mejor aprovechamiento de los recursos. En el supuesto de no lograrse

---

(106) Calificamos de servidumbres administrativas los supuestos que se recogen en el artículo 80 de la Ley, correspondiente al artículo 37 de la Ley de 1944, ya que cuando dispone que «los titulares de permisos y concesiones mineras estarán obligados a facilitar el desagüe y la ventilación de las labores mineras colindantes o próximas y a permitir el paso de galerías o vías de acceso, circulación o transporte que no afecten esencialmente a sus labores, previo convenio entre los interesados» entendemos está estableciendo una inmediata relación de causalidad entre un bien de dominio público dominante y otro dominado con su contenido de cargas impuestas al segundo en favor del primero; esta situación ha de quedar plasmada en un acuerdo que, lógicamente, aunque la ley no lo diga, podrá anotarse en la inscripción de la mina dominante y cuya inscripción debiera ser obligatoria en la de la sirviente.

No es el momento de profundizar en el tema de las servidumbres administrativas, pues no es el objeto de nuestro estudio, por lo que nos reconducimos a la doctrina, entre la que destacamos, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Los derechos reales administrativos*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», op. cit., E. MARTÍNEZ USEROS, «Improcedencia de servidumbres sobre el demanio público», en *Estudios dedicados al profesor García Oviedo*, vol. I, Sevilla, 1954, pp. 137 y ss.; C. MARTÍN-RETORTILLO, *La servidumbre forzosa de acuerdo por interés privado*, en «Anuario de Derecho Civil», tomo XIV, fasc. III, 1961, pp. 691 y ss.; ROCA JUAN, *De las servidumbres*, Nero, Barcelona, 1961; F. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, «op cit.», vol. II, pp. 268 y ss.; C. GARCÍA OVIEDO, E. MARTÍNEZ USEROS, *Derecho Administrativo*, 9.ª ed., op. cit., vol. II, pp. 511 y ss.; C. A. CANO TELLO, *La hipoteca de concesiones...*, op. cit., y F. QUEVEDO VEGA, *Derecho Español de Minas*, op. cit., vol. II, pp. 735 y ss.

Solamente deseamos destacar que el texto de 1958 sobre hidrocarburos otorgaba el derecho a establecer servidumbres sobre inmuebles de propiedad pública y privada durante la vigencia de los permisos de investigación o concesiones de explotación (art. 26) y que en el actual, ley 21/1974, de 27 de junio, sobre investigación y explotación de hidrocarburos, en el artículo 3.º se precisa el tipo de servidumbre en la de paso «para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos y gases».

acuerdo, y sin la previa conciliación sindical que preveía la legislación anterior, se elevará todo lo actuado por el órgano provincial a la Dirección General de Minas que resolverá en el plazo de dos meses.

También establece la Ley como obligación general que todos los gastos que ocasione la tramitación de los permisos de exploración e investigación y de las concesiones directas y derivadas serán de cuenta de los peticionarios, dejando al Reglamento el cometido de fijar su cuantía (art. 78.1).

De otra parte, las responsabilidades de los titulares o poseedoras de derechos mineros por daños y perjuicios que en 1944 (art. 38) se limitaban a los que ocasionasen con sus trabajos, incluso de los producidos a minas colindantes por intromisión de labores, acumulación de aguas, invasión de gases y otros accidentes provocados por la exploración (hoy se dice «otras causas similares»), se amplían a aquellos que tengan su origen en infracciones de las prescripciones establecidas en el momento de otorgamiento para la protección del medio ambiente (art. 81).

### 3. *Modos de aprovechar los recursos de la sección C)*

El único modo legalmente existente de aprovechar los recursos de la sección C) es (excepción hecha de las explotaciones que en zonas de reserva puede llevar a cabo el Estado directamente o por cualquiera de los medios que señala el artículo 11, tal y como hemos visto en el apartado III.2) a través de la obtención de una concesión minera; ahora bien, en este orden la nueva Ley comporta una novedad que forzosamente hemos de destacar pues frente a la anterior excepcionalidad del otorgamiento de la concesión de explotación de forma directa y la generalidad de la concesión obtenida a través de la investigación previa, nos ofrece con igual carácter una doble posibilidad: la concesión directa de explotación y la derivada de un permiso de investigación rompiendo, en consecuencia, con el principio clásico de que la investigación minera es una labor forzosamente previa al otorgamiento de la concesión (107). La nueva Ley, conse-

---

(107) De acuerdo con C. PUVUELO, *Derecho Minero*, op. cit., p. 76 (según la Ley de Minas de 1944) «no podrá otorgarse ninguna concesión minera sin que antes se haya solicitado y obtenido un permiso de investigación y los trabajos hayan demostrado suficientemente la existencia del yacimiento cuya concesión se pretende. Es, pues, la investigación un trámite previo a la concesión minera...»; también T. POU Y VIVER, voz *Investigaciones mineras*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica».

cuentemente, no presenta a las labores o trabajos de exploración y de investigación como fases de aprovechamiento de los recursos de la sección C), sino más bien como medios de colaboración, obligados o no, de la concesión que permiten una mejor explotación de aquéllos al haberlos puesto de manifiesto y definido.

#### a) *Permisos de exploración*

La anterior Ley de Minas en su artículo 9.º solamente preveía, con independencia de los permisos de investigación, la posibilidad que comportaba lo dispuesto en los artículos 426 y 427 del Código Civil, lo que nos reconducía a la figura de las calicatas extensamente regulada en el Reglamento de 1946 en sus artículos 24 y siguientes. El legislador de 1973 ha introducido una novedad importante al utilizar la «exploración minera» como término que puede englobar no sólo las históricas calicatas o catas, sino además y, sobre todo, todas las técnicas modernas que permiten realizar «el estudio de grandes áreas mediante métodos rápidos de reconocimiento durante períodos cortos de tiempo con el fin de seleccionar las zonas más interesantes y obtener sobre ellas los permisos de investigación correspondientes» (108).

---

«op. cit.», p. 662, sostiene idéntico criterio. La Ley de 1944 y su reglamento de 1946, precisaban las excepciones al principio general y así el artículo 16 del primer texto decía: «quedarán dispensados de efectuar investigaciones y podrán solicitar directamente la concesión aquellos explotadores de otras concesiones mineras en las cuales la marcha de las labores indique con exactitud una continuidad de su criadero, dentro de la nueva concesión que solicita».

Igualmente estarán dispensados de efectuar investigaciones aquellos peticionarios de antiguas minas caducadas, de las que existan datos y pruebas de tener aún zonas explotables, así como los peticionarios de sustancias especificadas en el segundo párrafo de la sección B) Minerales, a que se refiere el artículo 2.º de esta Ley, cuyos yacimientos se encuentren al descubierto».

(108) Opinamos que la expresión utilizada en la Exposición de Motivos de la Ley de 1973 al decir «y obtener sobre ellas los permisos de investigación correspondientes» no responde en absoluto al sentido que se le ha querido dar a la exploración minera pues, en momento alguno aparece ésta como antecedente inmediato o forzoso de permiso de investigación alguno, pudiendo realizarse trabajos de exploración y solicitarse una concesión de explotación a continuación, interpretación que por demás viene fundada en la letra del propio artículo 40.1 de la Ley cuando dice: «prioridad en la petición de permisos de investigación o concesiones directas de explotación.» Lo que ha ocurrido realmente es que la Exposición de Motivos en este punto ha permanecido, a pesar de haberse aprobado otra cosa distinta, con el espíritu que comportaba el proyecto del Gobierno respecto de los permisos de exploración a los que se les otorgaba el carácter de «previos», tal y como puede verse en las discusiones parlamentarias habidas sobre este tema en la Comisión de Industria, sesión del día 17 de mayo, de entre las que destacamos la tesis mantenida en un determinado momento por la Ponencia cuando sostuvo «en lo que atañe a la intervención del señor Morrondo, entiende la Ponencia que



De esta manera observamos que, de una parte y calificadas como actividades de exploración, aparecen en el artículo 37.1 las calicatas del artículo 428 del Código Civil cuando se dispone que «los permisos de exploración de recursos de la sección C) serán otorgados sin excluir de su perímetro los terrenos que no fueran francos y registrables en el momento de presentarse la solicitud, pero su titular no podrá realizar exploraciones en ellos sin la previa autorización de los titulares o adjudicatarios de los permisos, concesiones o reservas de que dichos terrenos forman parte» y, de otra y con entidad propia, surge una nueva figura jurídica, el permiso de exploración minera, del que pueden ser predicadas todas las notas que del permiso administrativo en general recogíamos en el apartado IV.2, destacando la amplitud de la discrecionalidad de su otorgamiento que se evidencia en el texto legal cuando dispone que «el Ministerio de Industria otorgará el permiso de exploración si por los estudios y reconocimientos proyectados, lo considera necesario o conveniente, fijando, en su caso, las condiciones que estime procedentes» (art. 42.1).

Este tipo de permiso confiere a sus titulares durante un año (prorrogable por otro de acuerdo con las disposiciones reglamentarias y sin perjuicio de los derechos adquiridos por otros solicitantes anteriores, art. 40.2), el derecho a «efectuar estudios y reconocimientos en zonas determinadas, mediante la aplicación de técnicas de cualquier tipo que no alteren sustancialmente la configuración del terreno y con las limitaciones que establezca el Reglamento». Asimismo les otorga un derecho de prioridad en la petición de permisos de investigación y concesiones directas de explotación, siempre que el terreno

---

al introducirse esta nueva figura de la exploración, por las razones que apuntó con toda solvencia el propio señor ministro de Industria cuando presentó el proyecto de ley a las Cortes, y que mi compañero, señor Gómez Angulo, expuso también en una sesión anterior, el alcance que se pretendía dar al artículo, tratándose de un permiso previo, *no supone compromiso ninguno respecto a los permisos de investigación o concesiones de explotación.*

Creemos, por tanto, que debe mantenerse este punto 1. Es decir, que el permiso de exploración, tal y como está en el informe de la Ponencia, se mantiene como un permiso previo a los que se pudieran otorgar de investigación o concesiones directas de explotación.

Por todo ello, repito, la Ponencia estima que debe mantenerse este párrafo 1 del texto de su informe», en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, apéndice número 157, Diario de las sesiones de las Comisiones, sesión núm. 24 de la Comisión de Industria del jueves 17 de mayo de 1973. Este hecho es bastante usual ya que los textos de los preámbulos de las leyes no son discutidos por las Comisiones que conocen de la parte dispositiva de acuerdo con la práctica parlamentaria en uso en las Cortes.

para el que se otorgó tuviese la condición de franco y registrable en el momento de presentarse la solicitud (art. 40.1). Aunque la Ley no lo diga expresamente y a pesar del corto alcance práctico de estos permisos en función de las posibles investigaciones o explotaciones ulteriores, datos que podrían inducirnos a pensar que no están sometidos al régimen general, creemos es de aplicación lo dispuesto en el título VII por lo que a las condiciones para ser titular de derechos mineros se refiere.

De otro lado, el permiso puede ser transmitido en todo o en parte por cualquier medio admitido en Derecho siempre que se solicite la previa autorización de la autoridad que los hubiere otorgado, acompañando a la petición el proyecto de contrato a celebrar o el título de transmisión correspondiente y demostrando que el adquirente reúne los requisitos del título VIII. ¿Cuál es la diferencia existente entre la explotación y la investigación? Realmente ésta es una pregunta de difícil contestación por cuanto creemos que es en el espíritu del legislador más que en la propia Ley donde podemos encontrar la respuesta, a no ser en lo referente a la diferencia esencial existente entre los dos tipos de permisos, distinción que ya pusimos de manifiesto en el apartado IV.2. A pesar de ello algo se deja traslucir en la parte dispositiva del texto legal al exigirse de las actividades exploratorias que «no alteren sustancialmente la configuración del terreno» (artículo 40.1 a), mientras que nada se dice en este sentido de las investigadoras, así como el que en estas últimas el permiso se consiga para «poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la sección C)», mientras que en las primeras sólo se persigue «efectuar estudios y reconocimientos en zonas determinadas». Con mejor voluntad y en la línea del ánimo del legislador, la exposición de motivos nos manifiesta que la exploración sirve para aplicar métodos rápidos de reconocimiento, lo que parece estar indicando, entre otras, las modernas técnicas de prospección geológica aérea y de sondeos en profundidad.

Finalmente, los permisos de exploración se declararán caducados, de acuerdo con el título VII de la Ley, por las causas siguientes:

1. Por renuncia voluntaria del titular aceptada por la Administración.
2. Por falta de pago de los impuestos que lleve aparejada la caducidad, según las disposiciones que los regulen y en la forma que las mismas establezcan.

3. Por no iniciarse los trabajos o no efectuarse los estudios, exploraciones o reconocimientos en los plazos, forma e intensidad acordados.

4. Por expirar los plazos por los que fueran otorgados o, en su caso, la prórroga concedida, y

5. Por motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título de otorgamiento del permiso o de normas de observancia obligatoria, en perjuicio del orden público o del interés nacional.

En todos los supuestos será el ministro de Industria quien acordará la caducidad, salvo en el número 5), que compete al Gobierno decretarla a propuesta del citado ministro y después de ser oída la Organización Sindical.

b) *Permisos de investigación* (109).

En el sistema anterior, la Administración ejercitaba facultades regladas al otorgar al primer solicitante el permiso de investigación minera, ya que su actividad se circunscribía a constatar si se daban los requisitos exigidos por la Ley (110). La nueva regulación de este

---

(109) F. QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, vol. I, op. cit., pp. 194 y ss., se pregunta si el permiso de investigación es un derecho. Entendemos que no está bien formulada la pregunta puesto que lo que había que haberse preguntado era cuál es su naturaleza o cuál es su contenido. De todas formas, el mismo autor se responde diciendo que se trata de un derecho inmobiliario, cesible, oponible frente a todos, *erga omnes*, real inmobiliario, innominado *sui generis*, que nace de un acto de poder público (nos preguntamos si no será éste el permiso) y que otorga a su titular las acciones posesorias e interdictales.

Creemos que con mayor claridad conceptual, C. PUYUELO, *Derecho Minero*, op. cit., p. 77, se interroga sobre la naturaleza jurídica del permiso de investigación planteándose si es un privilegio, una concesión administrativa o un mero trámite, llegando a contestarse que «no constituye una concesión administrativa con virtualidad propia e independiente», si bien en un sentido amplio mantenga que se asemeja mucho a ésta en cuanto que otorga facultades para buscar sustancias que son bienes de la Nación y posee una cierta individualidad y un contenido económico, puesto que puede ser transferido. Esta tesis está muy próxima a la que mantenemos en este punto en función a la exposición previa realizada en el apartado IV, 2.

(110) Como otorgamiento reglado lo presenta M. BALLBÉ, *Las reservas dominicales*, op. cit., p. 87, quien mantiene que «el otorgamiento del permiso de investigación o de la concesión no pertenece a las facultades discrecionales de la Administración, de tal modo que pueda denegarlo *ad libitum* por meras consideraciones de conveniencia u oportunidad, sino a sus facultades vinculadas. El Estado, en suma, no es que pueda librar el permiso de investigación o la concesión, según los casos; es que debe imperativamente conferirlo al primero que, ostentando la nacionalidad española, eleve la petición en la forma señalada reglamentariamente». En el mismo sentido se pronuncia T. POU VIVER, voz *Investigaciones mineras*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», op. cit., p. 660, al decir que «en el otorgamiento del permiso de investigación minera la Administración

tipo de permisos «ha atenuado la aplicación del principio absoluto de prioridad», que se recogía en la legislación de 1944, «en la que no se exigía a los peticionarios que demostraran hallarse en condiciones suficientes para llevar a cabo la investigación con la intensidad y eficacia que el interés nacional requería», continuando la exposición de motivos que «de esta forma, una parte considerable de los permisos de investigación que cubren el país respondían a motivos puramente especulativos antes que a una verdadera investigación científica».

Nos encontramos ante un acto administrativo unilateral constitutivo que supone el otorgamiento de un uso privativo de un bien demanial—verdadero derecho real administrativo—acordado discrecionalmente por la Administración otorgante (aunque de manera más limitada al de exploración). Este principio de discrecionalidad lo basamos en que el haber obtenido previamente un permiso de exploración no supone nada más que un derecho de prioridad (que habrá de ser ejercitado en el plazo que determine el Reglamento, sin ser inferior a un mes) en la petición de permisos de investigación o en la de concesiones directas de explotación, y además (y sobre todo, ya que las actividades exploratorias previas no son obligatorias), en que la Delegación Provincial, para poner en marcha la tramitación del expediente de otorgamiento, «podrá aceptar íntegramente el proyecto o disponer que se modifique, total o parcialmente, si estima insuficiente o inadecuada la investigación programada o las inversiones y medios científicos y técnicos previstos» (art. 48.1). Esta actuación otorgante amplía su discrecionalidad en las prórrogas del permiso, sobre todo en las que confiere la Dirección General de Minas, que lo hará «*excepcionalmente* y teniendo en cuenta la solvencia técnica y económica que acredite el titular peticionario, la amplitud y características de los trabajos programados, el contexto geográfico, geológico y metalogenético del terreno solicitado, así como

---

ejercita facultades regladas que le conducen a otorgarlo necesariamente al primer solicitante que reúna las condiciones de la Ley», y también J. A. MANZANEDO y otros, *Curso de Derecho...*, op. cit., p. 178, quien sostiene que «la naturaleza jurídica del permiso de investigación corresponde a una constatación reglada en la que el primer solicitante que cumpla los requisitos legales obtiene el permiso».

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta (sentencia de 20 de diciembre de 1955), confirmaba este criterio cuando decía que: «...basta leer los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Minas de 1944 para deducir que se trata de materia reglada, pues no sólo los solicitantes, al pedir aquel permiso, han de observar determinados requisitos y formalidades, sino que la Administración para concederles ha de atemperarse a normas reguladoras con publicidad indispensable para posible oposición...».

los trabajos desarrollados, las inversiones realizadas, los resultados obtenidos y las garantías que siga ofreciendo el peticionario» (artículo 45) (111).

Para el otorgamiento de los permisos, la Ley prevé dos modalidades, que responden a dos situaciones de hecho distintas y a las que vamos a calificar de normal y anormal. Esta última se refiere a las solicitudes que se presenten sobre terrenos en los que se haya levantado una reserva, o haya caducado un permiso de exploración o de investigación, o la concesión de explotación, en cuyo supuesto se otorgará el permiso mediante concurso público, cuyas condiciones, plazos y requisitos se establecerán en el Reglamento, si bien la documentación mínima que habrán de aportar los solicitantes será igual a la que se exige para las peticiones normales, de acuerdo con el artículo 47. Conforme con el espíritu del artículo 35 de la Ley de Contratos del Estado (que debemos tomar como derecho supletorio), se exige que entre las ofertas recibidas se elija la que ofrezca las mejores condiciones científicas y técnicas y las mayores ventajas económicas y sociales a la vez, y frente a la posibilidad que otorga el artículo 36 de dicho texto legal se dispone que en ningún caso podrá declararse desierto el concurso si se hubiera presentado alguna oferta conforme a las normas establecidas en la convocatoria (art. 53). En el supuesto de que el concurso quedase desierto, el terreno adquiere la condición de franco y registrable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, pudiendo solicitarse sobre el mismo los permisos o concesiones oportunos ocho días después de que se haya publicado en el *Boletín Oficial del Estado* dicha circunstancia. El procedimiento normal de otorgar el permiso de investigación tiene su centro neurálgico en el trámite

---

(111) Hemos de advertir que, previo a la prórroga excepcional que la Dirección General de Minas puede conceder y que mencionamos en el texto, existe otra —la primera— que pueden conceder las Delegaciones Provinciales de Industria por tres años.

El Tribunal Supremo mantiene el criterio de que en el otorgamiento de prórrogas de permisos de investigación es discrecional la facultad de la Administración para concederlas (sentencia de 18 de octubre de 1957, Sala Cuarta), sentando el principio de que «además de no existir precepto que atribuya un derecho eficaz y exigible a los interesados para obtener forzosamente las referidas prórrogas de los permisos de investigación, las disposiciones citadas permiten la concesión de las mismas cuando las Jefaturas y Organismos del ramo de la minería (hoy serían las Delegaciones Provinciales y la Dirección General de Minas) examinen los trabajos efectuados y aprecien si los resultados obtenidos demuestran la conveniencia o necesidad de continuarlos y prescriben que en su vista adoptarán la resolución que estimen oportuna..., revelan, sin posible discusión, que la Facultad de otorgarlas es absolutamente libre y discrecional en la Administración como consecuencia de la apreciación de las circunstancias de cada caso...» (sentencia de 6 de noviembre de 1957).

de admisión de la solicitud que la Delegación Provincial de Industria realiza, momento en el que se examina la documentación presentada y se comprueba si se cumplen las condiciones generales establecidas en la Ley, actividad en la que desarrolla una discrecionalidad en la apreciación del proyecto que puede motivar la cancelación del expediente de no aceptarse por el peticionario las modificaciones impuestas por la Delegación Provincial, o bien el que se le exija una fianza del 10 por 100 de la inversión prevista para el primer año si por el mismo órgano se considera que no es racionalmente viable el programa de financiación ofrecido, decisión que lleva aneja, también en caso de incumplimiento, idéntica medida de cancelación (art. 48) (112).

La anterior legislación (art. 9.º de la Ley y 30 del Reglamento) regulaba las condiciones que había que tener para solicitar y ostentar un permiso de investigación, entre las que destacaba, para las personas físicas, el ser español y estar en pleno uso de los derechos civiles y, si se trataba de sociedades, estar constituidas y domiciliadas en España y ser propiedad de españoles el 75 por 100 de su capital, como mínimo, cualquiera que fuese su forma jurídica. El sistema vigente ha modificado sustancialmente dichos criterios, como veremos en su momento, si bien de forma general se exige la nacionalidad española, tanto de las personas físicas como jurídicas, y el que el 51 por 100 de los derechos indivisos o de las acciones en las comunidades de bienes y sociedades, respectivamente, sean propiedad de españoles, obligando a éstas últimas a que estén constituidas y domiciliadas en España, todo ello de acuerdo con el título VIII de la Ley, al que se remite el artículo 43.

Los permisos de investigación, que se otorgarán por el plazo que se solicite, sin que éste pueda ser superior a los tres años (que podrá ser prorrogado por tres años más y, excepcionalmente, para sucesivos períodos, por la Dirección General de Minas), conceden a sus titulares «el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado, 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 les otorgue la concesión de explotación de los mismos» (art. 44); asimismo con-

---

(112) En los *Apuntes de Derecho Administrativo* 2.º, tomo I, cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Facultad de Derecho, Madrid, 1974-75, p. 187, se señalan seis trámites que componen el procedimiento para otorgar el permiso de investigación: solicitud, admisión, información pública, confrontación sobre el terreno, audiencia y resolución motivada, que se encuentran regulados por los artículos 47, 48, 51 y 52 de la Ley, a los que nos remitimos.

fieren el derecho de la exclusividad, el de la ocupación temporal de los terrenos comprendidos dentro de su perímetro, el de disponer de los recursos que haya obtenido para fines no sólo de investigación, sino otros distintos si obtiene autorización expresa de la Delegación Provincial correspondiente y el de transmitirlo en las condiciones señaladas por la Ley (113).

Por su parte, las obligaciones, de acuerdo con los artículos 56, 57 y 58, pueden ser resumidas en los siguientes puntos: 1) comenzar los trabajos dentro del plazo de seis meses, a contar de la fecha en que esté en condiciones de ocupar los terrenos necesarios para su ejecución; 2) mantener en actividad las labores con la intensidad programada en los proyectos o planes anuales; 3) presentar cada año ante la Delegación Provincial correspondiente un plan de labores, obligación grave, pues su incumplimiento lleva aparejada la imposición de una multa y la caducidad en caso de reincidencia sin causa justificada; 4) iniciar el oportuno expediente de ocupación temporal, de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa, dentro del plazo de dos meses, a contar de la fecha en que sea notificado el otorgamiento del permiso, si no se ha llegado a un acuerdo con los propietarios, los titulares de otros derechos u ocupantes de los terrenos que sean necesarios para el desarrollo de los trabajos o el acceso a ellos, y 5) ampliar las actividades de investigación para localizar recursos distintos a los otorgados cuando fuere invitado por el Estado y siempre que sea presumible la existencia de aquéllos. Esta última obligación, que ya estudiamos bajo el supuesto de las zonas de reserva en el apartado III, 2, aproxima la figura del permiso para investigar a las autorizaciones demaniales y, consecuentemente, a las concesiones sobre bienes de dominio público, pues significa la aplicación del *ius variandi*, institución típica del instituto concesional.

Cuando se solicite un permiso de investigación en terreno afectado por alguna autorización o concesión (caso de las aguas) de explotación

---

(113) Los derechos transcritos se encuentran reconocidos en los artículos 57, 59 y 95 de la Ley, y vienen a corresponderse con idénticas facultades otorgadas por la legislación minera de 1944, en sus artículos 18, 20 y 15, respectivamente. De los mismos y calificados como «potestades» (entendemos que impropriamente) se predica que pueden sintentizarse en tres principios; el de no explotación, ya que se trata de investigar recursos no de explotarlos; el de especialidad, pues se otorga para un perímetro determinado y para la búsqueda de un mineral o minerales concretos, y el de temporalidad, ya que se concede por el plazo que se solicite sin superar los tres años, pudiendo ser prorrogado por tres años y, excepcionalmente, por sucesivos períodos de los que no se señala su duración. Véase *Apuntes de Derecho Administrativo* 2.º, tomo I, cátedra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 186.

de recursos de las secciones A) y B) habrá de determinarse si son compatibles o no los trabajos respectivos y, de no serlo, cuáles son los de mayor interés o utilidad pública, dando lugar a que, si prevalecen las explotaciones mencionadas no se otorgará la facultad de ocupación de los terrenos comprendidos dentro de su perímetro para efectuar los trabajos correspondientes a los permisos de investigación. De nuevo, y al igual que pasaba con las compatibilidades de los aprovechamientos de los recursos de la sección A), la Ley no nos dice cuál es el órgano que ha de decidir sobre la compatibilidad y sobre cuál ha de prevalecer, por lo que habremos de recurrir por analogía a lo dispuesto en el artículo 36, siendo el Ministerio de Industria quien decida la compatibilidad o no de las labores, y el Gobierno quien decrete qué recursos prevalecerán.

Por último, son causas de que por el ministro de Industria se declaren caducados los permisos de investigación, de acuerdo con el título VII de la Ley, las siguientes:

1. La renuncia voluntaria del titular, aceptada por la Administración.
2. La falta de pago de los impuestos mineros que lleve aparejada la caducidad.
3. El no comenzar o realizar los trabajos en los plazos, forma e intensidad acordados.
4. La expiración de los plazos otorgados o de sus prórrogas, a no ser que se haya solicitado la concesión derivada de investigación, en cuyo supuesto quedará automáticamente prorrogado el permiso hasta la resolución del expediente de concesión.
5. El no manifestarse al término de la vigencia del permiso un recurso de la sección C) susceptible de aprovechamiento racional.
6. 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 observancia estuviese expresamente sancionada con la caducidad.
7. La reincidencia sin causa justificada en la no presentación del plan anual de labores (en este supuesto es la Dirección General de Minas quien la acuerda), y
8. El motivo grave o la reiterada infracción de las condiciones contenidas en el capítulo de otorgamiento del permiso o de normas



de observancia obligatoria (por ejemplo, seguridad en el trabajo o medio ambiente), en perjuicio del orden público o del interés nacional, hipótesis en que será el Gobierno quien la acuerde, a propuesta del ministro de Industria y una vez oída la Organización Sindical.

c) *Las concesiones de explotación*

a') *Normas generales.*—La concesión minera de explotación es la figura que en exclusiva reserva la Ley de Minas de 1973 para que el Estado otorgue el aprovechamiento de los recursos de la sección C) (art. 60) ya que, como vimos, los recursos de las otras secciones se otorgaban a través de autorizaciones administrativas especiales, excepto en el supuesto de las aguas minerales y termales, que se regían en orden a las concesiones por su legislación especial. En una Ley cuyo objeto es «el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos» y en la que destacan por su importancia económica los recursos de la sección C), la concesión minera es la figura central o institución básica, como hemos podido comprobar al estudiar los permisos de explotación y de investigación, cuya presencia en el texto legal sólo tiene significado en función de ella.

En este punto, la nueva legislación ha introducido algunas modificaciones importantes, a saber: 1) la aparición de la figura de la reversión y, consecuentemente, la desaparición de la concesión indefinida, ya que actualmente se otorga por un período de treinta años, prorrogable por plazos iguales hasta un máximo de noventa años, prórroga que se concede siempre que se demuestre que sigue habiendo recurso mineral que explotar o el descubrimiento de uno nuevo, así como la adecuación de las técnicas de extracción y explotación al progreso tecnológico, circunstancia que confiere a la prórroga una amplia discrecionalidad, interpretación que de otra parte está conforme con la doctrina jurisprudencial, como es el caso de la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1957, donde se mantiene que «es discrecional la facultad de la Administración... aun en el caso más importante de otorgar la prórroga a concesiones» (art. 62.1); 2) el que la concesión se otorga sobre un terreno franco y registrable medido en cuadrículas mineras completas (nueva unidad de medida sustitutiva de la pertenencia), sin que éstas puedan ser menos de una ni más de cien (art. 62.3 y 76.4), y 3) finalmente,

que es necesario se haya puesto de manifiesto uno o varios recursos de la sección C), susceptibles de aprovechamiento racional (art. 61).

Junto a esta nueva situación perviven figuras clásicas del régimen concesional minero, como son el derecho a la exclusividad, «para un mismo terreno no podrá otorgarse más que una sola concesión de explotación» (art. 62.4) y el de poder aprovechar todos los recursos de la sección C) que se encuentren dentro del perímetro de la misma, excepción hecha de lo que previamente se hubiera reservado el Estado. En este último supuesto, el titular de la concesión deberá dar cuenta inmediata a la Delegación Provincial correspondiente del descubrimiento de recursos de presumible interés, distintos de los que motivaron el acto concesional de otorgamiento, pudiendo iniciar su aprovechamiento o renunciar expresamente al mismo (art. 62.2 y 5).

b') *Tipos de concesión.*—Si en las condiciones generales del régimen concesional la Ley ha incorporado novedades, ésta no ha sido menos innovadora respecto de la figura de la concesión minera en sí, de la que nos ofrece dos modalidades:

a") *Las concesiones directas de explotación*, que podrán pedirse y ser otorgadas sin necesidad de obtener previamente un permiso de investigación, siempre que «esté de manifiesto un recurso de la sección C), de tal forma que se considere suficientemente conocido y se estime viable su aprovechamiento racional» o «cuando sobre recursos suficientemente reconocidos en derechos mineros caducados existen datos y pruebas que permitan definir su explotación como consecuencia de mejoras tecnológicas o de meras perspectivas de mercado» (art. 63). Este tipo de concesión minera, normalizado en el régimen actual, viene a corresponderse, aproximadamente, con las excepciones que se recogían en el artículo 16 de la Ley de 1944, cuando disponía que «quedarán dispensados de efectuar investigaciones y podrán solicitar directamente la concesión aquellos explotadores de otras concesiones mineras en las cuales la marcha de las labores indique con exactitud una continuidad de su criadero, dentro de la nueva concesión que solicita. Igualmente estarán dispensados de efectuar investigaciones aquellos peticionarios de antiguas minas caducadas de las que existan datos y pruebas de tener aún zonas explotables, así como los peticionarios de sustancias especificadas en el segundo párrafo de la sección B), «Minerales», a que se refiere el artículo 2.º de esta Ley, cuyos yacimientos se encuentren al descubierto»

Las solicitudes para obtener una concesión directa se tramitan igual que las de los permisos de investigación, a cuyo apartado nos remitimos con la salvedad de que el proyecto de investigación hay que sustituirlo lógicamente por uno de aprovechamiento del recurso de que se trate, además de que se ha de acompañar un informe técnico en el que se justifique la procedencia de la petición como concesión directa (art. 64). En el otorgamiento de este tipo de concesiones la Administración —Dirección General de Minas— posee amplias facultades discrecionales, puesto que puede otorgarlas o denegarlas, con informe del Instituto Geológico y Minero de España, sin que la ley le señale condicionante alguno. Actuará denegatoriamente si considera que la existencia del recurso o recursos en cuestión está insuficientemente demostrada o bien podrá otorgarlas sobre una superficie menor a la solicitada (respetando siempre el mínimo de una cuadrícula) por entender que el recurso objeto de la petición no justifica la concesión sobre la totalidad del terreno. En ambos supuestos se le da al peticionario un plazo de sesenta días para que pueda solicitar un permiso de investigación sobre todo el terreno o la parte del mismo no concedida y por los recursos objeto de la solicitud (art. 65).

También podrán otorgarse las concesiones directas imponiendo la Administración las condiciones que se consideren convenientes, entre ellas las relativas a la protección del medio ambiente. Esta actuación puede ser calificada de discrecional, tesis confirmada por la doctrina del Tribunal Supremo, quien en su Sentencia de 29 de enero de 1957, Sala 4.ª, sostiene que «la Administración tiene indiscutibles facultades para condicionar las concesiones mineras en la forma que estime conveniente a los intereses públicos..., es manifiesto que la indicada facultad del Ministerio para imponer condiciones especiales no limitadas o restringidas reviste un carácter claramente discrecional».

b") *Las concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación* son aquellas que se conceden a su solicitante sobre la totalidad o parte del terreno comprendido en el perímetro de investigación tan pronto como el mismo demuestre de modo suficiente, con las labores que esté realizando, la existencia de un recurso o recursos de la sección C), exigiéndose esté en vigor el referido permiso (artículo 67).

Las mismas se solicitan de la Dirección General de Minas en la Delegación Provincial correspondiente, acompañando a la petición,

además de los documentos que en su día especifique el Reglamento, el proyecto de aprovechamiento del recurso o recursos de que se trate, proyecto que comprenderá el programa de trabajos, el presupuesto de las inversiones a realizar y el estudio económico de su financiación con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad. Si bien hasta ese momento los documentos presentados y los trámites seguidos son idénticos a los regulados para las concesiones directas, a partir de aquí se sigue una vía distinta ya que, de ser todo lo anterior conforme, la Delegación Provincial comprobará sobre el terreno la existencia del recurso y el área solicitada, procediendo, en su caso, a la demarcación y elevando el expediente a la Dirección General de Minas con su informe (art. 68).

Al contrario de lo que observábamos en las concesiones directas, en el presente caso la Administración no goza de discrecionalidad en el otorgamiento de la concesión, pues su actuación, condicionada por el derecho subjetivo que comporta el permiso de investigación, se reduce a una mera comprobación técnica que le permitirá denegarla únicamente si la investigación no ha puesto de manifiesto la existencia de recursos. Sólo podrá otorgar la concesión sobre una superficie menor a la solicitada, respetando el mínimo exigible, si considera que el recurso descubierto no justifica la concesión total del terreno, así como podrá imponer las condiciones especiales que considera convenientes, entre ellas las adecuadas a la protección del medio ambiente, posibilidades ambas que también aparecían en las concesiones directas como actividades discrecionales.

c') *Elementos personales:*

a'') *El concedente:* Tanto en las concesiones directas como en las derivadas de permisos de investigación el órgano otorgante es la Dirección General de Minas, siendo el Ministerio de Industria el organismo en el que de forma general se centran todas las competencias administrativas en materia minera.

b'') *El concesionario:* Siendo persona física deberá ostentar la nacionalidad española, y cuando se trate de una comunidad de bienes las personas físicas o jurídicas extranjeras podrán ser titulares hasta el 49 por 100 de los derechos indivisos sobre los mismos, siempre que permanezca la comunidad, sin que en ningún caso pueda, por división de la cosa común, adjudicarse parte alguna de ella a comunero extran-

jero, cuyas cuotas acrecerán en dicho supuesto las de los restantes que lo deseen (114).

Si se trata de sociedades éstas habrán de estar constituidas y domiciliadas en España y su capital, al menos en su 51 por 100, propiedad de españoles. Toda participación extranjera superior al 49 por 100 deberá ser aprobada en Consejo de Ministros (115). Este régimen general se excepciona para las entidades titulares de aprovechamientos de mercurio en las cuales no se admitirá participación alguna de capital extranjero y cuando se trate de minerales de especial interés para la defensa nacional, en cuyo caso será facultad del Gobierno, me-

(114) Nos dice la Ley que esa cuota se repartirá «por igual entre todos ellos, salvo acuerdo que establezca otra forma de reparto» y que «en todo caso, el comunero o comuneros extranjeros recibirán el valor que corresponde a sus cuotas respectivas, de cuyo pago serán solidariamente responsables los comuneros que hubieran ejercitado el derecho de acrecer, previsto en el párrafo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra los demás en la proporción que corresponda» (art. 89, 3 y 4). Como garantía en la fijación del valor de las cuotas sometidas a enajenación forzosa por mandato legal y para el supuesto en que no hubiese acuerdo entre las partes, se dispone que el mismo venga establecido en la forma y por los procedimientos de la legislación de expropiación forzosa, a través de un expediente que llevará la Delegación Provincial de Industria correspondiente, previa petición de los interesados, y que elevará con su informe el Jurado Provincial de Expropiación, siendo de aplicación a nuestro entender todo lo concerniente a garantías jurisdiccionales establecidas en la Ley de Expropiación Forzosa y, en especial, el artículo 126 de la misma.

(115) Toda la materia relativa a las inversiones extranjeras en España está regulada por el Decreto 3021/1974, de 31 de octubre, que sanciona con fuerza de Ley, de conformidad con la autorización conferida por el artículo 53 de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social (texto refundido de 15 de junio de 1972), el texto refundido de las disposiciones legislativas en vigor sobre dicho tema y por el Decreto 3022/1974, de 31 de octubre, que aprueba el reglamento del anterior texto legislativo. En ambas disposiciones, en su disposición primera, se declara vigente la normativa específica que regula las inversiones extranjeras en las empresas mineras sin perjuicio de la aplicación, como derecho supletorio, de los textos citados en todo lo que no esté previsto por aquélla.

En orden a la presencia física y económica extranjera en las sociedades mercantiles del sector minero la Ley hace en su artículo 90 una serie de precisiones: 1) una sociedad es considerada extranjera cuando su capital aunque esté constituida y domiciliada en España, pertenezca en más de un 49 por 100 a extranjeros directa o indirectamente, o de cuyo Consejo de Administración formen parte súbditos extranjeros en número igual o superior a la mitad de sus componentes; 2) los Estados o Gobiernos extranjeros no podrán adquirir derechos ni llevar a efecto inversiones de capital en las empresas mineras españolas: tampoco podrán hacerlo las sociedades o entidades de cualquier clase en que dichos Estados o Gobiernos, por sí o a través de persona interpuesta, posean más del tercio de los votos en sus Consejos de Administración o Juntas generales de accionistas o socios, siendo de destacar que no se le da la consideración de capital extranjero a la participación en sociedades españolas de la Corporación Financiera Internacional; 3) si se sobrepasan los límites autorizados se procederá a la cancelación del expediente o caducidad de los derechos mineros de que sea titular la empresa española destinataria de la inversión, y 4) en todo caso, el Gobierno adoptará las medidas oportunas para el control de la participación extranjera en las empresas mineras.

diente acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, exigir de la entidad que solicite concesiones de explotación minera, que la totalidad de su capital pertenezca a españoles, así como que ostente esta condición todo el personal directivo y el Consejo de Administración (artículo 90.3 y 7).

La Ley establece, además, cuál ha de ser la composición de los Consejos de Administración y las facultades de los administradores y gerentes disponiendo que, cuando se trate de Sociedades Anónimas o de Responsabilidad Limitada administradas por Consejo de Administración, el número de consejeros no españoles no podrá exceder del proporcional a la parte de capital extranjero y si estuviera administrada por uno o varios administradores o gerentes y alguno de ellos fuera extranjero, cualquiera que sea la forma jurídica de la sociedad, sus facultades deberán ser mancomunadas y no solidarias, sin que el número de los no españoles pueda exceder tampoco del proporcional a la parte del capital extranjero; en todo caso, el presidente y el consejero delegado habrán de ser españoles, como asimismo deberá serlo si sólo hay un administrador o gerente (art. 91).

Por último, las empresas mineras y establecimientos de beneficio no podrán tener más de un 20 por 100 de empleados no españoles y si se trata de técnicos titulados de nacionalidad extranjera, fijos o temporales, su número deberá ser siempre inferior al de los técnicos españoles, siendo el Reglamento el que establecerá los porcentajes oportunos y las reciprocidades que deban preverse.

De acuerdo con el derecho transitorio a las Sociedades con participación de capital extranjero se las concederá un plazo de dos años para que se adecuen a las prescripciones del título VIII, suponiendo su inobservancia o incumplimiento la caducidad de las concesiones o la expropiación forzosa de las mismas (disposición transitoria décima en relación con la primera, apartado 5 y la segunda).

d') *Elementos reales*.—La situación previa a la Ley de 1973 se ha visto considerablemente alterada en este tema desde un punto de vista cualitativo. La diferenciación entre rocas y minerales, secciones A) y B) del artículo 2.º de la legislación de 1944, se trastoca por una triple clasificación no orgánica sino económica, las secciones A), B) y C) del artículo 3.º actual, viéndose la expresiva terminología anterior desechada y su lugar ocupado por la muy amplia y tecnificada de «yacimientos minerales y demás recursos geológicos», dando lugar a que lo que antes era bastante fácil de precisar como elemento real de

la concesión, pues se trataba en general de los combustibles, los minerales nobles o preciosos y los minerales industriales o metales (116) no lo sea actualmente.

Ahora bien, si en este sentido las cosas se han complicado, por el contrario, entendemos que el uso de estos nuevos términos con todo lo que comportan ha sido esclarecedor de alguna problemática surgida en torno a la condición de los antiguos minerales como objeto de tráfico independiente de la concesión. Remontándonos al inicio de este trabajo, apartado I.1, recordamos la afirmación que allí hacíamos sobre la asimilación existente entre los términos mina, yacimiento mineral, recurso geológico, recursos minerales o minerales y evocamos el artículo 13 de la Ley como apoyo legal de tal aserto (117). Entendemos

---

(116) J. L. VILLAR PALASÍ: *Naturaleza y regulación...*, op. cit., p. 98, en relación con los objetos susceptibles de soportar la concesión demanial, nos dice que la Ley de 1944 los clasifica «siguiendo el sistema romano, en rocas y minerales, comprendiendo el primer grupo A) los propiamente llamados *lapidicinae* en el sistema romano y englobando la clase B) o minerales, los combustibles, minerales nobles o preciosos y minerales industriales o metales. Solamente los minerales de la clase B) pueden ser objeto de concesión».

(117) En contra de esta tesis se muestra L. Díez PICAZO, «Naturaleza jurídica de los minerales», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo VII, fasc. II, INEJ, Madrid, 1954, p. 355 y ss., quien sostiene que «no es cierto, aunque a primera vista lo parezca, que la mina y el mineral sean esencialmente la misma cosa, que sea el conjunto mineral lo que forma la mina. Jurídicamente —y económicamente también— minas y minerales son cosas distintas. La diferencia entre minas y minerales corresponde a la que existe entre un capital y la renta de ese capital... Extremando aún más esta observación puede llegarse a la conclusión razonable de que la mina es la instalación o explotación económica del subsuelo; que la mina no es una cosa simple —con una simplicidad relativa, desde luego— como el yacimiento, sino una cosa compleja que abarca toda la riqueza patrimonial —capital—, puesta en marcha para obtener un rendimiento y que desde este ángulo deja de parecerse a las cosas para aproximarse a las empresas; debiendo emparejarse, desde luego, con cualquier suerte de explotación económica: una granja agrícola, un establecimiento fabril, etc. El mineral que se extrae es el beneficio que la explotación obtiene. Es, desde luego, una parte de la cosa, como puede ser parte de una tierra de labor el cereal que en ella se cultiva y que de ella se siega. Capital y frutos estarán en nuestro caso en más estrecha conexión, porque una vez extraído el fruto, no será posible reponerlo, pero ello no oscurecerá su esencial carácter de fruto».

Aunque cuando tratemos el tema de si los recursos minerales son frutos o no en el sentido civil reconsideremos algunas de las expresiones vertidas en su trabajo por el profesor Díez PICAZO, nos vemos en la obligación, en el momento actual, de rechazar la diferenciación que hace, no sólo por que la Ley nos demuestre justamente lo contrario, sino además porque su argumentación nos lleva a un concepto de mina equiparado a una industria o explotación minera del que es posible hacer la misma crítica que ya hicimos del concepto de mina que ofrecía C. MARTÍN-RETORTILLO, *Los frutos de las minas*, op. cit., y que recogemos en la nota 6 de este trabajo a la que nos remitimos.

El capital del que habla el autor es la mina con su mineral, todo inseparable cuyas rentas serán las ganancias que se obtengan con su venta o su transformación como nos decía M. M. ALCUBILLA treinta años antes en *Diccionario de la Administración Española*, tomo XI, Madrid, 1923. La interpretación de Díez PICAZO

que cuando se dice que se tiene la concesión de una mina de carbón o de una mina de hierro se está expresando un todo único e inseparable, ya que no existe la mina de una parte y el carbón o el hierro de otra y por ello la nueva Ley nos dice que lo que se otorga es la concesión de explotación para aprovechar un recurso de la sección C) (artículo 60) (118) o, lo que es igual, con la concesión de explotación aprovecho un bien de dominio público que no pierde tal condición hasta que con la aplicación de técnica minera lo hago mío y utilizo en exclusiva. De otra parte, el sistema demanial adoptado por nuestra legislación de minas presupone un tratamiento especial de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos que no permite la aplicación a los mismos de las técnicas y figuras que giran alrededor de la propiedad inmueble del Código Civil. En el derecho minero la solución adoptada, con independencia de quien sea el propietario del suelo, es la del carácter de bien de dominio público que tienen todos los yacimientos minerales y demás recursos geológicos (art. 2.º, 1), superándose incluso la distinción que se hacía entre el suelo y el subsuelo para, atribuyéndolos a dueños distintos, otorgar al Estado este último, justificando así su derecho sobre las minas, yacimientos o minerales, si bien dicha distinción dejaba sin resolver la duda sobre la naturaleza de los recursos minerales que había en la superficie. El problema que estamos abocados a tratar es el planteado por la doctrina sobre la condición de frutos o no, en el sentido civil, de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos (antiguos minerales) cuyo aprovechamiento se otorga no sólo a través de una concesión, momento en el que nos encontramos, sino además por medio de una

---

no tiene en cuenta que las concesiones mineras son concesiones demaniales sobre un bien de dominio público de carácter inmueble, tal y como viene regulado por la legislación especial administrativa y el Código Civil en su artículo 334, núm. 8.º, disposición ésta última que es bien clara al presentarnos una mina como bien inmueble «*mientras su materia permanece unida al yacimiento*». Insistimos en esta expresión porque sin materia no hay ser, es decir, sin mineral no hay mina, que es lo que viene diciendo el legislador en todas las ocasiones que ha podido, tanto en las leyes especiales de 1888, 1944 y 1973, como en el Código Civil, quien en momento alguno ha hablado de otorgar la concesión de una mina sino de los recursos o minerales que componen su esencia. Aplicando la tesis de Díez Priego, la concesión administrativa minera se estaría otorgando sobre unos frutos, los minerales que no son bienes inmuebles, lo que daría lugar a la figura inexistente de la concesión sobre bienes muebles.

(118) También la legislación anterior otorgaba concesiones mineras para explotar lo que hoy se llaman yacimientos minerales y recursos geológicos. Así el artículo 19 del Decreto-ley de 1888 nos dice que las concesiones son para la explotación de las sustancias minerales y el artículo 24 de la Ley de 1944 presenta idéntico objeto sin que, en momento alguno, se haya hablado de otorgar la concesión de una mina.



autorización, haciendo extensivo a este último supuesto el tema, ya que la autorización administrativa para aprovechar recursos de las secciones A) y B) supone la consunción de los mismos al igual que en la concesión.

La tesis opuesta a su inclusión entre los frutos naturales (119) argumenta que, aun siendo frutos pendientes, pueden ser objeto de tráfico jurídico sin necesidad de apelar a la teoría de la *mobilizzazione contractuale dei frutti*; que los actos de cesión de los frutos minerales de la mina son actos de disposición a todos los efectos civiles; que la autonomía jurídica de las sustancias minerales no surge con el nacimiento o la apariencia, sino *ex separatione*; que los frutos pendientes no son bienes autónomos y, por tanto, no pueden ser objeto de derechos diversos que los que inciden sobre la cosa productora, mientras que las sustancias minerales son objeto normal de tráfico separado del fundo y *a fortiori* no pueden ser objeto de idéntico tráfico que el fundo; que accesorio es todo lo que se puede separar de la cosa sin su perjuicio económico; que en el supuesto del usufructo, cuyo objeto normal es el aprovechamiento de los frutos de la cosa usufructuada, se deniega *in genere* la utilización de los productos mineros y que el derecho a las sustancias mineras no surge de la propiedad sino de concesión, es decir, en virtud de título distinto y superponible al demanio. De todo lo que antecede concluye que las sustancias mineras no son *fructus*, sino más bien *pars fundi*, objeto de tráfico distinto del fundo y con entidad jurídica separada de la atribuida al suelo.

Por el contrario, la tesis favorable a su consideración como frutos (120) diferencia, como punto de partida, las mismas de los minerales tanto jurídica como económicamente, llegando a la conclusión de que la mina es la instalación o explotación económica del subsuelo

---

(119) Su máximo defensor es J. L. VILLAR PALASÍ, *Naturaleza y regulación...*, op. cit., pp. 101, 102 y 111, quien la expone cuando trata los elementos reales de la concesión minera, en concreto, los minerales como objeto de tráfico independiente de la concesión, y en relación con el tema del usufructo dentro del contenido del acto concesional.

(120) La crítica de las tesis de VILLAR PALASÍ y la exposición de la teoría favorable a la calificación de los minerales como frutos las encontramos en L. Díez PICAZO, *Naturaleza jurídica de los minerales*, op. cit., quien al otorgarles la categoría de beneficios económicos de la mina y al precisar que es función natural del mineral ser extraído de la mina los está presentando como frutos naturales-industriales. Como frutos industriales de las minas vienen calificados por C. MARTÍN-RETORTILLO, *Los frutos de las minas*, op. cit., quien justamente por ello entiende pueden ser las mismas susceptibles de arriendo y de usufructo. Asimismo F. QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, op. cit., tomo I, pp. 431 y ss., y V. AMAT, «Usufructo de minas», en *Enciclopedia Jurídica Española*, tomo XXX, Barcelona.

y que el mineral es el beneficio que se obtiene de esa explotación, presentándolo como el principal rendimiento de la instalación minera. Defiende, asimismo, la autonomía jurídica del mineral adquirida, como toda especie de frutos, al ser separado de la fuente de producción, convirtiéndose en objeto independiente de derecho y, en este sentido, mantiene que pasa a ser objeto de tráfico distinto del que pueda recaer sobre la cosa principal, aduciendo en su favor la letra del número 8 del artículo 334 del Código Civil *a sensu contrario*. Manifiesta que la explotación económica de la mina no la daña, destruye ni deteriora y que la extracción de mineral no altera su sustancia, dejándola apta para seguir produciendo; incluso sostiene que cuando la mina se agota su sustancia se mantiene, sigue siendo mina. Finalmente expone que la función natural del mineral es ser extraído de la mina y que el destino de ésta es producir mineral.

Por lo que significa de negativa a considerar a los minerales, como fruto de la mina estamos de acuerdo con la tesis de VILLAR PALASÍ, aunque no podamos suscribir todas las razones que ofrece fundamentalmente por el argumento que da Díez PICAZO antes de contestarlas una a una, en orden a que derivan de un examen superficial del tema. Ello no es óbice para que nos parezcan correctas las que da en favor de entender los actos de cesión de los minerales como actos de disposición a todos los efectos civiles, o respecto de su postura en cuanto al usufructo y los productos mineros y apoyemos la consideración de los minerales como objeto normal de tráfico, no por estar separados del fundo, sino porque son bienes inmuebles en sí (art. 334.8.º Código Civil).

De otra parte, no podemos aceptar la tesis que califica a los minerales como frutos por no ser válidos los argumentos ofrecidos, ya que todos ellos tienen un punto de partida equivocado, cual es el error de diferenciar la mina del mineral. Las sustancias minerales no proceden de la mina, sino que son la mina misma, aunque esta terminología haya quedado superada técnicamente por la de yacimientos minerales y demás recursos geológicos. Cuando Díez PICAZO nos dice (121) que «incluso cuando la mina se agota, su sustancia se mantiene, sigue siendo mina», se equivoca pues lo que queda al agotarse un yacimiento, un recurso, una mina, una sustancia mineral, etc., es una estructura subterránea artificial de acuerdo con el artículo 23.3 de la Ley de 1973. Tampoco la función natural del mineral es la de ser extraído, sino la

---

(121) Díez PICAZO: *Naturaleza jurídica...*, op. cit., p. 374.

de ser aprovechado directamente o mediante su preparación, concentración o beneficio.

El Código Civil en su artículo 355, cuando define los frutos naturales, dice que son «las producciones espontáneas de la tierra», es decir, las que se producen sin cultivo o sin cuidados del hombre, como nos precisa el Diccionario de la Lengua Española sobre la cualidad de espontáneo, reconduciéndonos obligadamente a las producciones del reino vegetal, pues si no no habría hecho falta precisar la no participación humana que para nada interviene en el reino mineral; también cuando define los frutos industriales manifiesta que son «los que producen los predios de cualquier especie a beneficio del cultivo o del trabajo», dando una obligada relación entre el predio y el fruto. Bajo ninguno de ambos supuestos entendemos pueden englobarse, ni aún a los meros efectos de la discusión doctrinal, los recursos minerales, siendo errónea la calificación de frutos naturales o industriales, o ambas cosas a la vez, que de los mismos se hace, calificación que incluso es utilizada para justificar la posibilidad de arriendo y de usufructo de las minas (122).

El arrendamiento es un medio jurídico admitido por la legislación minera para ceder los derechos que otorga la concesión, es decir, que lo que se cede en arriendo es la concesión minera con sus derechos y obligaciones inherentes relativos a la explotación de los recursos minerales, no a la mina o las sustancias minerales o los minerales que es el objeto de la concesión. Esta tesis queda bien de manifiesto por lo que al arrendamiento de concesiones mineras se refiere y a la no condición de frutos de los minerales en relación con aquél en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 30 de junio de 1950 y de 21 de febrero de 1963); en la primera de ellas se dice en uno de sus Considerandos, sobre el concepto y consideración de los minerales extraídos, que «si por un lado, en este caso no cabe la exigencia de intereses, por la forma pactada del pago, al vendedor de la cosa, menos ha de caberle al adquirente el crédito escueto, y si el *producto de las minas*—que fueran objeto de venta por su naturaleza—en la que se basa la reiterada jurisprudencia de esta sala, *no pueden considerarse frutos de las mismas*, es evidente que no se está en el supuesto número 2 del artículo 1.501 del Código Civil» y en la segunda se recurre a una ficción jurídica cuando se mantiene que «la circunstancia de que tal arrendamiento versó sobre explotación de minas no es bastante

(122) C. MARTÍN-RETORTILLO: *Los frutos de las minas*, op. cit., p. 1037.

para alterar la naturaleza del contrato litigioso, porque su peculiaridad consiste sólo en su objeto, y para la construcción jurídica de ese arrendamiento *se parte de una doble ficción, consiste: a) Suponer que los minerales son frutos naturales* de la cosa arrendada, que puede extraer y beneficiar el arrendatario, sin cuya posibilidad no tendría ninguna utilidad el aprovechamiento de minas ajenas, y *b) Que dichas minas, con esas extracciones, no se agotan, y que a pesar de ellas permanece inalterable el objeto arrendado; con cuya doble ficción se salva el obstáculo que constituye la obligación legal del arrendatario de devolver, al concluir el arrendamiento, la cosa arrendada tal y como la recibió*», viniendo a decir *a sensu contrario* lo que la primera.

En cuanto al usufructo es el propio Código Civil el que como consecuencia de la no consideración de frutos de los minerales establece en su artículo 476 que «no corresponden al usufructuario de un predio en que existan minas los productos de las denunciadas, concedidas o que se hallen en laboreo al principiar el usufructo» lo que, en íntima conexión con lo dispuesto en el artículo 478 cuando dice «la calidad de usufructuario no priva al que la tiene del derecho que a todos concede la Ley de Minas para denunciar y obtener la concesión de las que existan en los predios usufructuados, en la forma y condiciones que la misma establece», confirma nuestra tesis sobre la no consideración de frutos de los recursos minerales y nos permite simultáneamente sostener que el Código Civil no trata el tema del usufructo de estos recursos minerales, sino el del usufructo de predios en los que existan minas que es algo bien distinto (123).

---

(123) C. PUYUELO: *Derecho minero*, op. cit., p. 140, mantiene en su análisis sobre el posible usufructo de minas, estudiando los artículos correspondientes del Código Civil, que «la única posibilidad que cabe se dé es la que resulta del artículo 477 en cuanto al usufructo legal, y esto únicamente en el caso de que el nudo propietario del predio sea también el titular de las concesiones mineras que radiquen en el mismo», así como que «resumiendo todo lo expuesto, se deduce que el Código Civil no aborda en realidad el problema del usufructo de minas, sino el supuesto prácticamente inexistente de usufructo de predios en que existen minas». L. Díez PICAZO, *Naturaleza jurídica...*, op. cit., pp. 374 y ss., nos dice que «el Código Civil está en contra de cualquier solución, por lo que a la calificación de frutos o no de los minerales se refiere cuando intenta encontrar una solución en su artículo 477 sobre el usufructo legal, sin darse cuenta que se trata del usufructo legal de un predio y que los minerales han sido rechazados como frutos con anterioridad. Aunque sea obvio, hagamos notar que en momento alguno habla el Código Civil de frutos de las minas al tratar la figura del usufructo. La misma jurisprudencia que cita C. MARTÍN-RETORTILLO, *Los frutos de las minas*, op. cit., pp. 1044 y ss., no hace sino confirmar nuestra tesis por más vueltas que el autor dé a las sentencias referidas buscando un apoyo a la postura contraria.

e') *Elementos formales*.—Tanto en las concesiones directas de explotación como en las derivadas de permisos de investigación veíamos había que cumplimentar una serie de trámites que responden al formalismo de todo acto administrativo que ha de producirse, «primero, siguiendo un *iter* concreto y, segundo, a través de determinadas formas de manifestación» (124). La nueva Ley de Minas es más parca que la de 1944 en las disposiciones sobre la forma externa de manifestación, careciendo en absoluto de regulación sobre el título concesional.

La concesión demanial minera es un acto administrativo que confiere de forma exclusiva un derecho de naturaleza real con eficacia *erga omnes*, a cuyo efecto es necesaria la publicidad del acto tanto en sentido formal como material (125). La Ley dispone de la existencia de un libro-registro que ha de llevarse en las Delegaciones Provinciales con las solicitudes de las concesiones directas de explotación, así como que el otorgamiento de las concesiones directas y derivadas se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial* de la provincia o provincias correspondientes. Esta parquedad normativa entendemos ha de ser suplida, en tanto no se apruebe el oportuno Reglamento, con lo establecido en el de 1946 en los artículos 93 y siguientes en todo lo que no se oponga a la nueva regulación. Consecuentemente, la concesión deberá inscribirse en el Registro existente en la Dirección General de Minas y en las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria, pudiendo hacerse también en el Mercantil y en el de la Propiedad, en este último caso de acuerdo con los artículos 67, 68 y 183 del Reglamento Hipotecario.

Es de señalar que en este punto la disposición transitoria octava establece que todos los expedientes que estén tramitándose al entrar

---

(124) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, p. 383 y ss., con la expresión *iter* concreto aluden al procedimiento administrativo, pues todo acto administrativo «no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado». Este procedimiento o *iter*, más lo referente a la forma de manifestación, viene recogido en la Ley en los artículos 47 a 52, ambos inclusive, 64 y 65 para las concesiones directas de explotación y en los artículos 68 y 69 para las concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación, así como en los artículos 77 y 78 para ambas.

(125) J. L. VILLAR PALASÍ: *Naturaleza y regulación...*, *op. cit.*, p. 104, quien mantiene que «el efecto de la concesión frente a tercero, dada su naturaleza de derecho real, implica la publicidad en sentido formal y en sentido material», y fundamenta la obligatoriedad del registro minero en la operatividad del principio *qui prior est tempore potior est jure* y a fin de evitar la duplicidad de concesiones.

en vigor la nueva Ley seguirán instruyéndose con arreglo a la anterior normativa si bien, una vez ultimada la tramitación, les serán de aplicación las disposiciones actuales.

f) *Derechos y deberes del concesionario:*

a") La Ley otorga al concesionario como derecho fundamental el de poder aprovechar todos los recursos de la sección C) que se encuentren dentro del perímetro de la concesión, es decir, explotar las concesiones haciendo suyos los minerales extraídos.

Este derecho comporta el de poder iniciar el aprovechamiento de todo recurso o recursos de presumible interés que descubra el titular en su concesión distinto o distintos de los que motivaron el otorgamiento. Además puede transmitir, arrendar y gravar, en todo o en parte, los derechos que otorga la concesión como, asimismo, puede renunciar en cualquier momento a la totalidad o a parte de las cuadrículas otorgadas siempre que, si la renuncia es parcial, conserve el mínimo de cuadrículas exigibles.

También podrá utilizar con fines mineros las aguas subterráneas que alumbré, salvo que por pertenecer a la sección B) sean consideradas por la Administración como de mejor utilidad para otros fines. Asimismo podrá utilizar para otros usos las sobrantes, ponerlas a disposición del Estado o verterlas a los cauces públicos. Finalmente, la concesión otorga la facultad de ocupar temporalmente y de expropiar de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa (126).

---

(126) En este sentido la Ley dispone en el artículo 105 que «el titular legal de una concesión de explotación, así como el adjudicatario de una zona de reserva definitiva, tendrán derecho a la expropiación forzosa u ocupación temporal de los terrenos que sean necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios. 2. El otorgamiento de una concesión de explotación y la declaración de una zona de reserva definitiva llevarán implícita la declaración de utilidad pública, así como la inclusión de las mismas en el supuesto del apartado 2 del artículo 108 de la Ley de Expropiación Forzosa. 3. La aprobación del proyecto y de los planes inicial y anuales a que se refieren los artículos 68 y 70 llevará implícita la declaración de la 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. 4. Cuando el titular legal tenga necesidad de incoar el expediente de expropiación u ocupación temporal, el plazo de un año fijado en el artículo 70 para iniciar los trabajos se prorrogará, en su caso, hasta dos meses después de la fecha de ocupación de los terrenos, siempre que los expedientes de expropiación u ocupación temporal hubiesen sido iniciados dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación del otorgamiento de la concesión»; y por lo que se refiere al procedimiento, establece de manera general en el artículo 107 que «la tramitación de los expedientes de ocupación temporal y otros daños y de expropiación forzosa a los que se refiere este título se llevará a cabo conforme a las disposiciones de la Ley de Expropiación Forzosa en todo lo no previsto en la presente Ley y su Reglamento. 2. La necesidad de ocupación se

b") Entre los deberes que regulan los artículos 70 a 74 podemos señalar: comenzar los trabajos de aprovechamiento dentro del plazo de un año a contar de la fecha en que se haya otorgado la concesión; presentar ante la Delegación Provincial de Industria en el plazo de seis meses desde la misma fecha el plan de las labores e instalaciones a realizar en el primer año; presentar anualmente un plan de labores ante el citado organismo; sujetarse en los trabajos a los proyectos y planes aprobados, no pudiendo demorar su iniciación ni paralizarlos sin previa autorización; la explotación simultánea de todas las concesiones que se ostenten, a no ser que, tratándose de un mismo recurso y en una misma zona metalogenética, la Dirección General de Minas otorgue al titular único una autorización para concentrar los trabajos en una o varias de las concesiones; ampliar las investigaciones o realizar el aprovechamiento en la forma y medida que el Estado considere conveniente por causas de interés nacional; depositar la fianza que reglamentariamente proceda cuando la Delegación Provincial lo exija como garantía de que las labores proyectadas puedan afectar al régimen de manantiales y alumbramientos de aguas de cualquier naturaleza y, finalmente, reponer en calidad y cantidad las aguas cortadas que alimenten manantiales, alumbramientos o aprovechamientos preexistentes de cualquier naturaleza, debidamente legalizados, o si se perjudican acuíferos y, en todo caso, abonar las correspondientes indemnizaciones por los daños y perjuicios causados.

---

resolverá por la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria. Contra esta resolución cabrá recurso de alzada en el plazo de quince días ante la Dirección General de Minas, con los efectos previstos en el artículo 22 de la Ley de Expropiación Forzosa».

En el título X, al que pertenecen los dos artículos citados, se regulan los temas de la ocupación temporal y la expropiación forzosa de terrenos, haciéndose una clara distinción a estos efectos entre: 1. Los titulares de aprovechamientos de los recursos de la sección A), que podrán acogerse a los beneficios de la Ley de Expropiación Forzosa mediante la obtención previa de la declaración de utilidad pública. 2. Los de aprovechamientos de los recursos de la sección B), que tendrán derecho a la ocupación temporal y expropiación forzosa, llevando la autorización implícita la declaración de utilidad. 3. Los de un permiso de exploración o el adjudicatario de la fase exploratoria de una zona de reserva provisional, que tendrán derecho a la ocupación temporal de los terrenos registrables que sean necesarios para efectuar estudios y reconocimientos, comportando implícitamente el permiso el derecho del apartado 1 del artículo 108 de la Ley de Expropiación Forzosa. 4. Los de un permiso de investigación y el adjudicatario de una zona de reserva provisional, que tendrán derecho a la ocupación temporal de los terrenos necesarios para la realización de los trabajos y servicios correspondientes, yendo implícita la declaración de utilidad pública en el permiso o en el establecimiento de la reserva. Y finalmente, 5. Los de una concesión o un adjudicatario de una zona de reserva definitiva que hemos visto anteriormente.

Es de destacar el silencio que la Ley guarda respecto de los impuestos sobre las explotaciones mineras y, consecuentemente, el deber de pago que de su establecimiento se sigue. Únicamente en orden a las caducidades señala como una de sus causas la falta de pago de los impuestos mineros, «según las disposiciones que los regulen y en la forma que las mismas establezcan», es decir, hay una remisión al texto refundido de las tasas fiscales aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, al texto refundido del impuesto sobre tráfico de empresas, aprobado por Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, y a la regla 32 de la instrucción provisional para la cuota de licencia fiscal aprobada por Decreto 2361/1960, de 15 de diciembre, que son los que lo regulan en su doble versión de tasa fiscal, correspondiente al antiguo canon de superficie, e impuesto sobre actividades y beneficios industriales y comerciales, que ha sustituido al anterior canon de producción. De todas formas se dejan sin resolver los temas del nuevo permiso de exploración y de la transmutación de las pertenencias en cuadrículas mineras.

g') *Compatibilidad de aprovechamientos*.—El silencio de la Ley en este punto nos obliga a reconducirnos al artículo 36 en el que se sienta el principio de que la compatibilidad de aprovechamientos de recursos de distintas secciones es posible siempre que ésta sea declarada por el Ministerio de Industria, oyendo a las partes interesadas. Cuando se determine la incompatibilidad deberá ser el Gobierno quien decrete los que prevalezcan en función de su mayor interés o utilidad pública.

h') *Caducidad*.—Las concesiones de explotación se declararán caducadas:

1. Por expirar los plazos por los que fueran otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas.
2. Por renuncia voluntaria del titular aceptada por la Administración.
3. Por falta de pago de los impuestos mineros que la lleve aparejada.
4. Por acotamiento del recurso.
5. Por no aceptar o incumplir los concesionarios los acuerdos del Consejo de Ministros en orden a ampliar las investigaciones o a realizar el aprovechamiento en la forma y medida que se considere conveniente al interés nacional.



## EL NUEVO DERECHO DE MINAS

6. Por infringir las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente.

7. Por incumplimiento grave o, en su caso, reiterado de las obligaciones impuestas en los artículos 62.5, 70 y 71.

8. Cuando, habiéndose paralizado los trabajos sin autorización previa, no se reanuden dentro de los seis meses a contar del oportuno requerimiento, trámite que no será necesario en los casos de reincidencia en la paralización, y

9. Cuando el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Industria y oída la Organización Sindical, entienda hay motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título de otorgamiento o de normas de observación obligatoria, en perjuicio del orden público o del interés nacional.



# JURISPRUDENCIA

