

NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS DE LA SECCION A) DE LA LEY DE MINAS

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL: 1. *La cuestión en el Derecho histórico español:* A) R. D. de 1825. B) Ley de 1849. C) Ley de 1859. D) D.-Ley de 1868. E) Ley de 1944. F) Ley de 1973. 2. *El Problema en el Derecho comparado:* A) Austria. B) Bélgica. C) Brasil. D) Canadá. E) Italia. F) México. G) Alemania.—II. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA: 1. *Jurisprudencia que atribuye la propiedad de los recursos al dueño del predio.* 2. *Jurisprudencia que atribuye la propiedad de los recursos al Estado.*—III. CONSIDERACIONES FINALES.

Los recursos minerales tienen tanta importancia para la economía nacional de la mayor parte de los países y para su desarrollo que requieren un régimen jurídico particular. Las razones que reclaman la especialidad del Derecho minero, entre otras, son las siguientes: la profesión del minero; la actividad minera, desarrollada en un medio concreto; la concesión; la empresa minera con sus peculiares características; la existencia limitada de materias primas minerales y su utilización; la modificación sustancial del medio por causa de la actividad minera.

Estas características peculiares justifican que la intervención del Estado sea más intensa que en otras parcelas de la economía. La propiedad de los recursos minerales constituye el punto de partida del dominio minero: ¿a quién pertenece un yacimiento mineral situado en el subsuelo que no ha sido objeto de explotación y permanece intacto?

Algunas legislaciones establecen que todos los minerales del subsuelo pertenecen al Estado, mientras que la mayoría establecen diferentes soluciones según se trate de minerales en sentido estricto o de productos extraídos de las canteras. El problema reside en las sustancias minerales que tienen un valor específico elevado y un interés económico grande. En las legislaciones de minas encontramos dos soluciones:

- Considerar que las sustancias minerales forman parte integrante del suelo, y, en consecuencia, son propiedad del propietario del mismo mediante el sistema de accesión.
- Considerar que las sustancias minerales se encuentran diferenciadas de los derechos de propiedad sobre el suelo, y en la mayoría de las legislaciones se adopta el sistema de dominio público.

En España, el régimen jurídico de dominio público de los minerales en sentido estricto es una cuestión incontrovertida, mientras que la propiedad de las sustancias denominadas rocas y tierras ha sido objeto de diferente regulación a lo largo del desarrollo histórico del Derecho minero español.

El presente estudio tiene por objeto analizar la controvertida naturaleza jurídica de las rocas y tierras de los llamados «recursos de la sección A» de la Ley de Minas.

A lo largo de este siglo, la jurisprudencia y la doctrina han afilado sus argumentos en torno a dos concepciones: o bien considerar que estos recursos minerales son de la propiedad del dueño de los terrenos en que se encuentran y, en consecuencia, el titular que se ve expropiado tiene derecho a ser compensado por el valor de los recursos, o bien considerar que estos recursos son bienes de dominio público y, en consecuencia, el dueño del suelo no tiene derecho a ser compensado por la expropiación de dichos recursos (1).

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

1. *La cuestión en el Derecho histórico español*

Vamos a analizar brevemente el estado de la presente cuestión en la legislación minera de los siglos XIX y XX (2).

A) El RD de 4 de junio de 1825 aprueba la Ley General de Minas, que en su artículo 1.º establecía la pertenencia a la Corona del dominio supremo de las minas. El derecho a beneficiarse se otorgaba mediante concesión. El artículo 3.º circunscribe el objeto de este Real Decreto a «las piedras preciosas y todas las sustancias metálicas, combustibles y salinas, ya se encuentren en las entrañas de la tierra, ya en su superficie». En consecuencia, quedaban apartadas de las normas de este Real Decreto las sustancias recogidas en su artículo 2.º: «las producciones minerales de naturaleza terrosa, como son las piedras silíceas y las de construcción, las arenas, las tierras arcillosas y magnesianas, y las piedras y tierras calizas de toda especie». El aprovechamiento de dichas sustancias continuaba como hasta entonces, sin necesidad de concesión, correspondiendo al titular del suelo donde eran descubiertas.

(1) S. ALVAREZ GENDIN, *Naturaleza pública del dominio minero*, «Anales de la Academia Matritense del Notariado», tomo IV, 1948, págs. 411 a 446, y del mismo autor, *El Dominio Público*, Barcelona, 1956, págs. 169 y ss.; I. E. ARCENEGUI, *El Demanio Minero*, Madrid, 1979; R. ENTRENA CUESTA, *Naturaleza y régimen jurídico de las rocas*, núm. 30 de esta REVISTA, Madrid, 1959, págs. 38 y ss.; A. GUAITA, *Aguas, Montes y Minas*, Madrid, 1982, págs. 312 y ss.; C. PUYUELO, *Derecho minero*, Madrid, 1954; F. QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, Madrid, 1964; J. L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo X, 2.º Curso, Madrid, 1968-69, tema IV.

(2) Los textos completos de las disposiciones del siglo XIX pueden verse en T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, IEA, Madrid, 1977, págs. 1071 y ss.

Este aprovechamiento podía ser común o particular, según que el mineral fuera hallado en terrenos comunales o en terrenos de propios o de propiedad particular.

Debido a la importancia que tuvo esta legislación en la historia de la institución durante el siglo XIX, al constituir el inicio del llamado «período constituyente» del ramo de la minería, nos vamos a detener en su elaboración.

El antecedente próximo de la nueva normativa lo constituyó la *Memoria* redactada por Fausto Elhuyar, con fecha de 3 de febrero de 1825. Elhuyar fue director general de la Minería en México desde 1788 a 1821, y, como especialista en la materia, recibió de López Ballesteros, ministro de Fernando VII, el encargo de elaborar una Memoria para la formación de una Ley Orgánica sobre la Minería. Tomando como base dicha Memoria, la «Real Junta de Fomento de la Riqueza del Reino» elaboró un primer Proyecto de Ley con fecha de 14 de abril. Elhuyar hizo una serie de observaciones a este proyecto, puntualizando algunas reformas que a su juicio debían hacerse.

Entre ellas, aludió a la necesidad de distinguir claramente entre el término «propiedad» y el término «aprovechamiento», en relación a los minerales enumerados en el artículo 2.º Efectivamente, en el proyecto de la Junta de Fomento se empleaba la expresión «propiedad», a lo que Elhuyar indicó que debía ser sustituida por la de «aprovechamiento»:

«Para guardar consecuencia del artículo 1.º a la voz *propiedad*, corresponderá sustituir en el artículo 2.º la de *aprovechamiento*, por deber considerarse igualmente esencial y peculiar de dominio soberano la verdadera propiedad de los criaderos de las sustancias que en él se especifican que la de los que se infieren en el artículo siguiente, y que sólo se deja su usufructo en los términos que se ha gozado hasta ahora, sin necesidad de especial concesión» (3).

De esta forma quedaba patente que la propiedad de todas las minas correspondía a la Corona. Esta consideró que, debido a malas circunstancias económicas de los buscadores de mineral o a la conveniencia de fomentar la explotación de determinados minerales, no era conveniente poner trabas administrativas a su búsqueda y explotación ni tampoco imponer un tributo sobre el mineral extraído (4).

(3) F. ELHUYAR, *Observaciones sobre la nueva redacción del Proyecto de Decreto*, expediente del R. D. de 1825, Archivo del Congreso de los Diputados, Madrid, pág. 2.

(4) F. ELHUYAR, *Memoria para la formación de una Ley Orgánica para gobierno de la minería en España*, Imprenta Real, Madrid, 1825, págs. 22 y 23, explicaba que «en su presente estado ofrecería demasiada complicación y poca utilidad el darle la extensión que en Francia, ocasionando las disposiciones necesarias, embarazos y gastos nada proporcionados al fruto que pudieran prometer, y dando lugar a reclamaciones fundadas en una posesión tranquila inmemorial. Es, pues, en mi concepto necesario reducirlo a límites más estrechos, de modo que, atendiendo a los objetos principales que por ahora interesa abrace, se prescinda y dejen en el pie que se han mantenido hasta aquí los que comprenden la tercera de dichas divisiones. De esta suerte quedarían excluidas las materias de fácil adquisición y mayor uso en la sociedad, que generalmente se han dejado a discreción de la propiedad particular.

B) La Ley de Minas de 11 de abril de 1849 sometía al régimen especial minero las mismas sustancias minerales que el Real Decreto anterior (art. 1.º). El artículo 2.º consideraba las sustancias del artículo 1.º como de dominio público, otorgando el Estado la concesión al descubridor.

Se exceptuaban las producciones mineras de naturaleza terrosa, como las piedras silíceas, o las de construcción, las arenas, las tierras arcillosas, y las piedras y tierras calizas de toda especie que continuarían siendo de aprovechamiento común o propio, según fuesen los terrenos en que se encontrasen.

Sin embargo, si las rocas se destinaban a la alfarería, fabricación de loza o porcelana, de ladrillos refractarios, cristal o vidrio u otro ramo de industria fabril, podía el Gobierno *conceder* la autorización para explotarlas, previo expediente instruido al efecto, *oyendo al propietario*, a un ingeniero de minas y al Consejo Provincial, agregando que, si *el dueño se obligaba a efectuar la explotación*, se le otorgaba la *preferencia*, y sólo en caso contrario —cuando concurrieran razones de interés público— se le indemnizará por el valor de la finca y una quinta parte más (art. 3.º).

C) La Ley de Minas de 6 de julio de 1859 mantenía el mismo principio, pero la relación de las sustancias que podían aprovechar los propietarios sufría alguna alteración: la inclusión de las tierras ferruginosas y las margas, ampliando el criterio de utilidad de la construcción a la agricultura y a las artes.

En cuanto a su aprovechamiento, el artículo 3.º disponía lo siguiente: «continuarán como hasta ahora aquí siendo de aprovechamiento común cuando se hallen en terrenos del Estado o de los pueblos, y de explotación particular cuando el terreno sea de propiedad privada. Las sustancias comprendidas en este artículo no quedan sujetas a las formalidades y cargas de la presente Ley, pero estarán bajo la vigilancia de la Administración en lo relativo a la policía y seguridad de las labores».

D) El Decreto-ley de Bases generales para la nueva legislación de minas, de 29 de diciembre de 1868, va a suponer una ruptura parcial con la sistemática anterior al establecer una clasificación tripartita en función de la distinta naturaleza de las sustancias que intenta enumerar de forma exhaustiva (5). El artículo 2.º establecía que «En la primera sección se comprenden las producciones minerales de naturaleza terro-

o mirado como de aprovechamiento común, cuales son las piedras de construcción, las calizas de todo género, las piedras y tierras arcillosas y magnesianas de toda especie, las arenas y piedras silíceas, y las demás producciones de esta naturaleza, que por su ubicación en la superficie o a corta profundidad y no demandar en su excavación maniobras complicadas, ni en su preparación y beneficio operaciones delicadas, ni conocimientos especiales, puede bastar sigan sujetas a la inspección de la Policía Municipal, mientras no se proceda en su seguimiento con obras subterráneas de alguna consideración que requieran para su seguridad nociones de otra clase y mayor vigilancia. Con esta restricción podrían considerarse del resorte de la Minería las substancias de naturaleza metálica, combustibles y salina».

(5) El Preámbulo del Decreto-ley, cuyo texto es más expresivo que el de las

sa, las piedras silíceas, las pizarras, areniscas, 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 forman las canteras».

El Decreto-ley distinguía claramente entre el suelo y el subsuelo. El suelo comprendía la superficie propiamente dicha y, además, el espesor a que hubiera llegado el trabajo del propietario. El subsuelo se extendía indefinidamente en profundidad desde donde termina el suelo. Mientras que el suelo podía ser de propiedad particular o de dominio público, el subsuelo se hallaba bajo el dominio del Estado, el cual podía recurrir a tres posibilidades: abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo gratuitamente al dueño del suelo o enajenarlo mediante el pago de un canon.

propias Bases, contiene una consideración sobre la propiedad de los recursos minerales que nos parece del mayor interés transcribir:

«Sería lo primero saber si en buenos principios de derecho, la riqueza mineral que contiene la tierra de España ha de estar invariablemente unida al suelo, de modo que el propietario de éste lo sea de la masa mineral bajo su finca contenida; o si, por el contrario, al dominio público corresponden todas las minas de la Nación, ya las explote por sí convirtiéndolas en propiedades del Estado, ya las ceda con ciertas garantías a los particulares, o si, finalmente, de nadie son, y a nadie pertenecen estos elementos naturales de la industria mientras no deposita en ellos su trabajo y de esta suerte se los apropia un primer ocupante. Pero este problema de economía social de hecho está resuelto en nuestra patria; y como en otra ocasión ha dicho el Ministro que suscribe, no a él, sino a más alta autoridad compete o concederle, para que sea viable en un nuevo período, toda la fuerza de la sanción revolucionaria, o transformarlo por completo vaciándolo en los nuevos moldes de las nuevas ideas.

El antiguo derecho de España en materia de minas partía del principio *regalista*, y así las declaraba solemnemente propiedad del Soberano el *decreto de 4 de julio de 1825*, reflejo fiel de las absurdas y monstruosas Ordenanzas de Felipe II. Transformada en época posterior la manera política de ser de la sociedad española, como de toda la sociedad europea, sustituida al antiguo Monarca de derecho divino, que en su persona resumía la Nación entera, la entidad colectiva del Estado natural era sustituir al derecho *regalista* el *dominio público*, como así lo entendieron y claramente lo consignaron las *leyes de 11 de abril de 1849* y de *11 de julio de 1859*; y así ha llegado esta importantísima legislación hasta el momento presente, salvo ligeras modificaciones de detalle que en nada afectan al espíritu general que la inspiró.

Si por virtud de nuevas transformaciones ha de darse una nueva significación a la idea del Estado y a todo el organismo administrativo, no es cosa que pueda decidirse en el momento; *el Ministro debe aceptar hoy el dominio público* sobre las minas sin perjuicio de lo que en su día resuelvan las Cortes, y admitido este principio, es inevitable la intervención del poder central en la industria minera, aunque deba simplificarse en lo posible, reducirse a lo puramente preciso, y hacerse de modo que esta facultad de dominio se convierta, en cuanto sea dable, en una mera acción regularizadora de intereses opuestos y de opuestos derechos.»

En cuanto a las sustancias de la primera sección, que constituyen el objeto de nuestro estudio, cuando se encontraban en terrenos de propiedad privada, el Estado las *cedía* al dueño de la superficie, quien podía considerarlas *como propiedad* suya —sin que lo fuesen (6)— y utilizarlas en la forma y tiempo que estimare oportunos (art. 7.^o).

El Decreto tuvo una vigencia extraordinariamente larga, pues en la práctica no fue derogado hasta la Ley de Minas de 1939; estuvo vigente en el polémico sexenio de 1868 a 1874, sobrevivió a la Constitución canovista de 1876 y superó los planteamientos de la Constitución republicana de 1931.

La legislación que siguió al mencionado Decreto modificó profundamente tal sistema, pues acentuó de nuevo el intervencionismo estatal. Así quedó plasmado en la Ley de 23 de septiembre de 1939, de forma provisional, y en la de 19 de julio de 1944.

E) La Ley de Minas de 19 de julio de 1944 (7) estableció que todas las sustancias minerales existentes en la Nación le pertenecían, en cuyo nombre el Estado, en razón al mayor interés, podía explotarlas directamente o ceder a otros su aprovechamiento.

A continuación, en el artículo 2.^o, instituía una doble clasificación de las sustancias minerales, teniendo en cuenta su naturaleza, estableciendo dos grandes secciones denominadas, respectivamente, Rocas y Minerales (8).

La primera sección englobaba: «todas las sustancias que en general constituyen petrológicamente los terrenos, y especialmente las arenas no metalíferas, las tierras aluminosas, silíceas, arcillosas, magnesianas y de batán; las piedras arcillosas, calizas, silíceas; las areniscas, conglomerados y pudingas; las calizas, dolomitas, calizas magnesianas, cretas, margas, trabertinos y tobas; las arcillas con excepción del caolín; el yeso, las pizarras no metalíferas, no bituminosas ni oleógenas; las rocas hipogénicas, como dioritas, granitos, 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» (9).

Fijada la titularidad de las sustancias minerales, la Ley, en su ar-

(6) I. ARCEGUI, *El demanio minero*, Ed. Civitas, Madrid, 1979, pág. 69, comenta que esta misma solución es la adoptada por toda la legislación minera española aprobada con anterioridad a las Bases de 1868, fundamentalmente en el siglo XIX, y de las rocas no puede predicarse el derecho de accesión al fundo y ser considerada propiedad del dueño del predio en que se hallaban, aunque fuesen cedidas al mismo sin necesidad de concesión (1825) o de autorización alguna, si bien con una intervención de policía minera y control de la Administración (1849-1859-1868).

(7) «B. O. del Estado» de 22 de julio de 1944.

(8) 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 jurídico de las rocas*, núm. 30 de esta REVISTA, Madrid, 1959, págs. 38 y ss.

(9) Nos ha parecido interesante transcribir las sustancias de esta sección, ya que el Anteproyecto de Bases del régimen minero («Revista Industria Minera», núm. 235, enero 1984, págs. 5-7) vuelve a una clasificación de las sustancias minerales según su naturaleza, tomando como precedente inmediato la Ley de 1944.

título 4.º, entraba a examinar el aprovechamiento de las rocas. Dichas sustancias, cuando se encontraban en terrenos de dominio y uso público, eran de aprovechamiento común y su explotación necesitaba un permiso; mientras que cuando se encontraban en terrenos de propiedad privada «podían sus dueños aprovechar estas sustancias como de su propiedad».

F) La Ley de Minas de 21 de julio de 1973 (10) establece claramente que los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos son bienes de dominio público (art. 2.1).

Clasifica los recursos en tres secciones, que posteriormente, por Ley de 5 de noviembre de 1980 (11), los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos y las rocas bituminosas, quedan excluidos de la sección C y pasan a constituir una nueva sección, denominada D.

La sección A engloba los recursos de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida (12), así como también aquellos recursos cuyo aprovechamiento tenga como finalidad el obtener fragmentos para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no requieran más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado (art. 3.1, A).

En cuanto a su aprovechamiento, en la misma línea que la Ley de 1944, el artículo 16 establece que cuando se hallaren en terrenos de propiedad privada corresponderá al dueño de dichos terrenos, quienes pueden aprovecharlos directamente o ceder a otros sus derechos; si se encuentran en terrenos de dominio y uso público son de aprovechamiento común.

Estos recursos de la sección A vienen a corresponder aproximadamente con los recursos de la primera sección —denominada Rocas— de la Ley de 1944 (13).

2. El problema en el Derecho comparado

Las legislaciones modernas acogen los sistemas de ordenación minera de la siguiente forma:

1. Sistemas simples, en los que la propiedad de todos los recursos

(10) «B. O. del Estado» de 24 de julio de 1973.

(11) «B. O. del Estado» de 21 de noviembre de 1980.

(12) El Decreto 1747/1975, de 17 de julio («BOE» de 19 de julio), establece los criterios de valoración para configurar los recursos incluidos en la sección A. El RD 4019/82, de 15 de diciembre de 1982 («BOE» de 31 de enero), ha modificado el apartado b) del artículo 1.º del anterior Decreto, que queda redactado de la siguiente manera: «b) Las que reúnan conjuntamente las siguientes condiciones: que el valor anual en venta de sus productos no alcance una cantidad superior a veinticinco millones de pesetas; que el número de obreros empleados en la explotación no exceda de diez, y que su comercialización directa no exceda de sesenta kilómetros a los límites del término municipal donde se sitúe la explotación.»

(13) Los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de minas y fábricas abandonadas se incluyen en la Ley vigente como recursos de la sección B, bajo la denominación de «yacimientos de origen no natural».

minerales es atribuida al propietario del terreno, al descubridor o al Estado.

2. Sistemas mixtos, que atribuyen la propiedad al Estado o al particular, según los distintos grupos de sustancias minerales: Francia, Alemania, Austria, Portugal, Italia, Canadá, Bélgica.

A continuación vamos a poner de relieve cuál es la regulación de los recursos de la sección A, en cuanto a su titularidad y aprovechamiento, en las legislaciones mineras de los siguientes países: Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Italia, México y Alemania.

A) *Austria.*

La minería (Bergwesen) es materia de administración federal directa. La Ley de Minas de 1975 (14) agrupa las materias minerales en cuatro clases. La clase C contiene las materias primas minerales de propiedad particular (grundeigene mineralische Rohstoffe), que son las siguientes:

a) Magnesio.

b) Dolomita, distintas clases de arcilla, cuarzo para la fabricación de vidrio y productos incombustibles, tierra de infusorios, amianto, mica, feldespato y minerales afines.

Estos minerales pertenecen en exclusiva al propietario del suelo, aunque sólo pueden explorarse y explotarse con permiso de las autoridades mineras.

B) *Bélgica.*

La Ley de 15 de septiembre de 1919 (15) divide, en su artículo 1.º, los yacimientos minerales en minas, minas de superficie y canteras. Las canteras engloban la extracción de pizarras, mármoles y piedras.

El artículo 552 del Código Civil establece que los yacimientos mineros no son bienes públicos de propiedad estatal, en principio, salvo en la zona norte del país (provincia de Limburg), donde una Ley de 24 de enero de 1958 reservó a favor del Estado la propiedad de todas las nuevas minas (nuevo art. 38 de la Ley de 1919).

El aprovechamiento de las canteras es un *derecho exclusivo del dueño*, pero en caso de falta de explotación cualquier otra persona que sea autorizada para ello puede realizar dicho aprovechamiento, previo pago de una compensación (arts. 84 al 105 de la Ley de 1919).

C) *Brasil.*

La Constitución dispone en su artículo 168, modificado el 17 de octubre de 1969, que «las minas, yacimientos minerales y otras riquezas minerales, así como las fuentes de energía hidráulica, *constituyen propiedad distinta de la del suelo*, a los fines de explotación industrial o

(14) Cfr. «Boletín Oficial» (*Bundesgesetzblatt*), 1975, 259.

(15) Cfr. «Moniteur Belge» de 3 de marzo de 1920.

uso industrial». El mismo artículo más adelante dispone que «la explotación o aprovechamiento de yacimientos minerales y otras riquezas minerales y de las fuentes de energía eléctrica queda sujeta a autorización o concesión federal».

El Código de Minería (16) establece, en su artículo 84, que «el yacimiento es una *propiedad real diferente del suelo en el que está situado*, y la titularidad del suelo no cubre la de los minerales o sustancias útiles de naturaleza mineral de que se compongan».

Sólo existe una excepción al principio constitucional de que los yacimientos y minas pertenecen al Estado: las llamadas «minas manifestadas»; conforme al Código de Minería, la explotación de estas minas «no requiere una autorización de prospección ni una concesión para el laboreo de la mina» (art. 7.º, párrafo único). Mediante esta disposición se establece una continuidad con la primera Ley de Minas del Brasil de 10 de junio de 1934. En efecto, según esta antigua Ley, se consideraba que un yacimiento o mina de naturaleza «manifestada» era propiedad del dueño del suelo.

Las sustancias minerales son clasificadas en nueve grupos. La clase II son los yacimientos de sustancias minerales idóneas para su uso inmediato en la construcción (pizarras, arenas, grava gruesa, cuarcitas y grava fina, cuando se utilizan en su estado natural para preparar áridos, sillares labrados con mortero para uso inmediato en la construcción). El aprovechamiento de estas sustancias debe ser llevado a cabo exclusivamente por personas autorizadas mediante licencia (17). La explotación de minerales con licencia es prerrogativa exclusiva del dueño del terreno o de quien haya obtenido su autorización expresa (18).

D) *Canadá.*

La Ley que regula la división de poderes entre los Gobiernos federal y provincial es la «British North America Act», promulgada en 1867 por el Parlamento del Reino Unido. Su artículo 109 establece que todos los terrenos, minas, minerales y regalías pertenecientes a las diversas provincias de Canadá, y todas las cantidades adeudadas o pagaderas respecto a dichos terrenos, minas, minerales o regalías, pertenecerán a las diversas provincias (19).

En virtud de esta Disposición las minas y minerales quedan bajo las jurisdicciones provinciales. De ahí que cada provincia ha promulgado leyes aplicables a la minería y energía y que sea necesario estudiar la legislación de cada una de ellas sobre la materia de «Disposición de derecho sobre minerales».

Podemos clasificar la legislación minera de las diez provincias que integran Canadá en tres grandes grupos:

(16) Cfr. Decreto núm. 62934, de 2 de julio de 1968.

(17) Cfr. artículo 1.º de la Ley núm. 6567, de 24 de septiembre de 1978, que revoca el artículo 8.º del Código de Minería.

(18) Cfr. artículo 2.º de la Ley núm. 6567.

(19) Cfr. *Digest of Canadian Mineral Laws, Canadá, 1967.*

a) Todos los minerales de la provincia pertenecen a la Corona y su propiedad es independiente de la tierra existente encima de ellos. En orden a realizar prospecciones es necesario el otorgamiento de una licencia, y para perforación de pozos y extracciones ha de obtenerse la concesión de un arriendo (20).

b) Ciertas sustancias, como las arcillas, arenas y gravas, no se consideran minerales y, en consecuencia, pertenecen todas al titular de los derechos de superficie del terreno (21).

c) La Corona se reserva todos los minerales excepto la piedra caliza, el yeso y los materiales de construcción, todos los cuales son propiedad de los dueños o titulares de derechos de superficie (22).

E) *Italia.*

Después de la promulgación de la Constitución, el 27 de diciembre de 1947, el Estado ha continuado la labor legislativa y de reglamentación, en materia de minería y energía, en los aspectos no delegados a favor de las regiones y/o respecto a aquellos parajes que, como ocurre con la plataforma submarina continental, no están asignados a ninguna región.

Como regla general, el artículo 826 del Código Civil señala que las minas, canteras y turberas, cuando se sustraen al poder de disposición del propietario del suelo, pasan a integrar el patrimonio inalienable del Estado.

Las regiones se dividen en dos grandes grupos: regiones con Estatutos especiales y regiones con Estatutos ordinarios.

En el grupo de regiones con Estatutos especiales (23) cabe destacar que Sicilia, en el artículo 33 de su Estatuto (24), dispone que las minas, canteras, turberas y salinas, cuando no estén bajo el control del propietario del suelo en el que estén situadas, se consideran parte del patrimonio inalienable de la región. Asimismo, la región de Trentino-Alto Adigio, en el artículo 58 de su Estatuto, recoge la misma disposición (25).

Las regiones con Estatutos ordinarios tienen atribuidas competencias legislativas en el campo de turberas y canteras, pero con la condición de que esta legislación se ajuste a los principios básicos de la Ley Estatal.

(20) Este sistema seguido por las siguientes provincias: Isla del Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Manitoba, Quebec, Ontario, New Brunswick, Terranova y British Columbia.

(21) Cfr. Ley de Minas y Minerales de la provincia de Alberta.

(22) Cfr. Ley de Terrenos y Bosques de la provincia de Nueva Escocia.

(23) Hay dos clases de regiones: las que poseen un Estatuto jurídico especial —como son Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Giulia y Valle D'Aosta (art. 116 de la Constitución)— y las que siguen el régimen ordinario —que son Piemonte, Lombardía, Venecia, Liguria, Emilia-Romana, Toscana, Umbria, Marca, Lacio, Abruzzos, Milise, Campania, Pulla, Basilicata y Calabria (art. 132).

(24) Cfr. Ley Constitucional de 26 de febrero de 1948, núm. 2, y R. Decreto-ley de 15 de mayo de 1946, núm. 455.

(25) Cfr. Ley Constitucional de 26 de febrero de 1948, núm. 5.

Esta Ley Básica —RD de 29 de julio de 1927— sobre Investigación y Explotación de Minas en el Reino establece en su artículo 45:

«Las canteras y turberas se dejan a disposición del propietario del suelo. Cuando el propietario no comience la explotación de la cantera o turbera, o no les dé suficiente desarrollo, el ingeniero-jefe del distrito minero puede prefijar un plazo para el inicio, la reanudación o la intensificación de los trabajos. Transcurrido infructuosamente el plazo prefijado, el ingeniero-jefe puede otorgar la concesión de la cantera o turbera, de conformidad con las normas contenidas en el Título II del Decreto, en lo que sean aplicables...»

F) *México.*

En la actualidad está en vigor la Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en materia minera.

Esta Ley, en su artículo 4.º, excluye de su ámbito las rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación, o se destinen directamente a esos fines.

En consecuencia, su aprovechamiento corresponde al dueño de la superficie sin requerir concesión.

G) *Alemania.*

El Parlamento Federal aprobó, con fecha 14 de mayo de 1980, una Ley de Minas Federal completamente nueva y que abarca todos los aspectos de la minería (26). Con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal perderán vigencia un total de 113 leyes y reglamentos distintos.

En cuanto al tema central de nuestro estudio, el artículo 3.º clasifica las riquezas del suelo en riquezas propias del predio y riquezas de libre explotación.

Las riquezas propias del predio, enumeradas en el apartado 4.º del artículo 3.º, se hallan bajo la propiedad del propietario del suelo. Sin embargo, el aprovechamiento de las riquezas de libre explotación, enumeradas en el apartado 3.º del artículo 3.º, requiere el otorgamiento de licencia o de la propiedad minera (art. 6.º).

(26) Publicado en el «Diario Oficial de la Federación» el día 22 de diciembre de 1975. Su reglamento fue publicado el 29 de noviembre de 1976.

II. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

1. *Jurisprudencia que atribuye la propiedad de los recursos al dueño del predio*

Hemos seleccionado algunas sentencias en donde se reconoce que los recursos de la sección A pertenecen en propiedad al dueño del suelo (27).

A) Sentencia de 20 de febrero de 1976 (Sala 5.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 665).

La Sala de la Audiencia de Oviedo dictó sentencia el 22 de enero de 1974 desestimando el recurso interpuesto por varios particulares contra acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de 3 de noviembre de 1972, que señaló el justiprecio de una finca rústica de su propiedad dedicada a monte, con brotes de piedra caliza; dicho Jurado Provincial, al fijar el justiprecio, tuvo en cuenta el valor del suelo y del arbolado en ella existente, pero omitió la valoración de la referida cantera.

Interpuesto recurso de apelación, el Tribunal Supremo lo estima declarando que se repongan las actuaciones del expediente al momento de formulación de las hojas de aprecio por las partes, para que éstas, y luego el Jurado, hagan la valoración de las sustancias calizas existentes en la finca.

La Sala de la Audiencia confirma la resolución del Jurado fundamentándose en que

«las sustancias pétreas comprendidas en la sección A del artículo 2.º de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 son bienes de dominio público, de los cuales el dueño del terreno sólo tiene derecho de explotación preferente y que, por consiguiente, al no hallarse la cantera debidamente aprovechada, previa petición de licencia, por el interesado, el propietario no ha ejercitado el derecho que le confiere la Ley y, *al no existir bien indemnizable*, el acto administrativo referido es ajustado a Derecho».

Sin embargo, la Sala 5.ª del Tribunal Supremo rechaza el acuerdo del Jurado, estimando el recurso en base a la siguiente argumentación:

«CONSIDERANDO: Que las calizas, rocas comprendidas en la sección A del artículo 2.º de la Ley de Minas *pertenecen en propiedad al dueño del suelo*, pues la calificación de

(27) El carácter privado o patrimonialidad de la propiedad de las sustancias minerales de la sección A ha sido defendido por S. ALVAREZ GENDIN, *Naturaleza pública del dominio minero*, op. cit., pág. 433; C. PUYUELO, *Derecho minero*, op. cit., pág. 69 (en donde es partidario de la teoría de la accesión); F. QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, op. cit., tomo I, págs. 121-124; J. L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*, op. cit., págs. 26-30.

bienes de la nación que de las mismas efectúe dicha Ley *es solamente indicativa* de que se trata de Bienes de Interés Público sometidos a un especial intervencionismo de la Administración, que puede llegar hasta la expropiación forzosa de las rocas, cuando el dueño del terreno no las explote, previo requerimiento administrativo, como lo demuestra el artículo 4.º de la Ley, al establecer que "cuando se encuentren en terrenos de propiedad particular, podrán sus dueños aprovechar estas sustancias como de su propiedad cuando lo estimen oportuno o ceder su explotación", régimen incompatible con su naturaleza de Dominio Público, que implicaría que sólo podrían aprovecharse mediante concesión y con la posibilidad de que la Administración conmine al propietario del suelo a su explotación, con la sanción, caso de no hacerlo, de utilizar la expropiación forzosa, lo que no es concebible si tales bienes fuesen ya de la titularidad del Estado, *carácter de propiedad privada del dueño* que declara la sentencia de 28 de octubre de 1972, recogiendo una nutrida jurisprudencia anterior —sentencias de 28 de marzo de 1967 y, muy especialmente, las de 19 de diciembre de 1969 y 28 de octubre de 1972, etc.— por lo que en el caso de autos *es necesario verificar el justiprecio de la cantera* al hacerlo del terreno donde se halla, pues de lo contrario, como señala la sentencia de 19 de diciembre de 1969, el beneficiario ingresaría en su patrimonio un yacimiento que podría explotar sin el previo pago del precio de lo que obtiene por expropiación.»

B) Sentencia de 7 de abril de 1976 (Sala 5.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 1640).

La Sala de la Audiencia de Oviedo dictó sentencia el 23 de enero de 1974 desestimando el recurso interpuesto por los propietarios de una finca contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de 3 de noviembre de 1972, que señaló el justiprecio. La entidad beneficiaria fue la empresa Ensidesa.

Interpuesto recurso de apelación, el Tribunal Supremo lo estima y ordena reponer el expediente al momento de formulación de las hojas de aprecio por las partes para que éstas y el Jurado Provincial efectúen la valoración de las sustancias calizas existentes en la finca:

«CONSIDERANDO: Que (...) las piedras calizas son sustancias comprendidas en la sección A del artículo 2.º de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, *no tienen la naturaleza de bienes de Dominio Público, sino que pertenecen en propiedad al dueño del suelo*, pese a la calificación de

bienes de la nación que de ellas efectúa la Ley, indicativa solamente de que se trata de bienes de interés público...»

Asimismo, el Tribunal considera que

«se incluye en la cobertura del artículo 1.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954 la pérdida del derecho a explotar las calizas, cuando se expropie el suelo, aunque en el momento de iniciarse el expediente expropiatorio aquéllas no se hallaren en utilización efectiva, puesto que su titular tuvo la posibilidad de aprovecharlas, previos los trámites oportunos y el supuesto indemnizable; es la pérdida de esta facultad».

C) Sentencia de 9 de mayo de 1979 (Sala 5.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 1796).

La empresa Terrenos Canarios, S. A., era propietaria de unos terrenos de arenas calizas situados en la península de Jandía (isla de Fuerteventura), de los que fue expropiada por D. de 7 de noviembre de 1974 a favor de la empresa Cementos Especiales, S. A.

El Jurado Provincial de Expropiación establece como justiprecio de los bienes expropiados las cantidades de 93.280.000 pesetas por valor del terreno con las arenas calizas, 4.151.000 pesetas por la servidumbre de paso y 4.871.550 pesetas por premio de afección.

Frente a este acuerdo del Jurado Provincial, de 12 de julio de 1976, ambas empresas entablan recurso contencioso ante la Sala de la Audiencia de Las Palmas.

La Sala de la Audiencia dictó sentencia el 26 de octubre de 1977, estimando en parte el recurso interpuesto por Cementos Especiales, S. A., y desestimando el deducido por Terrenos Canarios, S. A. La Sala modifica el justiprecio impugnado fijándolo en la cantidad de 38.638.950 pesetas.

Una vez expuestos los hechos, vamos a pasar a exponer los *argumentos jurídicos* que estableció el Tribunal Supremo:

«aun cuando se trate de terrenos en cuya toda la superficie existen arenas calizas que, como comprendidas en la sección C del artículo 3.º de la Ley de Minas de 1973, en relación con el D. de 17 de julio de 1975, sean consideradas bienes de Dominio Público, tal calificación no excluye que el dueño del terreno y del mineral en él contenido haya de ser compensado económicamente, con el precio justo y equitativo, *al privársele del bien por expropiación forzosa* en favor de la sociedad que ha de destinar las arenas calizas a la fabricación de cementos».

El Tribunal, a continuación, considera que la compensación por *pérdida del bien, cualquiera que sea la titularidad del dominio*, es un prin-

cipio fundamental informador de la LEF, recogido en su artículo 1.1: «Toda la intervención administrativa que implique privación singular de propiedad, derecho e intereses patrimoniales legítimos es una expropiación forzosa a todos los efectos...»

El Tribunal considera que de no pagarse el valor del terreno, con sus arenas calizas, se produciría un *injusto enriquecimiento* a favor del beneficiario de la expropiación, Cementos Especiales, S. A.

Como doctrina jurisprudencial en que se basa esta solución, el Tribunal invoca las sentencias de 20 de febrero y 7 de abril de 1976, ya comentadas.

D) Sentencia de 6 de mayo de 1981 (Sala 5.^a) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 1870).

El objeto de esta sentencia es la expropiación de una parcela de monte bajo con subsuelo de caliza no explotada.

El Tribunal Supremo desestima los recursos de apelación interpuestos por el propietario de la finca y por la beneficiaria de la expropiación, Compañía de Cementos Especiales de León, S. A., confirmando la sentencia apelada dictada por la Sala 3.^a de Madrid el 11 de febrero de 1980. Hay que tener en cuenta que la cantera no se encontraba en explotación por el propietario ni en arrendamiento.

Interesa poner de relieve los siguientes considerandos de la sentencia:

«CONSIDERANDO: Que de igual modo ha de participar la Sala del criterio mantenido en el dicho acuerdo de tener en cuenta en su labor justipreciadora concepto como el referido a la piedra caliza existente en el subsuelo —*reconocido como indemnizable* incluso por la propia sociedad beneficiaria, dada su postura procesal en estos autos de sostenedora como coadyuvante del acto recurrido—, pues al así actuar se conforma con ese principio de equidad informante de toda la normativa legal sobre expropiación de que el justiprecio, además de deber consistir en el abono *del valor real y efectivo*, ha de alcanzar, como se recoge, entre otros, en el artículo 1.^o de la Ley de Expropiación Forzosa, a todos y cada uno de los bienes y derechos objeto de la expropiación, entre los cuales obligadamente hay que incluir el litigio por concurrente al tiempo de producirse aquélla lo sea, como quizá bajo la vigencia de la antigua Ley de 1944, en el concepto de *titularidad dominical del propietario del suelo*, como parecía desprenderse del hecho de que las piedras eran sustancias comprendidas en la sección A del artículo 2.^o de aquella Ley, que, aunque calificadas de bienes de la nación, lo eran, más que en fijación de su titularidad, *como indicación de su*

interés público y del sometimiento de un especial intervencionismo de la Administración.»

El Tribunal afirma a continuación que esta doctrina jurisprudencial, que recoge el derecho a ser indemnizado que tiene el titular del derecho al aprovechamiento de recursos de la sección A, según la Ley vigente, se ha visto plenamente ratificado por el legislador en la Ley de 21 de julio de 1973:

«... *no obstante*, dejar en su artículo 2.1 definitivamente determinada la naturaleza demanial de las riquezas mineras, otorga al propietario particular de la finca en que se hallan ese concreto derecho a su aprovechamiento —artículo 16.1, del que no puede verse privado más que en los supuestos y requisitos que pormenorizadamente se configuran en el artículo 20 de la Ley en vigor, y ello previa la adecuada *compensación económica*, contra cuya procedencia no puede argüirse con éxito, ni que el artículo 21 de aquélla no fije ese derecho entre los que deben ser indemnizados en caso de explotación por el Estado o de cesión por éste a terceros, pues en tales casos *ha existido una renuncia previa del titular del terreno*—, y de ese modo lo denomina significativamente en los artículos 20-21, *b*), que, lógicamente, no entra por esta causa en el campo indemnizatorio de aquel precepto...».

En segundo lugar, el expropiado pretende en su recurso que se valore la totalidad de la piedra caliza que es susceptible de explotación, en tanto que la Compañía beneficiaria solicita que se rebaje el porcentaje calculado sobre dicha valoración y, además, que no se incremente el precio resultante con el 5 por 100 del premio de afección:

a) El Tribunal Supremo desestima la pretensión del propietario y recoge el siguiente razonamiento:

«CONSIDERANDO: Que la pretensión del propietario no puede ser acogida porque la expropiación afecta a una parcela rústica destinada a monte bajo y pastos con subsuelo de piedra caliza que no estaba en explotación ni por el propietario ni en arrendamiento, circunstancia que no siendo obstáculo para la procedencia de la indemnización sí es determinante de la cuantía de la misma, según criterio establecido en la sentencia de esta Sala de 23 de febrero de 1977, y que conduce a justipreciar solamente el *valor potencial del aprovechamiento de la cantera*, teniendo en cuenta que el propietario tendría grandes dificultades atendiendo a la escasa superficie de la parcela, hasta el extremo que, según el perito del Jurado, impediría

la explotación económica de una cantera abierta en un espacio tan reducido, por lo que este valor potencial obtenido, aplicando un porcentaje del 15 por 100 sobre el valor de la piedra caliza calculada, es un precio ponderado que debe mantenerse sin elevarlo al 30 por 100, como pretende el recurrente, invocando la sentencia antes citada de 23 de febrero de 1977, pues en ella se contemplaba un yacimiento de arena existente en la finca expropiada de características diferentes a la que es objeto de estudio en esta apelación, según se deduce de los razonamientos de la sentencia citada.»

b) En cuanto a la pretensión de la Compañía beneficiaria, el Tribunal la desestima, defendiendo el verdadero significado del justiprecio:

«CONSIDERANDO: Que, pese a las dificultades que encontraría el expropiado para la explotación de la cantera en la finca expropiada, no es procedente reformar la sentencia recurrida reduciendo la indemnización fijada en ella, como pretende la Sociedad beneficiaria, sin indicar el *quantum* de la reducción, pues valorando las circunstancias concurrentes y teniendo en cuenta el derecho del dueño del terreno expropiado a tener una compensación económica con un precio justo y equitativo, se estima que la reducción en un 85 por 100 del valor del subsuelo representa un porcentaje considerable que no debe ser disminuido porque se infringiría el significado del justo precio al que tiene derecho el propietario al verse privado, a consecuencia de la expropiación forzosa, de una parcela en favor de la Sociedad beneficiaria, que destina la piedra caliza a la fabricación de cemento.»

c) El Tribunal Supremo confirma el 5 por 100 de precio de afección establecido por el Jurado, al entender que la compensación económica al propietario del suelo por la pérdida definitiva de su derecho a explotar el subsuelo de piedra caliza, tiene el carácter de principal y no meramente complementario, por lo que la cantidad fijada como justiprecio por el valor del subsuelo se ve incrementada en un 5 por 100.

E) Conclusiones.

Examinada la jurisprudencia expuesta, la tesis de que las rocas y tierras de los llamados «Recursos de la sección A» son de propiedad del dueño de los terrenos en que se encuentran —y, en consecuencia, su expropiación es objeto de compensación económica— se apoya en los siguientes argumentos:

1. El artículo 4.º de la Ley de Minas de 1944 establecía que: «cuando se encuentren en terrenos patrimoniales del Estado, Provincia o Municipio, o de propiedad particular, podrán sus dueños aprovechar estas sustancias *como de su propiedad*, cuando lo estimen oportuno, o ceder a otros su explotación» (28).

2. El sistema de ordenación de dichos recursos sería el de *accesión* en cuanto a su propiedad, aprovechamiento y explotación, frente al sistema demanial para los minerales (29).

3. Si bien el Estado puede otorgar la explotación de las rocas a terceros, y éstos no tienen que indemnizar al propietario del terreno por las rocas mismas, ello se explica mediante la expropiación de carácter sancionatorio (30).

4. Considerar al propietario de los terrenos como mero usufructuario de las rocas pugnaría con el carácter esencialmente temporal de usufructo, pues el derecho de aquél a aprovecharlas no está limitado por ningún plazo.

5. En consecuencia, la compensación económica por pérdida de dichos recursos, mediante expropiación, debe tener en cuenta el valor de dichos recursos y no sólo la ocupación de los terrenos y los daños causados (31).

6. El artículo 21.1 de la Ley de Minas de 1973 no fija el derecho de aprovechamiento de los recursos de la sección A, entre los que deben ser indemnizados en caso de explotación por el Estado o de cesión por éste a terceros, porque en tales casos ha existido una previa renuncia del titular del terreno al citado derecho.

2. *Jurisprudencia que atribuye la propiedad de los recursos al Estado*

Frente a las sentencias comentadas en el segundo apartado se encuentra jurisprudencia que se inclina del lado de la tesis publicista, que atribuye la propiedad de los recursos de la sección A de la Ley de Minas al Estado, distinguiendo este derecho de propiedad del derecho al aprovechamiento de dichas sustancias, cuyo titular sí que es el dueño

(28) Cfr. S. ALVAREZ GENDIN, *El dominio público*, op. cit., pág. 189.

(29) F. QUEVEDO VEGA, *Derecho español de minas*, op. cit., pág. 124, afirma que «tras la Ley de 1944 aún predomina el sistema de accesión en cuanto al régimen dominical y de aprovechamiento de las rocas». Analiza la posible intervención del Estado en razón del interés nacional y comenta la tendencia que se insinuaba en aquellos momentos de incluir los recursos de la sección A en el sistema demanial.

(30) Cfr. J. L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*, op. cit., tema IV, pág. 29.

(31) Cfr. sentencia de 9 de mayo de 1979 (Sala 5.ª). El artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa establece que en dicha Ley se entenderá comprendida «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o de intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan...».

del terreno bajo el cual se encuentran estas sustancias minerales (32).

Hemos seleccionado las siguientes de esta corriente publicista:

- A) Sentencia de 15 de noviembre de 1952 (Civil) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 2705).

El propietario de un terreno donde se encuentra una cantera de yeso, que explota a «roza abierta», denuncia la intrusión del dueño de un terreno colindante que explota también yeso, pero mediante labores subterráneas. Este último, de acuerdo con la Ley de 23 de septiembre de 1939, obtuvo la concesión exigida por esta Ley para la extracción de recursos de la sección A, cuando hubiera de practicarse mediante labores subterráneas. La Sala se declara incompetente por entender que se trata de un asunto de carácter administrativo: la determinación de la esfera de actividad de uno y otro litigante en la explotación de dicha sustancia mineral. En definitiva, se trata de un caso de rectificación de límites de las concesiones y labores mineras, tanto en la superficie como en el interior de aquéllas, cuestión que era atribuida a la competencia de la Administración por el artículo 121 del Reglamento sobre régimen de minerales de 1905.

En cuanto a la titularidad de los recursos de la sección A, el Tribunal sigue el siguiente razonamiento:

«CONSIDERANDO: Que dirigiéndose en síntesis la argumentación de la recurrente a sostener que su derecho como propietaria indiscutida del terreno en que se halla enclavada la cantera de yeso "Trinidad" se extiende a todos los materiales explotables contenidos en el poliedro de altura indefinida que tiene como cara superior la superficie delimitada por el perímetro determinado por los linderos de su referido terreno propio, y como se trata en el pleito de conseguir que se respete su propiedad, vulnerada por la conducta del demandado, la cuestión planteada es netamente civil y corresponde a la jurisdicción ordinaria su resolución; pero al razonar así el recurrente parece olvidar que el derecho de propiedad, aparte de otras restricciones que no son ahora del caso y que revelan que *va perdiendo poco a poco el carácter absoluto* que en otros tiempos tenía, adquiere, cuando se enfrenta en la legislación especial minera, una singular *condición con la que desaparecen las notas esenciales de tal derecho*, porque sentado el principio básico de nuestra Ley de Minas (artículo 1.º de la Ley de 19 de julio de 1944, hoy vigente) de

(32) La naturaleza demanial de las sustancias minerales de la sección A ha sido defendida por I. ARCENEGUI, *El demanio minero*, op. cit., págs. 69-70; R. ENTRENA CUESTA, *Naturaleza jurídica de las rocas*, op. cit., págs. 56-62; A. GUAITA, *Aguas, montes, minas*, op. cit., págs. 331-336.

que todas las sustancias minerales orgánicas o inorgánicas, cualesquiera que sea su estado físico, su origen y la forma del yacimiento explotables con arreglo a la técnica minera, *son bienes de la nación*, que podrá explotar el Estado por sí o ceder su explotación, no cabe duda que la nota de apropiación por el dueño del lugar en que se encuentren, característica del derecho de propiedad, desaparece, y si bien es cierto que cuando las sustancias minerales, sean de las que la Ley clasifica en la sección A rocas, y que se hallen en terreno de propiedad particular, se otorga al dueño del terreno *la facultad de su aprovechamiento, tal otorgamiento es una verdadera cesión de carácter administrativo* que le hace el Estado, con sujeción a las condiciones que se expresan en los artículos 5.º, 6.º y 7.º de la Ley, que revelan lo precario de tal derecho.»

- B) Sentencia de 12 de noviembre de 1969 (Sala 4.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 5008).

La empresa minera ASA interpone recurso contencioso contra resolución del Ministerio de Industria de 27 de diciembre de 1965, por entender que dicho órgano desconoce las normas sobre concesiones al *otorgar autorización* para la explotación de mineral sobre terreno en el cual dicha empresa es titular de una concesión para mineral de cuarzo. El Tribunal desestima el recurso por entender que, visto el dictamen recabado del Consejo de Minería y Metalurgia, se llega a la conclusión de que las sustancias areniscas que el particular petionario de la autorización pretende explotar en dicha cantera no son cuarzo (recurso de la sección B), siendo las areniscas recursos de la sección A.

En cuanto al derecho al aprovechamiento de dichas sustancias, que ostenta el propietario del terreno, el Tribunal argumenta que

«... asiste al nombrado dueño del terreno, conforme al párrafo 2.º del artículo 4.º de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, el derecho que le confiere, fuera de todo distingo, el aprovechamiento de las sustancias *como de su propiedad*; derecho que, a tenor del supuesto final del artículo 7.º de la misma Ley, es perdurable en coexistencia con la explotación de cuarzo concedida y reclamante».

- C) Sentencia de 27 de noviembre de 1971 (Sala 5.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 4951).

Los propietarios de dos parcelas interponen recurso contencioso ante el Tribunal Supremo contra el Decreto 953/69, de 8 de mayo, del Consejo de Ministros, por el que se declara a una Compañía minera con derecho a acogerse a los beneficios de la Ley de Expropiación Forzosa

para adquirir dichas parcelas. Estas parcelas se declaran en el Decreto necesarias para la continuidad de la explotación de las canteras de que dicha Compañía es titular y de su industria de fabricación de cementos. Previamente la Compañía intentó, con resultado insatisfactorio, la avenencia con los propietarios.

El Tribunal Supremo desestima el recurso, declarando válido el Decreto impugnado. La sentencia es interesante al establecer la evolución legislativa en la materia del demanio público de las sustancias minerales, desde el RD de 1825. Al analizar la Ley de 1944, vigente en el momento de dictar sentencia, establece que todas las sustancias minerales pertenecen a la nación y, en consecuencia, en caso de expropiación, el propietario del terreno tiene derecho a indemnización únicamente por la ocupación de la superficie durante el tiempo necesario y por los daños causados:

«CONSIDERANDO: Que la vigente Ley de Minas de 19 de julio de 1944 clasificó en dos grandes secciones las sustancias minerales, "llevando a la de Rocas todo el conjunto de productos pétreos, que suelen estar en forma más superficial que los minerales" y que "se otorgan al propietario, con reserva por parte del Estado, para *explotarlas por sí o cederlas* a tercera persona, cuando lo justifiquen superiores necesidades de *interés nacional*", según frases de la Exposición de Motivos de la Ley, que empieza por sentar el principio de que *todas* las sustancias minerales existentes en la nación pertenecen a ella, en cuyo nombre el Estado, en razón al mayor *interés*, puede explotarlas directamente o ceder a otros su aprovechamiento, como dispone en su artículo 1.º, declarando en el 5.º, 2, que cuando las rocas "alcancen suficiente importancia y el *interés público* lo aconseje podrán los explotadores o *transformadores* de sustancias de esta sección acogerse a los beneficios de la L. Ex. For., que deberán ser otorgados por acuerdo del Consejo de Ministros", y en el artículo 6.º que "cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional podrá el Estado invitar al dueño del terreno a que efectúe, por sí o por tercera persona, la explotación con la intensidad que requieran aquellas necesidades", y, "caso de no hacerlo, podrá realizarlo el Estado, directamente o por medio de quien lo solicitara, previa formación de expediente en el que será *oido el dueño del terreno*" y en "el que deberá ser fijada la indemnización al propietario del terreno por la *ocupación de la superficie* durante el tiempo necesario y *por los daños causados*.»

D) Sentencia de 4 de enero de 1975 (Civil) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 11).

Una Compañía minera, titular de una concesión de explotación de carbón, deduce demanda de juicio declarativo de mayor cuantía sobre reclamación de cantidad contra una Compañía hidroeléctrica, en concepto de daños y perjuicios por la cantidad de 131.167 toneladas que no puede explotar y por 4.456 metros de nivel que tiene que realizar para la protección del canal instalado por la Compañía hidroeléctrica en la superficie del perímetro de la concesión minera. El Juez de Primera Instancia estima la demanda; la Audiencia confirma la sentencia apelada y el Tribunal Supremo declara que no hay lugar al recurso de casación interpuesto.

El Tribunal Supremo, en relación con la propiedad de las sustancias mineral y el artículo 350 del Código Civil, establece la siguiente argumentación:

«CONSIDERANDO: Que el principio que establece el artículo 350 del Código Civil, de que el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, se halla limitado o casi anulado en la práctica por la legislación de minas a que alude el propio precepto, *que excluye de la propiedad del suelo* las sustancias minerales enumeradas en la sección B del artículo 1.º de la Ley de Minas, que declara que son propiedad de la nación, si bien pueden ser objeto de cesión o concesión a particulares en las condiciones que especifica la misma Ley...»

Entendemos que esta argumentación del Tribunal es perfectamente aplicable a los recursos de la sección A, aunque al tratar la sentencia de recursos minerales de carbón únicamente se refiera, tras haber hecho la afirmación general respecto al artículo del Código Civil, explícitamente a los recursos de la sección B de la entonces Ley aplicable de 1944.

E) Sentencia de 18 de febrero de 1975 (Sala 4.ª) (Aranzadi Rep. Jur. núm. 1003).

El particular recurrente es titular de una concesión de explotación de mineral de caolín, en cuyo perímetro apareció una sustancia mineral —piedra de ofita— encuadrada dentro de las Rocas. Este terreno era propiedad del Ayuntamiento, el cual adjudicó la explotación de piedra de ofita a este particular mediante un canon. Este canon, establecido en la cantidad de 6.000 pesetas anuales en 1964, fue elevado improcedentemente y sin justificación alguna a la cantidad de 24.000 pesetas anuales en 1968. El particular recurre en alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, el cual confirma el acuerdo municipal. A continuación interpone recurso contencioso ante la Audiencia, cuya Sala de-

clara la nulidad e ineficacia del acuerdo por ser contrario al ordenamiento jurídico. El Tribunal Supremo desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia de la Audiencia.

El Tribunal diferencia la titularidad de las Rocas, bienes demaniales, de su aprovechamiento, que corresponde al dueño del terreno o a un tercero al que ceda su explotación. Recogemos a continuación parte de este Considerando:

«Porque partiendo de la solicitud formulada por el señor A. al Ayuntamiento, con base en el artículo 7.º de la referida Ley de Minas de 19 de julio de 1944, que originó el acuerdo municipal de adjudicación para la explotación de tales rocas, es lo cierto que, al corresponder el aprovechamiento de las rocas a los propietarios de terrenos en que tales sustancias se hallen enclavadas (ya sean terrenos patrimoniales del Estado, Provincia, Municipio, de propiedad particular), según dispone el artículo 4.º de la referida Ley, la utilización o aprovechamiento de las rocas puede hacerse por el dueño de los terrenos (Ayuntamiento, en este caso) o por un tercero a quien aquél ceda su explotación, siendo este último lo que medió en el presente caso, por lo que nos encontramos ante un *acuerdo de cesión de explotación de sustancias rocosas-piedra de ofita* efectuada por el propietario del terreno en favor de persona con derecho preferente, cual es el concesionario de explotación de mineral de caolín, en la cual surge el descompuesto de dicha piedra de ofita, y ello da base para entender que, *más que ante un contrato de arrendamiento de bienes patrimoniales, nos hallamos en presencia de unos bienes demaniales —carácter del que participan tanto los minerales como las rocas, en virtud de la Ley de Minas— cuyo aprovechamiento se cede a tercero*, es decir, se trata de una autorización o concesión administrativa que opera como una extensión o consecuencia de la concesión sustantiva o principal del mineral de caolín y que, en cuanto a régimen y duración, ha de participar de los caracteres de ésta.»

F) Conclusiones.

Examinada la jurisprudencia expuesta, la tesis de que los recursos de la sección A son de dominio público y, en consecuencia, su expropiación no es objeto de compensación económica se ve apoyada por los siguientes argumentos:

1. Los recursos de la sección A de la Ley de Minas de 1973, que vienen a corresponderse aproximadamente con las Rocas de la Ley de 1944, manifiestan ciertas peculiaridades o especialidades en su aprove-

chamiento, pero sin que tales especialidades impidan que las rocas sean bienes de dominio público.

El artículo 1.º de la Ley de 1944 partía del supuesto real de la abundancia, facilidad de explotación y, en general, del escaso valor de las rocas. Estas peculiaridades facilitaron la atribución *ex lege* del derecho de aprovechamiento a los propietarios de los terrenos en que se encuentran dichos recursos (33).

2. La Ley de 1944, en su artículo 4.º, atribuía a los propietarios de los terrenos la posibilidad de aprovechar las rocas «como de su propiedad», pero esta frase había de entenderse: «como si fueran de su propiedad» (34).

3. El derecho del propietario del terreno constituye una cesión de naturaleza administrativa y de carácter precario, sujeta a las condiciones que establezca la Ley (35).

4. Si el propietario del terreno se niega a ejercitar el derecho de aprovechamiento de estos recursos lo pierde automáticamente *ex lege*, y, en consecuencia, no debe ser compensado económicamente por un derecho que ya no tiene (36).

5. El Estado, como excepción al régimen general, puede declarar una zona de reserva para aprovechar los recursos, por sí mismo o para ceder a terceros por cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 11 de la Ley de 1973, cuando la justifiquen superiores necesidades de interés nacional y siempre y cuando se den algunas de las circunstancias establecidas en el artículo 20.2 de la Ley vigente (37).

(33) Cfr. A. GUAITA, *Aguas, montes, minas*, op. cit., pág. 332.

(34) R. ENTRENA CUESTA recuerda que el artículo 3.º de la Orden de 31 de agosto de 1947, sobre el Reglamento de minería para Africa occidental española (provincia del Sahara), establecía que cuando las sustancias minerales de la sección A se encuentren en terrenos particulares, «los dueños de la superficie podrán utilizarlas en cualquier tiempo como si fueran de su propiedad o ceder a otros su explotación». En consecuencia, dice el mencionado autor, el dominio de las rocas es público, aun cuando su aprovechamiento puede ser privado (arts. 1.º y 4.º de la Ley de 1944 y 5.º y 6.º del Reglamento), y de ahí que sostenga el sistema demanial para las rocas y que las encuadre —lo mismo que los minerales— dentro de la teoría general del dominio público.

(35) La sentencia de 27 de noviembre de 1971 (Sala 5.ª) establece, en su considerando segundo: «Que de lo anteriormente expuesto se desprende que, aunque sólo eventualmente pueden existir *concesiones administrativas* para explotar sustancias de la sección A, la declaración de que todos, sin excepción, son bienes de la nación, no constituye un aserto generalizativo, rector de la Política Legislativa, sino una *acentuación del dominio público de todas las sustancias minerales*, cuyo aprovechamiento no se confunde con su propiedad privada, sino que se configura administrativamente como un derecho de explotación que puede concederse por el Estado, con sujeción a las condiciones que expresan los artículos 5.º, 6.º y 7.º de la Ley, los que revelan lo *precario de tal derecho*, como declaró la sentencia de la Sala 1.ª de 15 de noviembre de 1952, después de negar la *nota de apropiación* por el dueño del terreno, característica del derecho de propiedad que, al enfrentarse con la legislación minera, adquiere una *especial condición*, con la que desaparecen las notas esenciales del derecho.»

(36) Ver la sentencia de 27 de noviembre de 1971 (Sala 5.ª), en su considerando primero.

(37) I. ARCENEGUI, *El demanio minero*, op. cit., págs. 72-73, partidario de la tesis

6. El Anteproyecto de Ley de Bases del régimen minero —desarrollo del artículo 149.1, 25 de la Constitución— declara que los yacimientos minerales y demás recursos geológicos en todo el territorio del Estado, mar territorial, plataforma continental y fondos marinos son bienes de dominio público del Estado (38).

III. CONSIDERACIONES FINALES

1. La evolución histórica de la legislación minera en los siglos XIX y XX pone de manifiesto los siguientes principios fundamentales:

1.1. El derecho de propiedad sobre un terreno se entiende solamente sobre la superficie y lo que en ella nace, pero no sobre los yacimientos minerales.

1.2. Estos yacimientos minerales han sido propiedad de la Corona (RD 1825) o del Estado (Leyes de 1849 en adelante). En consecuencia:

1.3. El dominio directo y supremo de todas las minas pertenece exclusivamente al monarca (RD 1825) o al Estado (Leyes de 1849 en adelante).

1.4. El derecho primitivo y originario de extraer los minerales contenidos en los yacimientos pertenece también al monarca o al Estado, pero éste puede ceder a una persona física o jurídica, bajo las condiciones que estime oportunas el ejercicio de aquel derecho. Es decir, puede permitir a particulares y sociedades mineras extraer el mineral sujetando dicha cesión a la inspección y vigilancia administrativa —sustancias minerales de «naturaleza terrosa» y arenas auríferas de los ríos y «placeres»—, o puede, además, exigir la cumplimentación de unos trámites administrativos conducentes al otorgamiento de una autorización o concesión de explotación junto con la exacción de un canon.

1.5. El particular o la sociedad minera que obtiene la cesión de la explotación no adquiere la propiedad de la mina, sino la del mineral que extrae del yacimiento. No se concede la propiedad, sino que se cede la mina en arrendamiento durante un número de años, satisfaciendo el particular en contrapartida un canon fijo y/o un impuesto sobre el

demanial de los recursos de la sección A, afirma que, en el presente caso, «el Estado, o quien en su nombre por cesión lleve a cabo la explotación, habrá de cumplir las condiciones mínimas fijadas para el particular en el mencionado programa e indemnizar a los propietarios de los terrenos 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 —solución que confirma nuestra tesis sobre la naturaleza demanial de los recursos de la sección A—, por denegación expresa de la Ley, el valor de los recursos que se extraigan o exploten, a no ser que el yacimiento estuviese en explotación, en cuyo caso se indemnizarán los daños y perjuicios que se irroguen al titular anterior, teniendo en cuenta las condiciones en que se viniese realizando el mismo».

(38) «Revista Industria Minera», núm. 235, enero 1984, págs. 5-7.

producto bruto generalmente, o bien en atención al poco valor económico —sustancias minerales de naturaleza «terrosa» o «rocas», o al fomento de su explotación —el carbón mineral en los inicios de su explotación a fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX—, se declara su libre aprovechamiento.

1.6. De estos principios expuestos, extraídos de la evolución histórica de la legislación minera, resulta el derecho que el Estado ha tenido siempre de recuperar el dominio útil sobre las minas cedidas cuando el particular no cumplía las condiciones estipuladas por aquél. El Estado no hubiera tenido este derecho si hubiera enajenado en toda propiedad la mina. En definitiva, queda establecido, pues, que aquel particular a quien el Estado le ha cedido el derecho para explotar un yacimiento mineral no es propietario de la mina, sino que posee derecho a su aprovechamiento.

2. La Ley de Minas vigente en el ordenamiento español de 21 de julio de 1973 continúa la tradición histórica, al disponer en su artículo 2.º, 1, que «*todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos 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*».

3. Los recursos de la sección A son yacimientos minerales o recursos geológicos de acuerdo con el artículo 3.º, 1, por lo cual, teniendo en cuenta la declaración mencionada del artículo 2.º, 1, queda fuera de toda duda que la Ley de Minas vigente otorga la consideración de Dominio Público a todos los yacimientos minerales y recursos geológicos incluidos en la sección A.

4. Cuando, por razones de interés nacional, el Estado invita al propietario del terreno a que efectúe, por sí o por tercera persona, la explotación del yacimiento con una intensidad determinada y éste no lo hace, el Estado puede reservarse su explotación o cederla en las mismas condiciones impuestas al propietario. En este caso, y en virtud del artículo 21.1 de la Ley, «los propietarios o poseedores legales de los terrenos tendrán derecho a percibir la correspondiente indemnización 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». Es decir, la indemnización no tiene en cuenta el valor de los recursos del subsuelo, al no existir en este caso bien indemnizable.

5. Si la cantera o recursos de la sección A, en el caso mencionado en el punto anterior, se encuentra en explotación, la indemnización, entonces, en virtud del artículo 21.2, comprende «los daños y perjuicios que se irroguen al titular anterior, teniendo en cuenta las condiciones en que se viniese realizando el aprovechamiento».

6. Por todo lo expuesto, debe considerarse desafortunada la jurisprudencia mencionada que atribuye la propiedad de los recursos de la sección A de la Ley de Minas al propietario del suelo, en virtud de su falta de apoyo, tanto histórico como de la legalidad vigente.

Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ
Departamento de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense

