

Comentarios a la Ley 22/1973, de 21 de Julio, de Minas

Daniel Terron Santos
Departamento de Derecho Administrativo
Univesidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN.

La actual Ley de Minas data de 1973, (Ley 22/1973, de 21 de julio), texto que hunde sus raíces en la Ley de 11 de febrero de 1969 (RCL 1969, 262), a través de la cual se aprobó el II Plan de Desarrollo Económico y Social, estableciendo en su artículo 1, como finalidad primordial del Plan, «la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre», señalando en el apartado a) del artículo 6 que se concedería especial atención «a los recursos naturales, mediante la elaboración de un Programa Nacional de Investigación Minera».

De los trabajos preparatorios destinados para dar forma a este mandato legal, se extrae como conclusión la necesidad de dotar de mayor ámbito y contenido al proyectado Programa Nacional de Investigación, con objeto de afrontar el estudio y solución de cuantos problemas pudieran oponerse a la deseable expansión de nuestra minería. Con esta finalidad se emprendió y llevó a cabo por el Ministerio de Industria la elaboración del Plan Nacional de Minería, en el que se destinó un capítulo al Programa Nacional de Investigación Minera y los tres restantes al Programa Nacional de Explotación Minera, a la Actualización de la Legislación Minera y a la Política Social en la Minería, procediéndose de forma simultánea y coordinada por los distintos grupos y comisiones de trabajo a la realización de los estudios correspondientes a cada uno de los capítulos citados.

La actualización de la legislación por mas que la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 hubiera mostrado su eficacia, si bien como la propia exposición de motivos de la Ley 22/1973 indica, avalando las imperfecciones inevitables y lógicas, a lo que debemos añadir y la evidente falta de adecuación de la normativa a la situación, no ya en fechas mas o menos recientes, sino en 1973, por lo que la reforma minera se evidenció como una tarea conveniente y provechosa tan pronto se dispuso de los primeros datos sobre la situación real de todos los registros mineros existentes en el país. La comprobada inactividad en gran parte de estos registros, el reconocimiento insuficiente de muchos yacimientos, su deficiente aprovechamiento a causa de la utilización de procedimientos y técnicas anticuadas, el minifundismo existente y otros factores similares pusieron de relieve la necesidad de acometer la revisión, entre otras disposiciones, de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 (RCL 1944, 1063 y RCL 1945, 775), para adaptarla a las variaciones de orden técnico y económico y medioambiental operadas en el campo de la minería desde su promulgación.

La revisión de aquella Ley, aún sin ser una alteración radical de los principios generales que la informan, de gran tradición histórica y jurídica en la vida del país y que de manera tan notable han influido en gran número de legislaciones mineras, principalmente de Centro y Sudamérica, necesita superar como la propia Exposición de Motivos de la nueva Ley refiere *“las inevitables y lógicas imperfecciones de todo texto legal, la eficacia de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 (RCL 1944, 1063 y RCL 1945, 775), como instrumento jurídico ordenador de una riqueza fundamental en la vida económica del país, ha quedado patentemente demostrada durante los 29 años de su vigencia”*. Por ello, una adaptación de sus preceptos al cuadro general que va a marcar el movimiento de buena parte de 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, es suficiente para dar forma a un texto que tenga una vocación de permanencia y eficacia, como se habrá de demostrar, ya que la Ley actual data de 1973, es decir 29 años de vigencia, sin que sus preceptos fundamentales se hayan visto significativamente alterados[1]. Se hace evidente que al margen del texto de esta Ley no es la única norma que afecta a la minería en sí o a actividades íntimamente relacionadas con ella, circunstancia que da muestras de la obsolescencia de la que empieza a adolecer el texto, circunstancia que se acentúa con la desaparición de la actividad minera extractiva tradicional en el sector del carbón.

LA LEY 22/1973.

La división de la Ley en trece títulos, compuestos por diferentes capítulos, además de contar con 121 artículos, cinco Disposiciones Finales, diez Disposiciones Transitorias y una Disposición Adicional, da idea de la amplitud de la misma y de la pormenorizado de su regulación, que abarca desde aspectos de la explotación en sí misma hasta la regulación de las autorizaciones, pasando por la concesión de permisos, o el establecimiento de sanciones.

El ámbito de aplicación de la Ley se encuentra estrechamente vinculado con el tema de la naturaleza jurídica de los yacimientos minerales de origen natural, así como de los demás recursos geológicos como bienes de dominio público, y con el ámbito de aplicación y la clasificación de los recursos como su propio nombre indica, a la vez que se mantiene la concesión administrativa como institución tradicional y principio básico de nuestro ordenamiento minero.

Sin perjuicio de que a través de un Reglamento posterior se proceda a una enumeración lo más completa posible de los recursos y sus distintas variedades, se ha optado por establecer en la Ley una clasificación más radical y simplista de los mismos que integran las dos tradicionales secciones A) y B), suprimiéndose las subdenominaciones de «rocas» y «minerales» utilizadas por la anterior Ley de Minas de 19 de julio de 1944 que científica y técnicamente eran incorrectas para gran número de las sustancias incluidas en una y otra sección. Se crean así tres secciones, en la primera de las cuales se incluyen la mayoría de las que se denominaban «rocas»; en la segunda, las aguas minerales y las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de las operaciones reguladas por esta Ley, y en la tercera, cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no están incluidos en las anteriores.

Con el fin de soslayar los inconvenientes de una clasificación rígida, se faculta al Gobierno para trasladar, en determinadas circunstancias, los recursos de una a otra sección, mediante un sistema respetuoso con las garantías jurisdiccionales de los interesados y con los derechos previamente adquiridos.

La acción estatal, entendida como la realización de estudios, recopilación de datos y protección del medio ambiente[2] encomienda al Estado la adecuación periódica del Programa Nacional de Investigación Minera y el de Revalorización de la Minería, previendo y promoviendo en medida de lo posible la colaboración de los particulares con la Administración en la obtención de muestras y datos de origen geológico.

En materia de reservas a favor del Estado, se han introducido las variaciones aconsejadas por la experiencia obtenida tras la promulgación del Decreto 1009/1968, de 2 de mayo. Las reservas se van a clasificar en especiales, provisionales y definitivas y, salvando las particularidades que necesariamente han de llevar consigo, el procedimiento para su declaración ha quedado asimilado, en lo posible, al de los permisos de investigación y concesiones de explotación. De igual modo se atribuye al Gobierno la competencia para regular el régimen de las minas cuya explotación directa ejerce actualmente, así como el de aquellas que se reserve en

el futuro.

El texto de la Ley también se va a encargar de perfilar a *grosso modo* los sistemas de actuación que se han de llevar a cabo para la exploración, la investigación y la explotación de reservas, con el manteniendo del criterio tradicional seguido en esta materia, de tal forma que se respetarán los derechos adquiridos por los solicitantes o titulares de derechos mineros situados en las zonas reservadas, aunque agilizando los medios con que ha de contar el Estado para evitar que hipotéticos derechos expectantes puedan entorpecer una racional investigación de los recursos minerales del país.

La Ley dedica el Título III a la regulación de los aprovechamientos de la sección A)[3], atribuyéndose el derecho preferente a su explotación con carácter general a los dueños de los terrenos en que estén enclavados dichos recursos.

El ejercicio de este derecho queda condicionado, no obstante, a la obtención de la pertinente autorización de explotación y a la presentación de los planes de labores correspondientes, lo que permitirá garantizar el mejor aprovechamiento de la riqueza representada por esta clase de recursos que por tratarse de bienes de dominio público, el Estado podrá explotarlos directamente o ceder su aprovechamiento a terceras personas cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional y si el propietario del terreno rechaza la invitación que se le haga para ello.

El Título IV regula el aprovechamiento de los recursos de la sección B), definiendo con este objeto las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados por acumulaciones de residuos de actividades reguladas por esta Ley. Dentro de las aguas minerales se mantiene la distinción entre las minero-medicinales y minero-industriales, clasificando a las aguas termales que sean destinadas a usos terapéuticos o industriales como aguas minerales a todos los efectos de esta Ley.

Para llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos de la sección B), deberá obtenerse la debida autorización de aprovechamiento, estableciéndose las oportunas prioridades en los tres tipos de recursos que en la sección se incluyen y creándose para las estructuras subterráneas, de tanta importancia en la protección del ambiente, perímetros de protección similares a los de las aguas minerales.

La regulación de la investigación y aprovechamiento de los recursos de la sección B) es estudiada en el Título IV de la Ley, que comenzando por definir lo que ha de entenderse por terrenos francos y terrenos registrables, en base a los conceptos ya utilizados por la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, solventando los problemas de precisión, de la que carecían en la legislación anterior. Con la nueva regulación se introduce una importante novedad al establecer la posibilidad de que determinadas zonas sean declaradas no registrables por razones de interés público, a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos interesados y del de Industria. Otra innovación importante está constituida por la introducción de una nueva figura jurídica, el **permiso de exploración minera**, que tendrá por objeto permitir 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.

El tema referente a los permisos de investigación, se ha visto atenuado en cuanto a la aplicación del principio absoluto de prioridad que se recogía en la Ley anterior, 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. 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. Sin perjuicio del aludido principio de prioridad, de tanta raigambre en nuestro Derecho minero y que ha sido el estímulo determinante del hallazgo de gran número de yacimientos, se ha dado entrada a otros

factores, como la solvencia científica, técnica y económico-financiera de los solicitantes, lo que permitirá contar con mayores garantías en cuanto al cumplimiento de los proyectos de investigación minera.

Para solventar los inconvenientes que planteaba en su origen la regulación anterior sobre este punto, con la nueva regulación, aquellos terrenos que resulten francos (abiertos, libres) como consecuencia de la caducidad de un permiso o concesión o del levantamiento de una reserva, verán determinada la prioridad entre los solicitantes por medio de un **concurso público**.

En cuanto a lo referente a la explotación de las sustancias minerales de la sección C)[4], la Ley distingue entre las concesiones directas y las concesiones derivadas de permisos de investigación, definiéndose los derechos que comportan y las obligaciones que recaen sobre sus titulares, tendentes estas últimas a asegurar la continuidad en la realización de las labores extractivas, que deberán ser proporcionadas en medios técnicos y económicos a la importancia de los yacimientos y a la extensión de las concesiones otorgadas. Se establecen con la precisión necesaria, las condiciones que han de concurrir para el otorgamiento de toda concesión minera, entre las que destaca la exigencia rigurosa de haber sido plenamente comprobada la existencia de un recurso susceptible de aprovechamiento racional.

Las concesiones mineras se otorgarán, en lo sucesivo, por un período de 30 años, prorrogables por plazos iguales hasta un máximo de 90 años. Finalmente, se procede a la introducción de un nuevo módulo o unidad, la **cuadrícula minera**, en sustitución de la pertenencia minera establecida en la legislación anterior. La designación y demarcación por medio de meridianos y paralelos en forma de cuadrículas mineras facilitará la recogida y clasificación, por máquinas ordenadoras, 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.

A través de la Ley 54/1980, se introduce una nueva sección, denominada D) (ex art. 1), quedando excluida de la Sección C) originaria, de tal forma que todos los preceptos de la Ley de Minas que hagan referencia a la Sección C), se entenderán igualmente aplicables a la nueva Sección D)[5], *“sin perjuicio de las salvedades que para ésta se establecen en dicha Ley”*.

La sistematización de las causas que pueden dar lugar a la terminación de expedientes y cancelación de explotaciones autorizadas, con carácter general se remite al régimen contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo[6]. En tanto que la regulación de las causas de caducidad de autorizaciones, permisos y concesiones que se encuentran recogidas en el Título VII de la Ley, se ha previsto una normativa conducente a la utilización más rigurosa por la Administración de las facultades que tenía atribuidas por la legislación anterior, aunque con la moderación necesaria para que el ejercicio de las mismas se dirija, de modo especial, a sancionar conductas que patenten una voluntad deliberada de incumplir las obligaciones exigibles en materia de exploración, investigación o explotación o de actuar con fines especulativos u otros distintos a los pretendidos por esta Ley.

La regulación de las condiciones para ser titular de derechos mineros, es más detallada y amplia que las normas contenidas en el Decreto 4111/1964, de 10 de diciembre, tratando de lograr la mayor aproximación posible al régimen general vigente sobre inversiones extranjeras, aunque manteniendo las particularidades propias de un sector, como el minero, tradicionalmente sometido a una ordenación especial.

La reafirmación del principio clásico de **libertad de contratación entre las partes interesadas** va a ser la nota predominante en la regulación de la transmisión de derechos mineros, sin perder de vista el control por

La Administración encargada de vigilar la concurrencia, velando por que los adquirentes, lleven a cabo la adquisición conforme a las condiciones legales exigidas. Tratándose de permisos de investigación y de concesiones de explotación de recursos de la sección C), se establece también la necesidad de acreditar la solvencia económica de los cesionarios, en consonancia con lo establecido por los solicitantes de dichos permisos y concesiones en el Título V de la Ley. Una novedad importante, cuya necesidad se había hecho sentir en la práctica, se introduce, al permitir que las concesiones de explotación puedan ser arrendadas por niveles o recursos, siempre que así se autorice por la Dirección General de Minas.

Las modalidades a que pueden acogerse los titulares de derechos mineros en orden a la ocupación temporal y expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la ejecución de sus trabajos, se detallan en el Título IX, buscando la mayor adaptación entre las exigencias propias de la minería y lo dispuesto en la legislación general vigente en la materia. Explícitamente se reconoce la potestad de utilizar los beneficios expropiatorios previstos en la Ley a los explotadores legalmente autorizados de recursos y a los adjudicatarios de las reservas provisionales y definitivas a favor del Estado.

La regulación de los cotos mineros y de los establecimientos de beneficio, tiene el firme propósito de provocar la potenciación al máximo nivel de la creación de los primeros de éstos, con objeto de fomentar la concentración de aprovechamientos, conseguir en cada caso las dimensiones adecuadas que permitan alcanzar una mayor productividad y reducir el minifundismo existente en muchas zonas del país.

El propio texto legal se encarga de relatar las atribuciones que corresponden a los diversos Órganos del Ministerio de Industria y el ámbito de actuación profesional de los titulares de Minas, Ciencias Geológicas, Físicas y Químicas, así como a otros titulados universitarios a los que se les reconozca la especialización correspondiente. De la misma forma se señalan los límites mínimo y máximo de las multas aplicables a las infracciones que no estén específicamente sancionadas con la caducidad de los derechos mineros regulados en la Ley.

En las disposiciones finales, la lado de la disposiciones típicas como puedan ser la fijación de la fecha de la entrada en vigor de la Ley, se prevé la facultad que asiste al Gobierno para promulgar las disposiciones precisas para la introducción del factor de agotamiento de nuestro sistema tributario y la regulación de los estímulos fiscales aplicables a la formación de cotos mineros, así como la adaptación a la presente Ley del Estatuto sobre la Explotación de Aguas Minero-Medicinales.

El elevado número de disposiciones transitorias, se encuentra plenamente justificado, habida cuenta de la función de las mismas que no es otra que encargarse de establecer las prevenciones necesarias para acomodar a los preceptos de la Ley las situaciones nacidas al amparo de legislaciones anteriores. Hay que destacar, de manera especial, el tratamiento aplicado a las concesiones mineras que, otorgadas con anterioridad a la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, continúen todavía inactivas, situación plenamente negativa para la creación de riqueza y muy perjudicial para el desarrollo de nuestra minería, y a la que se ha dado una solución que concilia convenientemente los intereses generales del país con los particulares de los concesionarios afectados por la disposición.

Finalmente, se incluye una disposición adicional en la que, reconociéndose la importancia que para un aprovechamiento racional de los recursos tiene el tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos, se señala al Gobierno el plazo de un año para remitir a las Cortes un Proyecto de Ley por el que se regule el aprovechamiento de los indicados recursos.

CONCLUSIONES.

A pesar del tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley de Minas en 1973, el texto no ha sufrido cambios traumáticos, mas bien ha sido complementado con desarrollos legislativos posteriores, dada la facilidad del texto de la Ley que se presta a ello, gracias a su generalidad y flexibilidad.

A pesar de ser un texto "antiguo", regula, en cierto modo, un tema como es el del medio ambiente que en la fecha de la Ley no era precisamente la principal, teniendo en cuenta la situación económico-social de la época, sin embargo la Ley prevé la importancia que este apartado de la minería, desafortunadamente, no se conoce actividad minera que no menoscabe en alguna forma u otra el medio ambiente, dada la vaguedad de éste. Aún así la regulación de este texto legal realiza un esfuerzo serio para intentar de alguna manera regular el sector de la manera que resulte menos traumática para nuestro entorno, sin dejar, por ello, de respetar la regulación mas clásica de la minería en España.

El abandono paulatino de la actividad extractiva de interior, sustituida por una explotación de superficie, está dejando entrever lagunas en la legislación que hacen preciso una adaptación de la misma a los nuevos tiempos que corren. Como principal caballo de batalla se incluyen aquellos aspectos medioambientales que en la legislación vigente no se mostraban tan evidentemente faltos de regulación como sucede en la actualidad.

[1]La primera modificación llevada a cabo sobre este texto legal es la que produce la ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, dedicando especial atención a los recursos de carácter energético, incidiendo efectivamente sobre la Ley de 21 de julio de 1973, si bien no entra a redactar nuevamente los preceptos por ésta contenidos.

[2]La protección del medio ambiente va a ser una nota muy a tener en cuenta, sobre todo en los supuestos de la minería del carbón, donde el abandono de los métodos tradicionales de extracción a través de galerías subterráneas, sustituido por un sistema mucho mas dañino para el medio ambiente como son las denominadas como explotaciones "a cielo abierto", no hay mas que ver el ejemplo que constituyen las extracciones de mineral de Río Tinto, o a nivel internacional las de Potosí en Perú. Sin embargo tampoco se puede perder de vista la ubicación de los escombros procedentes de las explotaciones tradicionales, depositados en las clásicas escombreras, que a raíz de la normativa comunitaria acaecida sobre el sector, van a presentar un serio handicap para la minería tradicional, ya que al superar con creces los niveles mínimos de contaminación establecidos, se van a encontrar con la posibilidad de tener que soportar fuertes sanciones económicas, además del cierre de las mencionadas escombreras con el coste correlativo que ello va a llevar aparejado.

[3] *Vid.* Comentario al Título III de la Ley 22/1973, de 21 de julio de 1973, Código de Derecho Administrativo, Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 1756 y ss., según el cual son recursos de la Sección A) fundamentalmente aquellos a los que se refiere el art. 3.1 A9 de la Ley 22/1973, es decir las rocas explotadas mediante canteras. Cuyo aprovechamiento y explotación no se somete a concesión, sino que a diferencia de lo que ocurre con los recursos de la Sección C), son sometidos a un mera autorización, estableciendo una cláusula, por la cual, cuando los recursos se hallen en terrenos privados podrán explotarlos los dueños de los mismos, incluyendo al Estado, Provincias o Municipios. Para los supuestos en que se encuentren el terreno de dominio y uso público, serán de aprovechamiento común (ex art. 16).

[4] *Vid.*, art. 3.1 C) de la Ley 22/1973, de 21 de julio de Minas. La Sección C) está comprendida por cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores secciones (A y B) y, sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley.

[5] *Vid.*, art. 1.1 Ley 54/1980, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley de Minas 22/1973, de 21 de

julio, incluye dentro de esta nueva sección, los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.

[6] El art. 82 señala como causas de terminación de los expedientes y cancelación de las inscripciones, además de las propias que se señalen por esta Ley, lo harán también por las causas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo, hay que tener en cuenta la fecha, ya que en la fecha de la publicación de la Ley de Minas, la Ley de Procedimiento Administrativo era la Ley de 17 de julio de 1958, no la Ley 30/1992 LRJPAC.