

ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA FUTURA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN MINERO



José Lorenzo Daniel

Nace en Utrillas (Teruel) en Diciembre de 1954, realiza sus estudios de Ingeniero Técnico de Minas en la Escuela Politécnica de Manresa. Su relación con la minería, la tiene en empresas como MFU, Minas Escucha, UMESA y MIBSA. Desde 1989 hasta 1998 ejerció como titulado de grado medio en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo (ahora en excedencia). Actualmente, desde el 1998, trabaja como Ingeniero Técnico de Minas en la Sección de Minas de Zaragoza del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón.

INTRODUCCIÓN:

La vigente Ley de Minas fue concebida bajo un determinado orden político, económico y social que reinaba en este país a comienzo de los años 70, y fue fruto de la Ley que aprobó el II Plan de Desarrollo Económico y Social. Una de las finalidades primordiales del Plan consistía en la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, concediendo especial atención a los recursos naturales mediante la elaboración de un Programa Nacional de Investigación Minera.

Es evidente que la situación actual del país difiere bastante de la de entonces. Los cambios operados de tipo político, económico y social, han configurado una nueva sociedad.

Paralelamente, en los últimos años ha aparecido una creciente conciencia social y política sobre los valores medioambientales. Prueba de ello es la abundante legislación sobre la materia publicada durante el año 2006. Se han aprobado a nivel estatal la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente (incorpora las directivas 2003/4CE y 2003/35CE). En la

Comunidad Autónoma de Aragón, que tiene transferidas las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de medioambiente, ha sido aprobada la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.

Actualmente existen diferentes leyes en el marco normativo estatal que afectan al ámbito minero. La futura regulación minera deberá de tener en cuenta este hecho, integrando en su estructura los aspectos mineros contenidos en las regulaciones mencionadas.

Como puede apreciarse, muchas variables han cambiado, tanto en el orden interno como externo del Estado, afectando a la ordenación del sector minero. Sin embargo la Ley de Minas permanece prácticamente invariable, evidenciando el desfase existente entre ella y el orden socioeconómico actual. Los poderes públicos deben evitar que el orden jurídico en materia de minas se distancie cada vez más de la realidad socioeconómica que está llamado a regular.

CLASIFICACIÓN DE RECURSOS:

Uno de los aspectos que la futura regulación minera debería de abordar es la modificación de la actual clasificación de los recursos minerales. Esta ha sido objeto de numerosos recursos judiciales y aún hoy en día se debate sobre si una determinada sustancia debe de encuadrarse en la sección A) o en la C). Esto obviamente produce inseguridad jurídica a los ciudadanos solicitantes de derechos mineros y no es deseable que la columna vertebral de una regulación tan importante como la minera pueda estar constantemente en entredicho.

La Ley de Minas de 1973 optó por establecer una clasificación más simple de los recursos geológicos mineros, suprimiendo las denominaciones de Rocas y Minerales que en la Ley de 1944 integraban las secciones A) y B), por resultar incorrectas técnica y científicamente para muchos de los recursos incluidos en uno y otro grupo.

El nuevo sistema de clasificación de los recursos minerales que introduce la Ley de 1973 es de carácter económico, y los parámetros que determinan la inclusión de un mineral en la sección A) o en la C) han sido establecidos en el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fija criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas. La

sección B) incluye las aguas minerales y termales, estructuras subterráneas y los yacimientos de origen no natural formados como consecuencia de labores mineras.

En definitiva, el sistema empleado para la clasificación de los recursos geológico mineros no sigue la línea tradicional. La Ley tiene en cuenta, salvo en el caso concreto del régimen jurídico de la sección B), la importancia económica de la explotación para su inclusión en la sección A), o en la C), y su carácter energético para su pertenencia a la sección D).

Este sistema de clasificación permite que un mismo recurso minero pueda pertenecer indistintamente a la sección A) o C). En este sentido la sentencia de la Sala de lo contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha de 4 de enero de 1999 dice que “la conclusión que cabe extraer de la normativa vigente, a la luz de la doctrina jurisprudencial, es que como señala la resolución impugnada, con esos criterios desde el granito hasta el oro, cualquier recurso minero que no incurra en el ap. a) del artículo 1 del Real Decreto 107/1995, puede clasificarse en cualquiera de las secciones A) o C), dependiendo de la concurrencia o no de los criterios establecidos en el ap. b) del citado precepto. Esto significa que la misma sustancia podrá en unos casos recibir el tratamiento administrativo propio de la sección A), Autorización y en otros el de la sección C), Concesión, en función de las características económicas, laborales y comerciales concretas en que vaya a llevarse a cabo la explotación”.

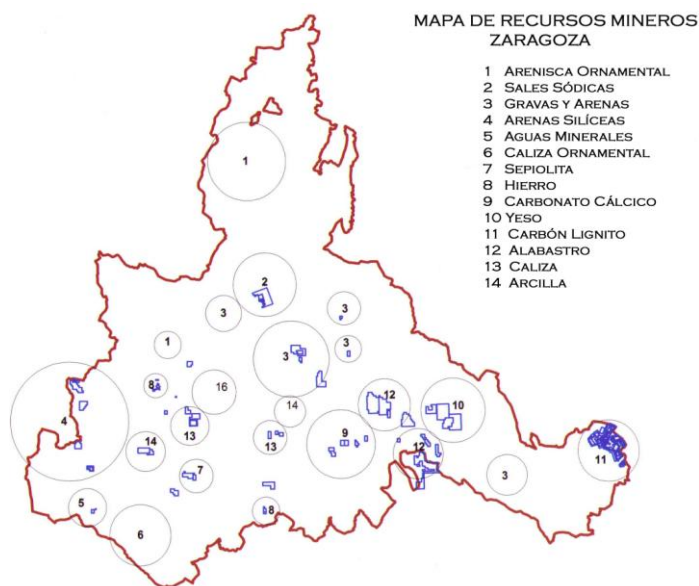
Esto provoca situaciones discriminatorias entre competidores que explotan un mismo recurso dentro del mismo sector económico y espacio geográfico. Así por ejemplo nos podemos encontrar una explotación de grava y arena bajo el régimen jurídico privatista de Autorización, junto a otra gravera que explota bajo el régimen jurídico concesional. Lógicamente el segundo compite en ventaja con respecto al primero, debido a los beneficios propios que se derivan de una concesión de explotación: de un lado la utilidad pública inherente al título de concesión que faculta al titular a iniciar expediente de expropiación forzosa u ocupación temporal de los terrenos necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios; y de otro los beneficios fiscales previstos en la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la

Minería, como son el factor agotamiento y la libertad de amortización en la parte correspondiente a las inversiones en activos mineros.

Otro problema añadido que plantea dicha clasificación es que han transcurrido más de doce años desde la promulgación del citado Real Decreto 107/1995, con lo cual los parámetros económicos que se establecieron originalmente se encuentran desfasados de manera que gran parte de las explotaciones que actualmente se encuentran clasificadas en la sección A), deberían estar clasificadas por su importancia económica en la sección C).

La confusa redacción del Real Decreto 107/1995 y su posterior corrección de errores, como decía anteriormente ha planteado bastantes recursos judiciales acerca de la clasificación de las sustancias minerales, así como sobre la idoneidad de solicitar una concesión directa de explotación para gravas con destino a la fabricación de hormigones, morteros, revoques, aglomerados asfálticos u otros productos análogos.

Recientemente la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha de 20 de



marzo de 2007, ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Director del Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Zaragoza que declaraba la cancelación de la Concesión Directa de Explotación denominada

“LAS CANTERAS”, para el aprovechamiento de áridos con destino a la fabricación de hormigones, morteros, revoques, aglomerados asfálticos u otros productos análogos.

Sin embargo, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Aragón con fecha de 6 de marzo de 2006, desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Diputación General de Aragón contra

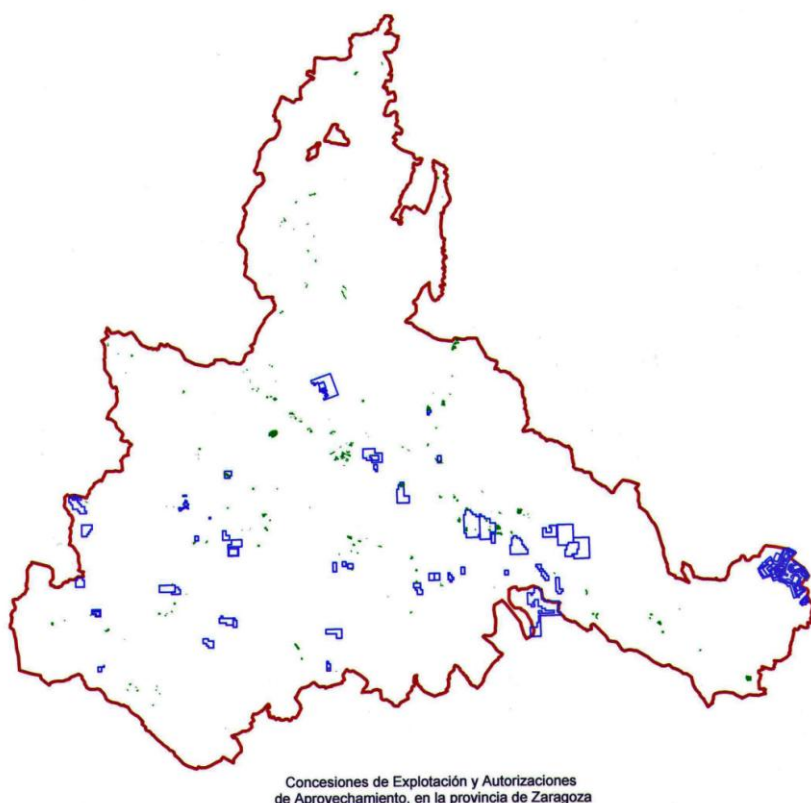
la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 que reconocía como situación jurídica individualizada el derecho de la entidad actora a que se tramite su solicitud de Concesión Directa de Explotación dentro de la sección C), de la Ley de Minas, para gravas y arenas destinadas a la fabricación de hormigones, morteros, revoques, aglomerados asfálticos u otros productos análogos.

Estamos ante dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de signo distinto sobre idéntico objeto jurídico, lo cual pone de relieve que el actual sistema de clasificación de recursos geológico mineros no ofrece la suficiente seguridad jurídica a los solicitantes de derechos mineros, por lo que sería conveniente que la próxima regulación básica del sector minero determinara con la suficiente precisión el régimen jurídico al que debe de estar sometido cada uno de los recursos minerales. Asimismo, en el caso de que la futura Ley de Bases del sector minero establezca dos secciones A) y B), sería conveniente que la misma indicara mediante un listado cerrado los recursos que deban integrar la sección de carácter concesional, pasando el resto de recursos por exclusión al régimen privatista de Autorización.

DERECHO PREFERENTE

Otra de las cuestiones que la nueva regulación debería abordar es la conveniencia o no de seguir manteniendo el derecho preferente, uno de los más característicos y destacables del ordenamiento minero español desde su inicio. Se trata de un principio muy arraigado en el derecho de minas, “prior tempore potior iure”, es decir la prioridad en la tramitación de los derechos mineros se establece por el orden de presentación de las solicitudes.

El artículo 100.2) del Reglamento General para el Régimen de la Minería, establece que *“el orden de presentación de solicitudes a los efectos de adquirir la prioridad sobre terrenos francos y registrables se adquirirá por el de llegada al local en que deban esperar los interesados en el momento de pasar al despacho o ventanilla señalado para el registro de esta clase de solicitudes adoptándose por el Delegado provincial las medidas necesarias a dichos fines”*. Lo que indica hasta qué punto el legislador cuidó de que este derecho quedase perfectamente regulado dada su importancia.



Entre las notas positivas de este derecho preferente cabe destacar el descubrimiento de no pocos yacimientos mineros habidos durante estos últimos años en el país. El lado negativo lo constituye el hecho de ser el causante de una parte considerable de

peticiones de derechos mineros que responden a motivos puramente especulativos y no a una verdadera investigación científica o proyecto minero. El daño que este tipo de solicitudes causa a la ordenación minera es enorme ya que inmovilizan parte de la superficie del catastro minero con fines no estrictamente mineros. Este tipo de solicitudes suponen un freno al desarrollo minero; no hay que olvidar que los procedimientos de expedientes de permiso de investigación son de naturaleza reglada.

El legislador, conector de la especulación de derechos mineros habida con la ley anterior, trató de corregir dicha situación introduciendo factores como

la solvencia científica, técnica y económico-financiera de los solicitantes, lo que permitiría contar con mayores garantías en cuanto al cumplimiento de los proyectos de investigación minera. La situación a pesar de las buenas intenciones del legislador no ha mejorado. Actualmente el derecho preferente no tiene el sentido que podía tener antaño cuando el conocimiento geológico del territorio era escaso.

En consecuencia, a fin de limitar la acción especulativa sería muy interesante que la nueva regulación minera estableciese el sistema de concurrencia competitiva a la hora de otorgar derechos mineros, asegurando la igualdad entre los participantes y la elección del proyecto más adecuado y conveniente al interés general. Igualmente la nueva ley debe de ser más precisa a la hora de exigir garantías al titular de un derecho minero. Asimismo, los conceptos jurídicos indeterminados tales como la solvencia técnica y económica, explotación racional o interés general deberían ser concretados de forma más explícita en la nueva regulación.

Los distintos borradores que se han distribuido de la futura Ley de Bases del Régimen Minero proponen como medida contra la especulación la reducción de superficie de la cuadrícula minera. Actualmente, con los medios técnicos e informáticos existentes no es necesaria y cabría analizar la posibilidad de suprimirla.

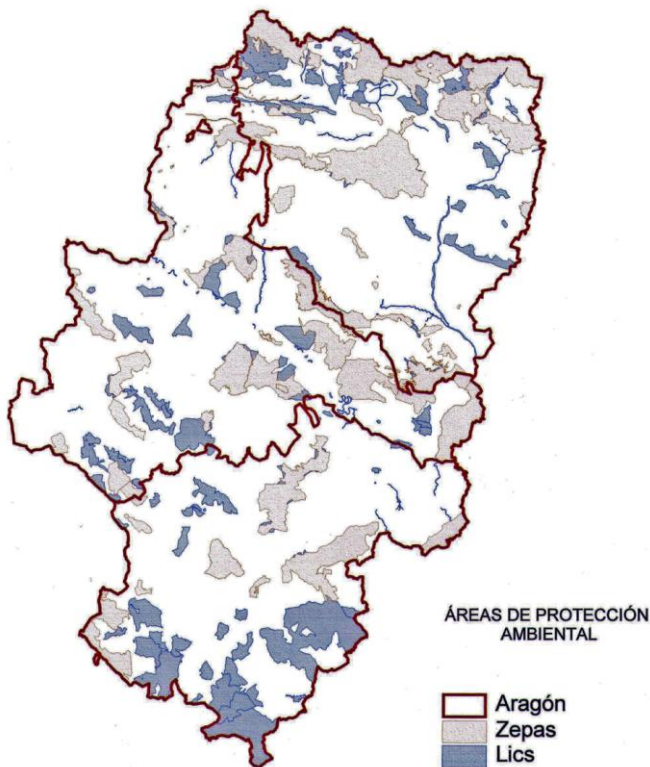
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO. CREACIÓN DE ESPACIOS MINEROS.

La planificación territorial debe decidir la localización más adecuada de las distintas actividades humanas, dentro de un determinado ámbito territorial, valorando los potenciales impactos que éstas podrían provocar, sin perder de vista que existen medidas para reducir, eliminar o compensar los efectos negativos. Igualmente debe determinar el grado de compatibilidad de dichas actividades sobre un mismo espacio territorial.

La actividad minera se ejerce sobre un espacio físico sobre el que concurren diferentes administraciones con competencias diversas. Sería conveniente dada la descoordinación existente articular un procedimiento conjunto para el otorgamiento de títulos mineros en el que se garantizase la

intervención de todas las instancias públicas implicadas, en orden a otorgar la mayor seguridad jurídica y evitar que actuaciones autónomas de alguna administración impida a otras el ejercicio de sus competencias

Hay que evitar que explotaciones mineras debidamente autorizadas por la Administración sectorial entren en contradicción con la calificación otorgada al suelo en los instrumentos municipales de planeamiento. Para ello, previo al inicio de cualquier expediente sobre derechos mineros, al igual que se viene realizando actualmente con el procedimiento de impacto ambiental, en el nuevo régimen minero debería preverse la formulación de consultas previas a las distintas administraciones públicas y organismos afectados, con el fin de que el solicitante conociese lo antes posible las posibilidades reales de llegar a buen término su expediente.



Si sobre ese mismo ámbito geográfico existen o se prevén otros usos distintos al minero, o incluso otros proyectos mineros, habría que apreciar cuál de ellos ofrece para la sociedad un mayor interés, prevaleciendo, en caso de incompatibilidad, aquél que realmente suponga una mayor racionalización y un mejor aprovechamiento de la utilización del espacio geográfico.

En todo caso, cuando los recursos mineros son abundantes, y sólo en ese caso, se pueden plantear soluciones alternativas de localización, de acuerdo con las directrices de ordenación del territorio.

En este sentido, un aspecto diferenciador de la actividad minera respecto de otras actividades, que los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos habrán siempre de considerar y evaluar, es que la actividad minera está estrechamente condicionada por la localización y existencia de los

recursos mineros. Conseguir áridos para su aprovechamiento directo en obras de infraestructura y construcción resulta cada vez más difícil en el entorno de las grandes ciudades, bien sea por limitaciones de los planes urbanísticos o bien por agotamiento del propio recurso.

Mientras que una industria fabril es objeto de un exhaustivo estudio de localización dentro de un determinado ámbito geográfico, pues su éxito o fracaso puede depender en gran medida del acierto o no en la elección del emplazamiento, la industria extractiva ha de adecuarse necesariamente a la ubicación del yacimiento minero.

Asimismo, cabe recordar aquí también la notable importancia de la actividad extractiva por lo que supone de garantía de suministro de materias primas para otras actividades económicas, aspecto que ha de ser tenido en cuenta en los correspondientes instrumentos de planificación. En cierto modo, una planificación inadecuada podría limitar el acceso a determinados recursos mineros básicos para el desarrollo de ciertos sectores industriales.

Sería interesante que la nueva Ley Básica del Sector Minero abordara el tema de la creación de espacios o áreas mineras por parte de los respectivos Gobiernos Autonómicos, donde los explotadores mineros pudiesen ejercer su actividad sin obstáculos. Las Comunidades Autónomas conocen perfectamente la localización de sus recursos geológico mineros de interés para el desarrollo de la sociedad. No sería, por tanto, una cuestión difícil delimitar dichas áreas del mismo modo que se delimitan otras zonas de carácter ambiental. Esta medida podría impulsar el sector de una forma notable ayudando como lo ha hecho siempre al desarrollo sostenido del país.

En este sentido, la imprescindible nueva legislación minera habrá de tener en cuenta los criterios de protección medioambiental y urbanísticos, así como los de coordinación con planes de ordenación del territorio y planificación de infraestructuras, promoviendo simultáneamente un aprovechamiento minero racional y equilibrado con los distintos usos y valores del territorio.

José Lorenzo Daniel

Col n°: 227