

## II. EXTRANJERO

### LEGISLACIONES MINERAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (\*)

*SUMARIO:* I. *Introducción:* 1. Propiedad y soberanía. 2. Derecho regaliano. 3. Apropiación. 4. Estados federales.—II. *Características de las legislaciones mineras en los Estados miembros de la CEE:* 1. Gran Bretaña e Irlanda del Norte. 2. República de Irlanda. 3. Grecia. 4. Italia. 5. Bélgica y Países Bajos. 6. Francia. 7. Luxemburgo. 8. República Federal de Alemania. 9. Dinamarca y Groenlandia.—III. *Elementos esenciales de una legislación minera moderna:* 1. Clasificación de sustancias minerales. 2. Los empresarios mineros. 3. Fases sucesivas y la cuestión de exploración. 4. La seguridad de la posesión de los títulos mineros. 5. «Offshore». 6. Intervenciones del Estado. 7. Fiscalidad e incentivos fiscales. 8. Limitaciones del medio ambiente.—IV. *Algunas consideraciones sobre la legislación española.*—V. *Conclusiones.*

#### I. INTRODUCCIÓN

Europa es un viejo país que ha estado impregnado de influencias culturales diversas. No hay, pues, que extrañarse que los sistemas jurídicos de los diversos Estados europeos, y principalmente los Estados miembros de la CEE, sean de inspiraciones distintas. De otra parte, las actividades mineras son, al menos en la mayor parte de estos países, muy antiguas; las reglas de derecho que les han sido aplicadas han evolucionado en el curso del tiempo, aunque frecuentemente, demasiado frecuentemente, los textos actualmente en vigor quedan marcados de

---

(\*) Traducido por Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR. Pierre LEGOUX es un experto de renombre mundial en política, economía y legislación minera. Ha sido Presidente de la Sección Jurídica del Consejo General de Minas de Francia y Jefe de las Delegaciones francesas ante numerosos organismos internacionales, tales como Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), Organización de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y Fondo Rotatorio de las Naciones Unidas; asesor especial de las N. U. Ha participado en calidad de Director en la elaboración de numerosos planes, programas y textos legales, particularmente del ámbito francófono. En 1983 fue invitado por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Minas de Madrid y por la Dirección General de Minas a las «Jornadas Mineras en Homenaje a los Hermanos Elhuyar», en el marco del Bicentenario del Descubrimiento del Wolframio. En estas Jornadas pronunció una interesante conferencia titulada «Legislations minières des Etats membres de la Communauté Economique Européenne», en la que presenta la evolución y situación actual de los sistemas de ordenación minera en los diferentes países de la Comunidad Económica Europea. (N. del T.)

recuerdos —un geólogo diría «reliquias estructurales»—, respetables en verdad, pero poco adaptados a las condiciones modernas de investigación y explotación minera.

### 1. *Propiedad y soberanía*

Nos encontramos frecuentemente la noción de propiedad. En todos los Estados de Europa Occidental, la propiedad es considerada como un valor fundamental de civilización y, a este respecto, es el derecho más reconocido y garantizado por las Constituciones. Sin embargo, su contenido ha evolucionado profundamente incluso en los sistemas jurídicos más conservadores, donde su ejercicio experimenta continuamente limitaciones. Frente a este derecho ha sido desarrollada la noción de interés general de la colectividad; además, la soberanía ha dispuesto siempre de un dominio propio que, bajo su forma moderna, toma la forma de dominio del Estado (o de las colectividades). Entre los pueblos de cultura latina, la distinción entre dominio público y patrimonio del Estado está mejor puesta de manifiesto que entre otros. En resumen, la extensión de las actividades económicas de los Estados ha conducido a una forma indirecta de propiedad del Estado y de control de las actividades industriales, por la intervención de empresas públicas, de instituciones más o menos autónomas y de empresas de economía mixta compuestas de capitales privados y capitales públicos. Nos encontramos, en el dominio minero, estos diversos aspectos de la intervención estatal. Además, las actividades mineras son, frecuentemente, consideradas de interés general, lo que da un carácter vivo a las relaciones de conflictos entre la mina y los propietarios superficarios. Todo el mundo sabe que la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales ha sido, bajo distintas fórmulas, muchas veces subrayada por Resoluciones de las Naciones Unidas, principalmente la célebre Resolución 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962. En los países en desarrollo, la confusión es frecuente entre soberanía y propiedad, lo que no ha dejado de arrastrar consecuencias jurídicas controvertidas. En derecho, esta soberanía se ejerce por la promulgación de reglas aplicables a la explotación de estas sustancias naturales, reglas que pueden presentar modalidades muy diversas.

Una primera cuestión es saber a quién pertenecen los recursos minerales. ¿Son una dependencia, un accesorio de la propiedad superficial? ¿Un bien público? ¿Un bien relicto y sin dueño? Puede también considerarse el yacimiento minero como un bien, en sentido económico de la palabra; un objeto cuya existencia es ignorada por todos hasta el día en que un investigador no solamente constata su existencia, sino que, sobre todo, demuestra que puede tener una utilidad económica. ¿Cómo esta «cosa» puede ser un bien sin valor en un momento y susceptible de rendimiento económico en otro? ¿No es el trabajo de los hombres lo que le da una consistencia, lo que justifica el derecho del descubridor?

La respuesta dada a esta cuestión permite una primera clasificación.

Las legislaciones de inspiración anglosajona consideran que la mina es una dependencia de la propiedad de la superficie; éste es el sistema de la accesión, que está todavía vigente en Gran Bretaña y en las dos Irlandas. Este es igualmente el sistema aplicable muy generalmente a los productos de cantera.

Fuera de estos dos casos, la propiedad de la sustancia y minerales es distinta de la propiedad de la superficie.

## 2. *Derecho regaliano*

En las legislaciones inspiradas en el derecho napoleónico —y esto es importante, puesto que las legislaciones de cuatro de los países de la CEE (Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) tienen sus antecedentes inmediatos en la Ley francesa de 21 de abril de 1810— han sido precisas sutilezas jurídicas para volver sobre la afirmación del Código Civil de 1804, que sostiene que la propiedad del suelo «comporta la propiedad del suelo y del subsuelo». Se ha hablado de *res nullius*, pero se reconoce al propietario fundiario «un derecho sobre el producto de la mina concedida»; éste es el origen del canon por disfrute del subsuelo (que en Bélgica no es despreciable). Lo que la Ley de 1810 afirmaba muy claramente es el «Derecho regaliano» del Estado a elegir y designar quién tendrá la disposición de las materias minerales y a concederles un título de explotación muy solemne, puesto que en aquella época (y esto subsiste en Bélgica y en los Países Bajos) se le confería, al margen de la afirmación del Código Civil, el carácter de una propiedad perpetua distinta de la propiedad de la superficie. Se puede, pues, clasificar estos cuatro países dentro del sistema regaliano. Es éste igualmente el caso de Italia, pues la Ley minera declara las minas «bienes inalienables del patrimonio del Estado o de las regiones con estatuto especial», y de Dinamarca para su provincia de Groenlandia; en efecto, en estos países el Gobierno atribuye los derechos mineros al que considera más cualificado técnica y económicamente.

## 3. *Apropiación*

En los países de influencia germánica ha prevalecido una concepción diferente. Después de la Alta Edad Media, los mineros han quedado atados al sistema tradicional de libertad de acción, la *Bergbaufreiheit*; la investigación es libre para cualquiera; los minerales no pertenecen al propietario del suelo, y el derecho de explotar se atribuye a aquel que descubre un yacimiento, constituyendo un bien raíz completamente distinto del terreno superficiario. Aquí, el recurso minero es verdaderamente una *res nullius*. Este es el sistema de la apropiación. Seguramente no sea posible continuar con este sistema de ordenación minera un tanto anárquico; pero se puede considerar que los sistemas de atribución de la mina al primer solicitante, bajo ciertas condiciones, sustentan la misma filosofía; éste es el caso de la República Federal Alemana, Dinamarca y Grecia.

Estas observaciones conducen a una constatación: no hay ninguna unidad, ni incluso ninguna inspiración común, entre los regímenes mineros de los diversos Estados de la CEE. Esta diversidad aparecerá también al nivel de las modalidades de aplicación.

#### 4. Estados federales

Falta igualmente, antes de entrar en detalle, señalar los problemas especiales propios de los Estados de carácter federal y por la tendencia a la descentralización que se manifiesta en ciertos países.

Hasta una fecha reciente, la República Federal Alemana era el ejemplo típico de un país donde el derecho minero podía parecer particularmente complejo. Cuando la República Federal Alemana era una federación de diez Estados (*Länder*), a los cuales se añadía Berlín, no había menos de catorce regiones legislativas diferentes. Una cierta unificación había sido iniciada en 1865 por Prusia, que controlaba entonces una gran parte del territorio de lo que constituye ahora las dos Alemanias. Esta ley prusiana consagraba la práctica de la *Bergbaufreiheit*. La Ley Fundamental de la República Federal Alemana (mayo 1949) estableció el principio de la competencia de los *Länder* en todos aquellos ámbitos no regulados por una ley federal.

Para las minas, la Ley federal de 13 de agosto de 1980, que ha entrado en vigor el primero de enero de 1982 (*Bundesberggesetz*), ha regulado el sector minero, acontecimiento principal en el tema que nos ocupa. Sin que se pueda hablar de centralización aparece, sin embargo, una voluntad de codificación y de coordinación.

En Italia se constata la tendencia inversa. La unificación de leyes mineras fue acometida en 1927; un Real Decreto había sustituido trece legislaciones provinciales o regionales de inspiración muy diversa; pero, sin embargo, quedaron subsistentes leyes regionales en cuatro regiones autónomas con estatuto especial; las dos principales fueron la ley sarda y la ley siciliana. Ahora hay cinco, y la tendencia es la ampliación de las competencias normativas regionales.

En Dinamarca —lo hemos visto ya—, una ley especial mucho más avanzada que la ley metropolitana se aplica en Groenlandia.

En Gran Bretaña, los textos vigentes son similares para Inglaterra, País de Gales y Escocia, pero existe un régimen minero especial para Irlanda del Norte (Ulster).

Francia es un Estado unitario, pero se está desarrollando una política de regionalización que tiende a una descentralización de las decisiones. A pesar de que ninguna medida de política minera se ha tomado todavía para las minas, es probable que las decisiones importantes sean adoptadas en París, aunque delegando determinadas decisiones administrativas que se atribuirán a los Comisionados de la República (los antiguos prefectos) y no al ejecutivo regional.

Examinaremos ahora rápidamente las características de las legislaciones mineras en los diez Estados miembros de la CEE, reservando

para las conclusiones las comparaciones y comentarios a los cuales esta exposición puede dar lugar.

## II. CARACTERÍSTICAS DE LAS LEGISLACIONES MINERAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CEE

### 1. Gran Bretaña e Irlanda del Norte

En el espíritu del *Common Law*, el propietario del suelo se reserva, en Gran Bretaña, un derecho sobre los minerales subyacentes. Pero la propiedad puede tener orígenes diversos y, a menudo, muy antiguos; la propiedad de los minerales puede haber seguido una suerte completamente diferente de la superficie. Así puede darse, cuando los títulos de propiedad no mencionan expresamente la mina, una incertidumbre sobre el verdadero titular de los derechos; en el silencio hay solamente presunción de propiedad del subsuelo. Un proyecto de ley presentado en 1979 con el fin de declarar obligatoria la inmatriculación registral de todos los derechos mineros no fue aprobado; en defecto de inmatriculación registral, los derechos hubieran revertido a la Corona, lo que hubiera clarificado la situación. Aunque Gran Bretaña haya sido un país de grandes propiedades, la división de la superficie es, para el investigador de yacimientos, motivo de dificultades suplementarias.

En este derecho del propietario superficiario sobre la mina existen, no obstante, tres grandes excepciones. De una parte, el oro y la plata, metales monetarios, son de tradición inmemorial propiedad de la Corona; de otra parte, los hidrocarburos y el carbón han sido nacionalizados y son propiedad del Estado o de organismos estatales.

Frecuentemente se ha dicho que no hay ley minera en Gran Bretaña, lo que no es del todo exacto.

Un texto de 1923, *Minas (Working Facilities & Support) Act*, reformado en 1966 y 1974, permite, en algunos casos, suplir la negativa del propietario superficiario o sus exigencias excesivas. El procedimiento es judicial y no administrativo; la Corte puede otorgar un derecho de investigación y, además, invocar restricciones y condiciones de explotación cuando ellas impidan trabajar en mejores condiciones de eficacia.

La Corte puede incluso conceder un derecho de explotación de los yacimientos que corren el riesgo de quedar inexplotados, y que incluye el derecho a ocupar la superficie a toda persona que tenga ya un interés en el mineral o posea derechos sobre los terrenos colindantes; pero es necesario para ello que haya un interés nacional.

Para los minerales radiactivos existe un texto de 1956, surgido de la legislación minera, que no ha sido nunca aplicado.

La legislación minera aplicable debe buscarse en otras normas, en los textos que rigen la planificación [*Town and Country Planning Act 1971* y *Town and Country Planning (Minerals) Act 1981*].

En 1981, los Consejos de los Condados recibieron competencia en materia de planificación minera (*mineral Planning authorities*). Estos

Consejos elaboran los planes de utilización del suelo, incluidos los trabajos mineros, que son aprobados por el Secretario de Estado para el Medio Ambiente. Estos planes tienen en cuenta las directrices del Gobierno, las necesidades de la colectividad, la protección del medio ambiente y dirigen sus objetivos principalmente a evitar el agotamiento de los yacimientos. Los planes son revisados periódicamente y contienen disposiciones de detalle. No pueden ser modificados unilateralmente con posterioridad a su aprobación, salvo nueva aprobación y, en algunos casos, indemnización.

Los Consejos de los Condados, teniendo en cuenta los derechos de los propietarios del suelo, detentan la competencia para otorgar o denegar las autorizaciones, así como para establecer sus condiciones. Como regla general, cualquier trabajo minero requiere un permiso de la *Planning Authority*. Los Consejos pueden asesorarse de funcionarios especializados (*mineral planning officers*) en el desempeño de sus funciones.

Las decisiones de estos Consejos son recurribles ante el Secretario de Estado para el Medio Ambiente. En la práctica se recurren únicamente el 5 por 100 de los casos. El Secretario de Estado puede igualmente aprobar planes a largo plazo (*structure plans*) y tiene competencia para intervenir directamente en los proyectos más importantes que presenten un interés nacional o regional.

Las condiciones impuestas por los Consejos de los Condados incluyen siempre obligaciones de restauración del terreno y, frecuentemente, de ordenación al finalizar la explotación.

El sistema difiere ligeramente en Escocia y País de Gales. En Irlanda del Norte es el Gobierno central quien establece la planificación.

Son, pues, en última instancia las autoridades locales, en un escalón muy descentralizado, quienes detentan la llave de las operaciones mineras nuevas en la mayor parte de los casos. Ellas tienen competencia para decidir sobre las construcciones, instalaciones técnicas y comienzo de explotaciones de minas y canteras, siendo sensibles a todas las influencias locales. La autorización es necesaria incluso para trabajos temporales tales como los de sondeo de investigación; los procedimientos son frecuentemente largos y las autorizaciones difíciles de obtener.

En Irlanda del Norte, una *Mineral Development (Northern Ireland) Act* fue aprobada en 1969 por el Parlamento del Ulster. Atribuía las minas al Ministerio de Comercio (la expresión *vested in* es intraducible y frecuentemente interpretada de forma abusiva por propiedad). Este Ministerio puede otorgar la explotación de dichas minas mediante el pago de una suma fija o por un canon anual. La Ley establece un permiso de exploración de dos años, renovables por otros dos períodos de dos años. La explotación puede llevarse a cabo mediante una licencia o permiso o bien mediante un arrendamiento (*mining lease*), forma muy británica de permiso de explotación, conservando la huella de un concepto territorial, puesto que *lease* significa «arriendo, alquiler».

## 2. República de Irlanda

La historia del régimen jurídico de las minas en Eire ilustra, como en Gran Bretaña, las complicaciones e incertidumbres que pueden proceder del sistema jurídico de la accesión, que reconoce al propietario del suelo la propiedad de las sustancias minerales existentes en su subsuelo. La situación era en 1922, en el momento de la independencia, la misma que en Gran Bretaña. El Gobierno se estaba esforzando en reducir los derechos de los propietarios superficiares; desde 1923, la división de los latifundios, que en su mayoría pertenecen a terratenientes británicos, a favor de los campesinos irlandeses fue acompañada de la atribución sin indemnización de los derechos mineros al Estado. Una Ley minera de 1931 fue posteriormente sustituida por la *Minerals Development Act* de 1940, aún en vigor después de las reformas de 1960 (*Petroleum & Other Minerals Development Act*). La Ley de 1940 permitía al Estado realizar, incluso en terrenos privados, trabajos de valoración de yacimientos mineros, y le permitía, por un procedimiento de expropiación (*minerals acquisition order*), atribuirse los derechos mineros cuando el interés público lo justificase; a continuación podía ponerlos en explotación directamente, otorgar licencias de exploración y títulos de explotación tanto en los minerales pertenecientes al Estado (oro y plata) como sobre los derechos mineros adquiridos en 1923 o por expropiación. Por otra parte, la Ley de 1960 ha quitado a los propietarios superficiares todos los derechos sobre los hidrocarburos y establece un régimen jurídico especial (*exploration licence, prospecting licence y petroleum lease*).

Se estima que, de este modo, de un 40 a un 60 por 100 de los derechos mineros han sido incorporados al Estado. Pero la situación era complicada, puesto que, frecuentemente, ni el Estado ni los propietarios tenían los medios de aportar la prueba de sus derechos. Resultaba de ello para el empresario minero una gran incertidumbre sobre el legítimo poseedor de los derechos mineros. La *prospecting licence* no garantizaba el disfrute de los derechos sobre el perímetro designado, y sólo después del descubrimiento de muestras minerales o yacimientos los solicitantes tenían sus derechos más o menos garantizados. Esta situación se complicaba por la división y la situación de los terrenos y por el hecho de que el título minero podía haber experimentado suerte diferente del título superficario. Bajo este régimen se llegaba a la situación paradójica de que la licencia no garantizaba un derecho exclusivo sino únicamente donde los derechos del Estado estaban garantizados, y que, además, después de haber obtenido la licencia era conveniente establecer acuerdos con los propietarios del suelo.

Pero en 1974 los procedimientos de adquisición por expropiación fueron recusados por la Alta Corte y por la Corte Suprema, declarando su inconstitucionalidad, ya que vulneran el derecho de propiedad, lo que ha permitido a terceros abrir una mina sobre los resultados positivos de exploración de otra sociedad. Esta decisión pone fin a órdenes de expropiación.

Para salir de esta situación, en 1979, una ley y un reglamento (*Minerals Development Act & Regulation*) han decidido la transferencia al Estado de todos los títulos mineros no ejercidos. Es una mejora fundamental. Las peticiones de indemnización deberán ser justificadas y presentadas en un plazo relativamente corto (un año como máximo); podían ser excluidos de la transferencia y conservados por los propietarios superficiales títulos ya valorados o en curso de estudio.

La licencia de exploración se otorga por dos años, renovables por decisión del Ministro; incluye normalmente a todos los minerales, pero puede ser restringida a alguno de entre ellos; es necesaria una licencia especial para la utilización de la superficie. La licencia es revocable, pero puede comportar la obligación de otorgar posteriormente un título de explotación. Los términos y condiciones son a discreción del Ministro.

La explotación se hace bajo el régimen de arrendamiento (*mining lease*) en las condiciones fijadas en el contrato.

Se observará la gran libertad dejada a la Administración para fijar las condiciones impuestas a los títulos mineros. Aquí el régimen regaliano, en ausencia de un cuadro legal definido, deja el campo libre a una cierta arbitrariedad. Esta discrecionalidad se ejerce con espíritu liberal. No se exige ninguna condición de nacionalidad; sin embargo, se conceden ventajas fiscales a las compañías domiciliadas en Irlanda. La política gubernamental reconoce que los inversores tienen derecho a unos réditos razonables. Los *royalties* tienen carácter contractual y se fijan mediante negociación.

Hace falta señalar el papel importante jugado por la *Mining Board*; se trata de un organismo de carácter jurisdiccional, y no administrativo, constituido por tres juristas, quienes proceden a la instrucción de demandas y quienes dirigen las investigaciones. Es, sin embargo, el Ministro quien decide; los dictámenes de *Board* sólo tienen carácter consultivo. Pero su existencia, su composición y su papel subrayan la importante relación entre las formas legales y de la propiedad privada.

Pero, como el Reino Unido, al lado de las disposiciones mineras ha necesitado contar con las leyes sobre el medio ambiente (*Local Government Planning Act 1963 y 1976, Water Pollution Act 1977*), que otorgan a las autoridades locales poderes extensos en el marco de un *Planning permission* que debe ser obtenido para toda operación modificativa de la superficie, lo que puede exigir una modificación del plan de ordenación local. En caso de negativa es posible presentar un recurso ante el Ministerio del Medio Ambiente.

### 3. Grecia

El código minero griego fue aprobado por un Decreto-ley de 1973, modificado por una Ley de 1976; de otro lado, el régimen de las intervenciones directas del Estado está regulado por un Decreto-ley de 1964, modificado por una Ley de 1976.

La distinción entre minerales y productos de cantera no tiene ningun-

na particularidad. La propiedad del suelo no se extiende a los minerales. Los hidrocarburos y los recursos geotérmicos se consideran como minerales, aunque exista un régimen jurídico especial aprobado en 1959 y que reservó al Estado todos los derechos mineros sobre recursos geotérmicos, los hidrocarburos, combustibles, productos radiactivos, sal gema, esmeril y para los abonos orgánicos; frecuentemente se han establecido reglas especiales para estos minerales.

La concesión minera otorga la «propiedad de la mina»; el titular del permiso de investigación no es propietario, pero puede ejercer acciones posesorias.

Nada está previsto para la exploración preliminar; la investigación se hace bajo un permiso de investigación exclusivo que parece válido para todos los minerales (con exclusión de aquellos reservados al Estado). En su petición existe un derecho de prioridad y únicamente puede ser denegado por razones de interés público, denegación que debe ser motivada. Su duración es de tres años, no prorrogables. Después de información pública, la atribución de la concesión es automática si se ha descubierto un yacimiento. Desde 1976, la concesión, que era perpetua, se otorga por cincuenta años, prorrogables una vez por otros veinticinco años y, eventualmente, una segunda vez. La duración de las antiguas concesiones es, desde 1975, de cincuenta años. Las causas de caducidad no están enumeradas (violación de las condiciones fijadas).

Aun cuando el titular del permiso puede obtener la autorización para ocupar la superficie, el propietario de la mina puede utilizarla sin indemnizar al propietario superficial, e incluso extraer para sus necesidades los productos de cantera. Sería interesante saber cómo esta sorprendente cláusula se aplica en la práctica.

Los contratos relativos a los derechos mineros (cesión, usufructo, arriendo, etc.) deberán ser oficialmente aprobados; una cláusula interesante es la relativa a una renta máxima fijada a los arrendamientos, cláusula cuyo interés económico es evidente.

Otras disposiciones interesantes, que existían ya en las leyes anteriores, se refieren a la posibilidad de conservar, bajo ciertas condiciones, yacimientos inexplorados «en reserva» (*portefeuille*) en vista de una explotación posterior. Las interesantes condiciones de estas cláusulas son cada vez más restrictivas y comportan obligaciones de trabajos de investigación. Inversamente, el Gobierno puede obligar a los concesionarios a vender su producción a algunas fábricas pertenecientes a griegos o sociedades de mayoría griega, e incluso arrendar o explotar los yacimientos para permitir la apertura de nuevas fábricas. Se nota aquí un carácter netamente nacionalista de este código. En general, los extranjeros no pueden participar en las actividades mineras más que con autorización expresa del Consejo de Ministros, que dispone a este respecto de poderes discrecionales de decisión.

Veamos ahora cómo se ejercen los derechos del Estado.

Para todas las sustancias, en régimen de reservas o no, el Estado puede proceder a actividades de investigación. Si hay trabajos en el suelo, las zonas de investigación pueden ser determinadas; la aplicación

del código minero es suspendida en este caso durante tres años, con ampliación posible de un año; pueden luego ser transformados en zonas mineras del Estado, en donde éste retiene como propios los derechos mineros. El Gobierno puede igualmente obligar a los propietarios de las minas a proceder a algunas investigaciones; si el programa que ellos presentan no es aprobado, puede en este caso ejecutar los trabajos que estime necesarios, con la obligación para el titular de proceder a reembolsos anuales o bien con la sanción de la pérdida de sus derechos.

En general, la administración de los derechos del Estado sobre las minas puede ejercerse directamente o ser adjudicada; en casos excepcionales pueden ser cedidos por contratos.

El código minero griego está actualmente en curso de revisión; la orientación no será una apertura a la colaboración con iniciativas extranjeras.

#### 4. *Italia*

La Ley minera italiana fue aprobada por un Real Decreto de 29 de julio de 1927, modificado en 1941. Pero en las cinco regiones con estatuto especial (Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle de Aosta y Friuli-Venezia Giulia) existe una competencia legislativa para las minas; resulta de ello una situación complicada en los detalles.

El hecho de que las minas sean clasificadas en el «patrimonio inalienable» conduce a un régimen regaliano.

Los minerales se clasifican en minerales de interés nacional, para los cuales las decisiones son tomadas por el Ministro (o su equivalente regional), y minerales de interés local, para los cuales es competente el Servicio de Minas regional.

No se exigen condiciones de nacionalidad más que para los hidrocarburos.

La exploración, es decir, el examen preliminar del terreno, está sometida a autorización previa más que en Sicilia y Cerdeña; por lo demás es libre.

La duración de los permisos de investigación es, en general, de tres años renovables. Los trabajos deben comenzar en tres meses y no deben ser interrumpidos más de tres meses. La atribución es discrecional.

La explotación se hace bajo régimen de concesiones de treinta años, como máximo, prorrogables (las concesiones acordadas antes de 1927 permanecen perpetuas; constituyen un derecho inmobiliario y son hipotecables).

El titular de un permiso de investigación ostenta cierta prioridad para obtener la concesión, aunque no es propiamente un derecho (a diferencia de lo que sí sucede para los hidrocarburos). Sin embargo, en Sicilia existe un Instituto Minero que puede exigir la participación en un 51 por 100, o incluso puede sustituir al solicitante mediante indemnización de sus trabajos y el pago de una prima.

Los títulos mineros son exclusivos y acordados para una sustancia determinada, pudiendo superponerse para sustancias diferentes.

Las preocupaciones ligadas al medio ambiente obligan a la consulta de numerosos organismos que retrasan el procedimiento, tendencia agravada por la orientación, ya mencionada, del aumento de los poderes regionales.

La carga fiscal es simplemente una carga comercial; no existe canon sobre la producción más que para los hidrocarburos.

Una Ley reciente sobre política minera (6 octubre 1982) ha establecido procedimientos y créditos para el desarrollo de la investigación y mejor abastecimiento del país.

La investigación de base está confiada al ENI (Ente Nacional de Hidrocarburos); lleva la documentación y los trabajos preliminares de exploración (principalmente geología, geofísica y geoquímica). La investigación operativa puede confiarse a empresas privadas, que reciben subvenciones de hasta el 60 por 100 de sus gastos y pueden beneficiarse de facilidades de financiación para la explotación. Los créditos pueden llegar hasta los 400.000 millones de liras, durante cinco años.

Se ve, pues, que la actividad minera queda en principio en el dominio privado. Sin embargo, el Estado puede intervenir, según la Ley minera, a través de sus organismos públicos; existe, sin embargo, principalmente en Sicilia, una tendencia a la intervención de los organismos públicos regionales. La Ley de 1982 distribuye las funciones entre los dos tipos de actividad y prevé subvenciones apreciables a la investigación privada.

Entre las cuatro legislaciones derivadas de la Ley de 1810, la legislación belga y la legislación holandesa están más próximas al esquema original que la ley francesa; la legislación luxemburguesa en la práctica no se aplica. Todas tienen un origen antiguo y, de hecho, las formas actuales son el resultado de modificaciones sucesivas.

Todos reconocen, dentro del espíritu de la ideología dominante a principios del siglo XIX, prerrogativas más o menos extensas al propietario del suelo, principalmente un canon de producción. La investigación minera (en Francia la investigación preliminar) no puede ser hecha más que con su consentimiento o, en su defecto, una autorización gubernamental. Este es un defecto común a todas estas leyes. La concesión se atribuye discrecionalmente por el Gobierno, de donde resulta que, teóricamente, las investigaciones con éxito no conllevan necesariamente un derecho de explotación. Ciertamente, este riesgo es prácticamente inexistente en razón de la larga tradición minera; pero en los países de derecho escrito es un fallo lamentable en el principio de continuidad en la posesión de títulos mineros. Sin entrar aquí en una larga discusión de este difícil punto de política minera, recordaremos simplemente que el investigador ha necesitado, por múltiples razones, de la garantía de que será autorizado a valorar lo que haya encontrado, bajo la condición evidente de haber satisfecho todas sus obligaciones legales, reglamentarias, fiscales y, eventualmente, contractuales a la vista del poder concedente.

## 5. Bélgica y Países Bajos

En Bélgica, la Ley de 1810 fue modificada por un Real Decreto de 1919 (Leyes coordinadas) que ha tenido modificaciones puntuales.

En los Países Bajos, todavía la Ley de 1810 está en vigor con dos modificaciones notables: 1903, obligación de poner las concesiones en explotación; 1964 (posteriormente 1967), creación del permiso exclusivo de perforación.

En los dos países no se exige ninguna condición de nacionalidad para los titulares mineros.

Los dos países han conservado el régimen, en desuso, de las minas dejadas a disposición del propietario del suelo. Junto a los *minerais de fer d'alluvions* y *terres pyriteuses* de 1810, Bélgica ha añadido, con razón, las calizas *à chaux* et *à ciment* y las arcillas para ladrillos y tejas, saliendo así estas materias primas industriales del régimen jurídico de las canteras. En efecto, así, para estos materiales, el Estado no tiene en cuenta la negativa del propietario del terreno, mientras que para las canteras y minas a cielo abierto no es posible su explotación sin su acuerdo.

Otra señal del carácter arcaico de estas legislaciones se ve en la lista de sustancias susceptibles de concesión, que no ha variado desde 1810. Otra es el carácter de «propiedad» y la duración perpetua de las concesiones, mientras que en las legislaciones modernas la concesión no es más que un derecho administrativo y temporal de explotación de carácter inmobiliario y no una propiedad.

En Bélgica se pone de manifiesto igualmente una grave laguna: la ausencia de todo permiso de investigación. En los Países Bajos existe desde 1964-67 un permiso de perforación de carácter exclusivo, pero parece que para proceder a los trabajos de zanjas, pozos o galerías es necesario obtener el acuerdo del propietario.

Hace falta señalar, en los Países Bajos, la existencia de una Ley de 1965, muy elaborada, sobre la explotación de la plataforma continental. El Estado es propietario de los recursos minerales, esencialmente petrolíferos; la duración de la explotación es limitada. Existe la participación del Estado, así como un permiso de explotación para el titular de las investigaciones.

Una particularidad interesante de la Ley belga es la posibilidad de declarar la caducidad de las concesiones sobre las cuales no ha sido realizado ningún trabajo en el curso de los cinco primeros años, o cuya explotación ha sido interrumpida sin justificación durante cinco años (Ley de 1911, cuando en Francia ha hecho falta esperar a 1977 para tener una regla análoga de diez años). Esto es una quiebra seria a la regla general de la perpetuidad.

En los dos países, el canon minero pagado al propietario es apreciable: canon superficiario y canon sobre el producto (Bélgica, del 1 al 3 por 100).

En los dos países, las limitaciones relativas a la protección del medio

ambiente son serias (Bélgica: protección de los paisajes, de 1911; de la atmósfera, 1964; Países Bajos: protección de la naturaleza, 1967; del aire, 1970; del agua, 1969).

## 6. Francia

La legislación minera francesa es, de las cuatro provinientes de la Ley de 1810, la que hoy se aparta más de ella. Pero las modificaciones han sido llevadas a cabo por enmiendas sucesivas, para tener en cuenta las condiciones del momento, sin que se atreviesen jamás a refundir el conjunto en un todo coherente. Resulta de ello un texto peculiar cuya lectura no es fácil. Es suficiente para convencerse de ello leer las interpretaciones que han sido algunas veces dadas por los juristas de los problemas que la ley se esfuerza por regular, y sobre las «costumbres» que una larga tradición administrativa ha establecido.

Sin contar las modificaciones realizadas en el último siglo, las más importantes se han producido en cinco ocasiones.

Desde 1919, la concesión ha dejado de ser una propiedad para volverse un derecho real inmobiliario de carácter administrativo; es una mutación conceptual notable. La Ley de 1919 había retirado a la concesión la duración perpetua, restableciéndola en cincuenta años. Inoportunamente, la codificación de 1955-56 restableció la perpetuidad y ha sido necesario esperar a 1977 para volver, no sin inconvenientes, al principio de la concesión temporal y suprimir el derecho a hipoteca. Nada subsiste hoy de la participación que la Ley de 1919 establecía sobre beneficios de la explotación minera.

En 1927 fue creado un título minero nuevo, el permiso de explotación, para aquellos yacimientos que no justificaban el pesado procedimiento administrativo de la concesión. Puede sorprender que no se haya pensado en este caso en el permiso de investigación que existía ya en las legislaciones francesas de Ultramar.

Los textos de 1955 y la codificación de 1956 procedieron a una importante reforma, aunque en continuidad con la tradición minera francesa. No solamente la Ley de 1910 fue derogada, sino que aparecieron dos novedades. La lista de sustancias clasificadas «minas» fue puesta al día y se estableció un procedimiento para su puesta al día en conformidad con la evolución tecnológica, así como para transferir ciertas sustancias de la categoría «cantera» a la de «minas» (la *bauxita* fue el ejemplo más notable), lo que planteaba cuestiones espinosas de derechos adquiridos de los propietarios. Pero, sobre todo, es creado, por fin, un permiso exclusivo, necesario para dar a la investigación minera la protección y las garantías necesarias; ¡existía para los hidrocarburos desde 1922! El hecho de que se tratase de una «codificación» y un apego irracional al pasado impidió proceder a una refundición de conjunto.

En 1970 sucede una nueva reforma; el régimen de las canteras es profundamente modificado hasta, en algunos casos, acercarse al régimen de minas. Las condiciones de ocupación de la superficie para el minero

son extensas y suavizadas. Pero, sobre todo, las minas a cielo abierto son por fin suprimidas; eran una traba a la modernización de las grandes minas de hierro del Estado.

La última reforma, en 1977, ha limitado la duración de las concesiones (como era ya el caso para los hidrocarburos) y dejan de ser hipotecables; las medidas tienden a mejorar la utilización de los yacimientos y a una mejor identificación de los empresarios mineros; las reformas han afectado al régimen de las canteras; en conjunto, los poderes de orientación y control de la Administración son reforzados.

Las leyes y decretos sobre la protección de la naturaleza y la protección del medio ambiente fueron promulgados el año anterior, y la Ley minera ha tenido más en cuenta estas limitaciones. La puesta a punto de los decretos de procedimientos para armonizar las exigencias de las diversas Administraciones concurrentes, sin penalizar demasiado la investigación y la explotación de las minas y canteras, fue larga y difícil (1979, canteras; 1980, títulos mineros). Si el principio de los «estudios de impacto» es indudablemente loable, su puesta en aplicación, en un mundo cada vez más sensible a los movimientos ecologistas, es delicada y frena de modo importante la investigación y la explotación en nuestro viejo país.

Otra novedad de la Ley de 1977 es, por primera vez en Francia, tratar el caso de la geotermia. Los yacimientos de energía geotérmica son clasificados en las categorías según la temperatura de fluido en la superficie (surgencia): por encima de 105 grados (caso que no corre el riesgo de presentarse en Francia) se aplica el régimen de las minas (concesión); por debajo es un régimen de autorización de investigación y de permiso de explotación.

Las cuestiones relativas a los depósitos subterráneos no están sujetas al código minero y se ponen de relieve en otros textos (gas, 1956; hidrocarburos, 1958; productos químicos, 1970).

Resumiendo, se puede decir muy esquemáticamente:

- Que los empresarios deben establecer sus capacidades técnicas y financieras, y que para las concesiones las empresas deberán, salvo disposición en contrario, constituirse bajo el régimen jurídico de un Estado miembro de la CEE.
- Que la investigación preliminar (necesaria para poder justificar una demanda de permiso exclusivo de investigación) queda sometida a un acuerdo con el propietario del suelo (en caso de denegación puede otorgarse una autorización administrativa).
- Que la investigación propiamente dicha, es decir, la evaluación de los yacimientos, se otorga por un permiso exclusivo:
  - Un máximo de cinco años, prorrogables por dos períodos de tres a cinco años, para los hidrocarburos.
  - Un máximo de tres años, prorrogables por dos períodos de tres años, para las demás sustancias.
- Que la explotación es posible bajo dos regímenes diferentes:

- El permiso de explotación (un máximo de cinco años, prorrogables por dos períodos de cinco años).
  - La concesión (hasta cincuenta años, prorrogables por períodos inferiores a veinticinco años cada uno).
- Pero que, desde 1977, las concesiones, que era muy difícil de declararse anteriormente su caducidad salvo por no pagar los impuestos, pueden en lo sucesivo ser caducadas por inactividad durante más de diez años.
- Que el control de la Administración es reforzado, por ejemplo, por la aprobación periódica de los programas de trabajo, y que bajo este régimen las actividades mineras corren mayores riesgos por las limitaciones derivadas de las normas de protección del medio ambiente que por las obligaciones propiamente mineras o por los propietarios superficarios.
- Que éstos son, bien entendido, indemnizados por perjuicios que pueden sufrir, pero que su canon minero está reducido a una suma nominal impuesta, una vez por todas, en el momento de la institución del título de explotación.

Desde este momento se pueden hacer dos observaciones: falta a este régimen una fórmula que regule la preprospección o exploración, como existe ya en la mayor parte de las legislaciones modernas; se ve mal la utilidad de dos títulos de explotación desde que la duración de las concesiones ha sido limitada en el tiempo (y puede, así, adaptarse a la duración previsible de los trabajos de explotación).

Observemos, en fin, que en la plataforma continental todas las sustancias están sometidas al régimen de minas (por ejemplo, los conglomerados para la construcción) y que la autorización para la exploración previa, que faltaba en la tierra, existe aquí (leyes y decretos de 1968 y 1971).

Conviene decir algunas palabras del régimen de canteras de tierra. No pueden ser explotadas, incluso por el propietario, sin una autorización; para las canteras de una cierta importancia está organizada una información pública; un elemento importante de esta información es el estudio de impacto, que debe analizar el estado inicial del sitio y los efectos previsibles de la explotación proyectada. Las autorizaciones definen las obligaciones del explotador, principalmente en lo que concierne al restablecimiento a su estado del lugar y su disposición posterior. La autorización no puede denegarse más que por motivos de interés general; en defecto de la decisión en plazo determinado es considerado como acordado implícitamente.

Cuando las reservas de un recurso mineral son limitadas (por ejemplo, arena y gravas en algunas cuencas fluviales), las zonas pueden ser definidas; se otorga una autorización de investigación y, después, un permiso exclusivo de explotación. Es igualmente el caso cuando, por una razón de interés general (por ejemplo, la protección de capas de agua o la conservación de los parajes), es necesario coordinar las explotaciones de una región determinada.

Después de haber descrito someramente un régimen de minas y canteras bastante complejo, es interesante anotar en primer lugar que el régimen de la investigación minera, tal como ha sido establecido desde las reformas de 1955-56, ha permitido un desarrollo notable de la investigación privada, y seguidamente describir los estímulos e iniciativas estatales que tienen aún por objeto desarrollarla:

1) Es necesario citar en primer lugar la provisión para la reconstrucción de yacimientos o PRG, exención fiscal temporal que permite destinar, exceptuándola de impuestos, una parte de los beneficios a los trabajos de investigación, hasta un 50 por 100 del beneficio fijado o el 15 por 100 del producto bruto; las sumas no utilizadas en el plazo de cinco años son, en ese caso, reincorporadas a los resultados y tasadas como tales.

2) El plan de minerales metálicos (*plan Metaux*) ha sido creado en 1973 bajo el nombre de Plan del Cobre (*Plan Cuivre*) y extendido en 1980 a los demás metales, con exclusión del uranio, para el cual existen otras medidas. Este plan se incluye en la política de abastecimiento del país y pretende mantener y desarrollar las normas en materias primas necesarias a la industria francesa (el abastecimiento de materias primas minerales en Francia proviene de la producción nacional en un 15 por 100, del reciclaje en un 30 por 100 y de las importaciones en un 55 por 100).

Este plan consiste en una subvención reembolsable en caso de éxito de los trabajos de investigación, tanto en Francia y en los departamentos y territorios de Ultramar como en el extranjero. Las decisiones son tomadas caso por caso y las modalidades fijadas por contrato. La cuantía de la subvención cubre el 50 por 100 de los gastos. Después de un pago inicial, las sumas de dinero son libradas contra justificaciones de gastos. El reembolso es exigido en el momento de puesta en marcha de la producción y se eleva, por lo general, al 120 por 100 de la subvención otorgada, teniendo en cuenta la devaluación monetaria. Ningún reembolso es exigible diez años después de concluir el acuerdo.

Para dar una idea de la importancia de esta ayuda se puede decir que, para el período 1973-1982, en Francia y en los DOM-TOM se ha elevado a cerca de 300 millones de francos, a través de 400 acuerdos mineros.

3) Todos saben que las iniciativas privadas vacilan a la hora de realizar operaciones de exploración minera sobre simples indicios o presunciones geológicas, y se puede pensar que pertenece al poder público proceder a un primer reconocimiento general de la potencialidad del país. Por eso fue elaborado en 1975 un inventario de los recursos minerales franceses en la metrópoli y en Guayana y, en 1980, el plan fue extendido a Nueva Caledonia.

Este trabajo es enteramente dirigido sobre créditos del Estado; es materialmente ejecutado por el BRGM con diversas colaboraciones, principalmente del Servicio Geológico Nacional y la Dirección General de

Investigación Científica y Técnica. Consiste primeramente en levantamientos geofísicos y geoquímicos a gran escala (nivel estratégico); después, un nivel más detallado (nivel táctico) para descubrir las anomalías, que son, en este caso, estudiadas y analizadas.

Los resultados son comunicados gratuitamente a los profesionales, y los permisos de investigación pueden ser concedidos a los candidatos en las condiciones habituales; la única diferencia será una obligación de trabajo más exigente.

Contrariamente a lo que se podría creer, las dificultades que se esperaban por parte de los propietarios de la superficie han sido menores de lo que se había imaginado; pero el problema de las concesiones existentes e inexploradas no ha sido aún resuelto de manera satisfactoria; indudablemente, la caducidad es posible, pero necesita procedimientos largos que la Administración no siempre se decide a desarrollar.

Durante los nueve primeros años, los gastos han sido de 432 millones de francos para la metrópoli, de 80 para Guayana y de 30 para Nueva Caledonia.

Se estima que el orden de magnitud de las diversas ayudas públicas a la investigación desde hace diez años (Plan de los Metales, inventario, dotación BRGM y fondos de asistencia y cooperación FAC) sobrepasa los 1.000 millones de francos.

## 7. *Luxemburgo*

La legislación minera está prácticamente sin aplicación en el Gran Ducado, excepto en las minas de hierro. Esta ha tenido lugar en 1870 y 1874, bajo un régimen especial inspirado en la Ley prusiana de 1865. Para el resto está en vigor, teóricamente, la Ley francesa de 1810. Hay que señalar que la definición de *minières* ha sido modificada: se considera *minières* los terrenos explotados a cielo abierto, lo que era, por otra parte, hecho ya en la interpretación que se le había dado en Lorraine, sin modificar, por tanto, el texto del código.

Existe una legislación sobre la protección de las aguas subterráneas (1961) y la protección del medio ambiente (1976).

## 8. *República Federal de Alemania*

Hemos señalado ya algunos caracteres del derecho minero alemán y sus fuentes históricas lejanas: de una parte, la libertad de las actividades mineras, la *Bergbaufreiheit*, y los derechos que han resultado de ello para el descubridor de un yacimiento; de otra parte, la competencia jurídica de los *Länder*, que había conducido a una multiplicidad de regímenes legislativos; el más importante fue la Ley prusiana de 1865.

Desde el 1.º de enero de 1982 ha entrado en vigor una Ley minera federal (*Bundesberggesetz*), de 13 de agosto de 1980, que unifica el sistema jurídico. Este texto, jurídicamente muy elaborado, traza una vía

entre los antiguos principios y los contenidos en el mundo moderno; la empresa minera es y seguirá siendo una actividad esencialmente privada; el libre acceso a la mina resulta un cuasi-automatismo en la institución de los títulos mineros; las relaciones de la propiedad minera con la propiedad privada, bien jurídico protegido fuertemente en la ideología liberal alemana, son reguladas muy minuciosamente. En algunos momentos, bastante mal definidos, se alude al interés general, lo que da, en estos casos tasados, ciertos poderes a la Administración.

La Ley confía a los *Länder* la administración de las minas y el beneficio de las tasas y rentas mineras; el poder central conserva la capacidad de emitir las directivas y los reglamentos de carácter general, con frecuencia con la necesaria aprobación del *Bundestag*. Pero la Ley debe respetar los derechos adquiridos bajo los regímenes anteriores, lo que da lugar a disposiciones transitorias complicadas.

Los recursos minerales (*Bodenschätze*) son, con excepción del agua, todos los productos mineros sólidos, líquidos y gaseosos, en sus yacimientos naturales; la Ley se aplica, pues, a los hidrocarburos.

Estas sustancias minerales son clasificadas en:

- Minerales libres (*bergfrei*), cuya enumeración cubre prácticamente todos los metales, los combustibles e hidrocarburos, las grandes materias primas de la industria química y, también, por asimilación, la energía geotérmica.
- Minerales unidos al suelo (*grundelgen*), cuya enumeración cubre las rocas de uso industrial tales como la bauxita, los feldespatos, las arcillas especiales, el talco, etc.
- Otros minerales unidos al suelo.

Como su nombre indica, los minerales libres son bienes sin dueño, *res nullius*, hasta el momento en que una decisión administrativa regule su régimen jurídico.

Los minerales unidos al suelo pertenecen al propietario superficial. La legislación minera no se aplica a la última categoría (los demás minerales unidos al suelo). Cubre la investigación, la explotación y la preparación o primera concentración de las otras dos categorías. La legislación minera se aplica también a los depósitos subterráneos y a los sondeos de más de 100 m. Curiosamente, se aplica también a toda suerte de trabajos subterráneos de cierta importancia (sección superior a 8 m<sup>2</sup>).

No se impone ninguna condición a los titulares de los títulos mineros excepto la justificación de sus capacidades técnicas y sus referencias financieras. Ninguna condición de nacionalidad.

Existen tres títulos mineros.

El permiso de investigación (*Erlaubnis*) se presenta bajo tres formas:

- Permiso con fines científicos.
- Permiso de gran superficie (reconocimiento geofísico y geoquímico).
- Permiso con fines profesionales (*gewerblicher Zweck*).

Válidos para sustancias determinadas, estos permisos son exclusivos; pueden, sin embargo, superponerse; los permisos más especializados no excluyen los permisos con fines más extensos. La Ley no precisa las particularidades de los dos primeros. El tercero, el verdadero permiso de investigación minera, tiene una duración máxima de cinco años, renovables por tres años. Del principio de libertad minera subsiste una atribución casi automática al solicitante; no puede ser denegada más que en un número de casos cuidadosamente enumerados por la Ley, principalmente si no ofrece las garantías técnicas y financieras necesarias; esto es incluso para la transformación en título de explotación. Se tiene una casi automaticidad condicionada.

La licencia de explotación (*Bewilligung*) y la propiedad minera (*Bergwerkeigentum*) son concedidas para la duración previsible de la explotación y, en todo caso, por menos de cincuenta años, prorrogables si es necesario.

La diferencia entre los dos es que el segundo, que corresponde a la noción clásica de concesión, es un derecho real, una propiedad asimilada a los derechos superficiales, pero distinta de la propiedad de la superficie; debe ser inscrita en el registro de la propiedad y es hipotecable. Su superficie es inferior a 25 Km<sup>2</sup>. Bajo el régimen anterior existía también una «propiedad minera» que era distinta de la superficie, pero era de duración ilimitada y no estaba sometida al canon de extracción.

Se ha señalado ya el carácter automático de la concesión de los títulos mineros bajo reserva del cumplimiento de un gran número de condiciones previas. Una, es la presentación de un programa de trabajo para su aprobación; otra, ya mencionada, relativa a la capacidad y medios necesarios para la realización de los trabajos. En caso de concurrencia, el titular de un permiso tiene una prioridad por tres meses (y no un derecho) a la obtención del título de explotación.

Se ve aquí manifestarse un poder administrativo de apreciación y de decisión, nuevo en derecho minero alemán, que preocupa a algunos comentaristas. Las críticas más importantes hacen relación a las razones de interés público que constituyen un motivo posible de rechazo de demandas. No se saben los límites de este interés público. En este dominio, las autoridades competentes que deben ser consultadas (protección del medio ambiente, de las aguas, vías de comunicación, planes de ocupación del suelo, etc.) son numerosas. De otra parte, la prioridad del principio reconocido a las actividades mineras (por razones de interés general) entra frecuentemente en conflicto con el respeto a la propiedad privada garantizada por la Ley Fundamental. Es así que el poseedor de un título minero debe obtener del propietario superficial la autorización para ocupar sus terrenos, y, ante su negativa, únicamente la existencia de un interés público de esos trabajos puede permitir la explotación de esos minerales. Los procedimientos de ocupación de la superficie, de indemnización, de reconstrucción de la superficie o de expropiación de ella se regulan con gran detalle. En sentido inverso, la Administración puede establecer servidumbres de construcción en las regiones de interés minero.

Los poseedores de títulos mineros han tenido, salvo renunciadas, que tenerlos en cuenta; para el permiso de investigación, los trabajos deberán comenzar en el año y no estarán interrumpidos más de un año (prorrogable un año si es por causa justificada); para la licencia de explotación y la concesión de propiedad, los plazos son, respectivamente, de tres y diez años como máximo.

Todas las transferencias están sometidas a autorización.

Una curiosa particularidad del derecho minero alemán es la posibilidad de obtener autorización para continuar subterráneamente los trabajos más allá de los límites del perímetro concedido, en la medida en que se siga en el mismo yacimiento (y bajo reserva de indemnización si existe un titular minero vecino).

Se vuelve a encontrar el respeto de la libertad minera en la declaración de descubrimiento; el declarante que no tiene título minero tendrá derecho a una remuneración de quien obtenga un título de explotación sobre los indicios declarados.

Los tributos mineros propiamente dichos están clasificados: un canon proporcional a la superficie, de un porcentaje moderado y aumentable de año en año, y un impuesto de extracción cuyo porcentaje, 10 por 100, parece muy elevado, pero puede ser modificado en determinadas circunstancias para regiones y minerales determinados. Un tope del 40 por 100, claramente excesivo, es fijado para la tasa de extracción. Estos tributos tienen carácter fiscal y no pueden ser considerados como una remuneración de una propiedad del Estado sobre las minas.

No hay intervención directa del Estado en las actividades mineras. Y no hay tampoco ayudas, directas o indirectas, a estas actividades.

## 9. *Dinamarca y Groenlandia*

El régimen minero de Dinamarca y de la provincia autónoma de Groenlandia no es el mismo.

### *Dinamarca.*

En Dinamarca, una Ley sobre la investigación y explotación de materias primas minerales, de 1950, reservaba en principio estas actividades al Estado, aunque facultaba a éste para conceder derechos mineros previo acuerdo de una comisión parlamentaria. Aquella Ley fue derogada en 1981 por otro texto general —Ley sobre la utilización del subsuelo danés, incluida la plataforma continental— que establece el principio de la propiedad del Estado sobre las materias primas minerales y de la obligatoria autorización previa del Estado para proceder a la realización de actividades en el subsuelo. Estas actividades pueden ser:

- El reconocimiento preliminar («permiso»).
- La investigación y explotación de las sustancias minerales (mediante acuerdo de una comisión parlamentaria).
- Otras actividades, principalmente depósitos subterráneos, y estudios científicos.

No existe clasificación de los minerales. El permiso de reconocimiento preliminar puede durar hasta tres años, mientras que los demás títulos mineros tienen una duración máxima de cincuenta años. El Estado y empresas nacionales pueden participar en dichos títulos. Esta Ley comentada es muy general y deja gran libertad en la elección de fórmulas y soluciones. Han desaparecido las disposiciones restrictivas de la Ley de 1950 respecto a reglas sobre nacionalidad (composición de los Consejos de Administración, mano de obra, etc.).

El régimen jurídico de los hidrocarburos tiene reglas especiales: las investigaciones pueden durar hasta seis años, prorrogables hasta diez, y el título de explotación se otorga por treinta años prorrogables, estando facultado el Estado para adquirir la mitad de la producción del petróleo.

Una peculiaridad original del régimen jurídico danés consiste en que los permisos deben precisar qué condiciones permanecen en vigor con posterioridad a su extinción.

Las causas de caducidad son muy generales y facilitan la arbitrariedad, aunque establece la Ley que las diferencias pueden someterse a arbitraje. Esta posibilidad y la imprecisión de la Ley acercan este régimen jurídico minero al sistema contractual.

La Ley de 1981 no se aplica a las canteras ni a los lignitos, que se rigen por una Ley de 1977. Esta Ley otorga competencia a los Consejos de los Condados, de forma similar al sistema establecido en Gran Bretaña, e incide especialmente en la restauración de los terrenos y en la protección del medio ambiente. En Dinamarca, el Ministro de la Energía ostenta la máxima autoridad sobre las minas, mientras que las canteras dependen del Ministro del Medio Ambiente.

### *Groenlandia.*

En Groenlandia, la legislación minera está más elaborada que en Dinamarca. Está recogida en una Ley de 1978, contemporánea de la autonomía, y se encuentra bajo la autoridad del Ministro de Groenlandia con la participación de las autoridades locales. Esta Ley contempla tanto operaciones en régimen público (principalmente para sustancias radiactivas reservadas al Estado) como el otorgamiento de autorizaciones y permisos a la iniciativa privada. Los títulos mineros pueden tener por objeto minerales determinados, aunque lo más corriente es que su extensión abarque todos los minerales, a excepción de hidrocarburos, carbón, criolita y minerales radiactivos.

Están previstas tres fases:

- Una autorización de exploración, no exclusiva, con una duración máxima de cinco años no prorrogables.
- Un permiso exclusivo de investigación, de ocho a doce años según las regiones.
- Un permiso de explotación de cincuenta años como máximo.

El permiso de investigación se otorga discrecionalmente; se exigen gastos mínimos y los programas deben ser aprobados. El titular tiene una débil prioridad para la obtención del título de explotación y tiene derecho a indemnización si no se le concede.

Salvo autorización, la actividad no puede verse interrumpida más de tres años en investigación y dos años en explotación.

Para la exploración y la investigación no se exige ninguna condición de nacionalidad. En la explotación, la sociedad debe ser inscrita en el registro de Dinamarca. En todo caso, el peticionario debe justificar sus capacidades técnicas y financieras. En el acto de constitución debe fijarse la proporción de mano de obra danesa o groenlandesa, y se permite contratar técnicos extranjeros.

La concesión debe contener una cláusula de reparto de beneficios, aunque su operatividad sólo tiene lugar con posterioridad a la amortización de las inversiones. Pueden otorgarse exenciones e incentivos fiscales y aduaneros.

La caducidad tiene lugar por inactividad durante dos años o por incumplimiento de las condiciones fijadas en el título minero.

Las medidas de protección de la naturaleza son de carácter general y, en la práctica, se establecen para cada caso. La inexistencia de disposiciones detalladas en la Ley o en los reglamentos conduce a su introducción en el acto constitutivo de los permisos. Este acto constitutivo es firmado por el Ministro y el concesionario con carácter contractual; contiene, además, una cláusula de arbitraje.

### III. ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA LEGISLACIÓN MINERA MODERNA

Vamos ahora a recoger uno a uno los puntos esenciales de una ley minera moderna, comparar y comentar las soluciones dadas por diferentes países.

#### 1. *Clasificación de sustancias minerales*

Una primera cuestión hace relación a la clasificación de las sustancias minerales y sus relaciones con la propiedad de la superficie. La cuestión no afecta a los países de lengua inglesa, donde incluso cuando hay autorización administrativa es necesario estar de acuerdo con el propietario del suelo. Además, la separación de los minerales y de la propiedad del suelo está claramente afirmada y existen disposiciones diferentes para los minerales y los productos de cantera. Con frecuencia, estos últimos se dejan a disposición del propietario, con, no obstante,

- la obligación de comunicar la apertura de canteras y someterlas a un régimen de vigilancia y a unas reglas de protección del medio ambiente (o incluso de una autorización);

- en Bélgica, sin embargo, las calizas y arcillas de uso industrial son reguladas bajo el régimen de los minerales;
- en Francia, un régimen especial de las canteras de materiales cuyas reservas son limitadas o cuyas explotaciones deben ser coordinadas;
- en Alemania, las sustancias unidas a la propiedad (*grundeigene Bodenschätze*) que presentan un interés industrial suficiente son reintegradas en el régimen de minas.

Con bastante frecuencia, los hidrocarburos están regulados por una ley especial (en Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Grecia). En Francia permanecen en el código minero, pero con algunas disposiciones que le son propias.

Hay que señalar que algunos códigos mineros tratan de la geotérmica, pero con reglas particulares (Alemania, Italia, Francia, Grecia).

Algunos países se han reservado el monopolio de algunas sustancias, pero los textos no permiten siempre distinguir el monopolio de explotación y la posibilidad de ceder su explotación contractualmente. Es así que en Dinamarca, donde el Estado se declara propietario de los recursos del subsuelo, puede, con una gran libertad de elección en las condiciones, confiar la gestión a los particulares. Ocurre lo mismo en Irlanda para los derechos mineros pertenecientes al Estado (*State mining permissions and leases*).

Con frecuencia, las leyes mineras definen el marco de formalidades y condiciones; es una de sus funciones principales fijar estas reglas *erga omnes*. La gestión es confiada a los servicios centrales (con las limitaciones derivadas de las leyes sobre medio ambiente), salvo en Alemania, donde los *Länder* son competentes, y en Italia, donde los minerales de interés nacional son administrados por los servicios nacionales y los minerales de interés local por las regiones.

## 2. Los empresarios mineros

Una segunda cuestión se refiere a las condiciones exigidas a los empresarios mineros; prácticamente todos los países exigen que presenten referencias técnicas y justifiquen sus capacidades, sus medios y sus recursos financieros; es normal que los recursos nacionales no sean confiados más que a personas o empresas competentes y que dispongan de medios apropiados.

Pero es sobre las condiciones de nacionalidad donde el tema se vuelve más delicado. La mayor parte de los países no establecen condiciones, y es a nivel de decisión administrativa cuando una discriminación, que no aparece en los textos, puede jugar eventualmente (Bélgica, Países Bajos, RFA, Italia, salvo hidrocarburos). Con bastante frecuencia es exigido que la sociedad explotante (pero no necesariamente la empresa de investigación) esté constituida según las leyes del país de residencia o de otro Estado de la CEE (Francia, Groenlandia, Italia, para los hidro-

carburos), o incluso (Dinamarca) que el Consejo esté formado por una mayoría de nacionales, que los estatutos estén aprobados y que haya una importante demanda de la mano de obra local.

En Francia se da una importancia particular al conocimiento de las personas que ejercen un control sobre la empresa, y las modificaciones susceptibles de variar ese control deben declararse.

En el mismo espíritu se observa que prácticamente todos los países someten a autorización previa toda transferencia, toda cesión o arrendamiento del título minero. No hay que olvidar que el principio de atribución discrecional, allí donde es practicado, descansa sobre la apreciación de las capacidades; es el *intuitus personae*.

Pero es la Ley griega la que es más restrictiva; toda participación extranjera (incluso de súbditos de los Estados miembros de la CEE) debe obtener previamente la aprobación del Consejo de Ministros, y los explotadores pueden ser obligados a reservar su producción para el abastecimiento de las industrias nacionales. Estas medidas discriminatorias son actualmente objeto de discusiones en la Comisión Europea. La política actual del Gobierno griego no está, por otra parte, orientada hacia la búsqueda de colaboraciones extranjeras, sino hacia intervenciones crecientes del Estado en las industrias mineras.

### 3. Fases sucesivas y la cuestión de exploración

Pasando luego a un dominio más técnico, recordaremos en primer lugar que el desarrollo de una empresa minera, si nos remontamos a sus comienzos, comporta tres fases. En un primer momento es necesario proceder a un reconocimiento de conjunto de una región para seleccionar las anomalías o indicios sobre los cuales concentrarse luego en la fase de investigación propiamente dicha. Esta fase es descuidada en muchas legislaciones mineras; ha tomado gran importancia desde el desarrollo de métodos geofísicos y geoquímicos de exploración. Viene luego la definición geológica, minerológica, geométrica, económica de los yacimientos, que llega incluso hasta el estudio de factibilidad. A continuación se procede al equipamiento tecnológico, a la preparación de las obras y, por fin, en los casos favorables, a la explotación. Se habla algunas veces de una fase de desarrollo (*development*), fase intermedia entre el segundo y tercer períodos a la cual no le corresponde un estatuto jurídico propio.

Las legislaciones más antiguas no establecen el título exclusivo más que para la tercera fase; es el caso de la Ley napoleónica de 1810, en una época donde no se trabaja más que a partir de los descubrimientos de indicios de mineral, y es aún el caso de la Ley belga.

Ahora bien, el minero necesita estar protegido desde la segunda fase por un título exclusivo que nosotros llamamos, inoportunamente, en francés, el permiso de investigación y, en inglés, la licencia de investigación (*prospecting licence*), pues ya no se discute hablar propiamente ni de investigación ni de exploración, sino de un estudio más o menos

en profundidad de indicios minerales. Este estudio existe en todas partes salvo en Bélgica; en los Países Bajos, la licencia de perforación se tiene particularmente en cuenta.

Sólo las legislaciones modernas establecen un régimen especial para cubrir la primera fase, que se puede calificar de exploración o exploración preliminar (para evitar la confusión con el término de *prospecting* de los anglófonos). Consiste frecuentemente en prospecciones geofísicas, aéreas o sobre el terreno, geoquímicas y en reconocimientos geológicos. Normalmente esta fase no tiene carácter exclusivo, y es por lo que es preferible llamarla autorización más bien que permiso. Está prevista en la Ley francesa sobre explotaciones en el mar (1968-1971); para Italia, en Sicilia y en Cerdeña, desde 1956 y 1957, y en los Países Bajos, sobre explotaciones en el mar, desde 1965; en la Ley groenlandesa, en 1978, y en la Ley alemana, en 1980. Se observa que las primeras leyes que han introducido esta medida son las que tenían inquietudes petrolíferas.

La duración de los permisos de investigación son en general suficientes: dos años renovables en Irlanda, tres años renovables en Italia y Francia, cinco años renovables en la RFA, e incluso ocho años en Groenlandia (doce años en una parte del país) no renovables.

La duración de los títulos de explotación es en todas partes establecida para cincuenta años como máximo (en Italia, treinta años), salvo en Bélgica y en los Países Bajos, donde las concesiones han conservado desde su origen un carácter de propiedad perpetua (salvo para los hidrocarburos). Se aprecia igualmente para estos dos países la subsistencia de un régimen arcaico de las minas a cielo abierto (*minières*), pero también su utilización juiciosa en Bélgica, para el control de algunas materias primas importantes.

Se observa también en Francia la existencia de dos tipos de títulos mineros para la explotación: el permiso de explotación y la concesión; ya se ha puesto de manifiesto que esta dualidad, que tenía su razón de ser cuando las concesiones eran perpetuas, parece menos justificada ahora que se puede modular y ajustar la duración de las concesiones en el límite ampliamente suficiente de cincuenta años. Es igualmente el caso de la distinción entre *Bewilligung* y *Bergwekeigentum*, títulos que en la práctica conceden los mismos derechos en la RFA.

#### 4. La seguridad en la posesión de los títulos mineros

Un punto que merece discusión es el relativo a la seguridad en la posesión de los títulos mineros. Todos los que tienen experiencia del desarrollo minero saben que, por múltiples razones, el empresario minero y los que financian su actividad tienen la necesidad de asegurarse que no serán en cualquier momento desposeídos arbitrariamente del fruto de sus trabajos. De otro lado, los responsables políticos temen comprometer la explotación durante mucho tiempo —y se sabe que la mina tiene una larga duración— y a comprometer a sus sucesores. Este desposeimiento puede tomar dos formas: algunos Estados se reservan

siempre el derecho de expropiar o de nacionalizar las empresas; pero eso excede del marco del derecho minero, y no hablaremos de ello aquí. Pero la cuestión se plantea en la práctica cada vez que un título minero llega a su término y debe ser o bien prorrogado o bien transformado en otro título minero.

La cuestión es delicada, pues, de una parte, el minero honesto y leal tiene incontestablemente un derecho moral sobre los resultados de sus trabajos y, de otra parte, un Gobierno puede difícilmente comprometerse incondicionalmente a otorgar de forma automática los títulos mineros sucesivos sin preocuparse de saber cómo el titular se ha comportado hasta el momento presente. Hay, pues, algunas veces, una apreciación, un juicio de valor. El principio general debería ser que el empresario minero tiene derecho a la prórroga de su título o a la transformación en título de explotación siempre que él haya cumplido con sus obligaciones legales, reglamentarias, fiscales y contractuales con respecto al país de residencia; en una palabra, siempre que él se esté comportando como un buen ciudadano; pero es una fórmula moral intraducible en términos jurídicos. De donde observamos, en defecto de un derecho absoluto, un derecho condicional y la posibilidad de recursos contra una decisión administrativa. Ninguna de las legislaciones europeas examinadas aquí satisface este principio, salvo pudiera ser la legislación alemana, que define con mucho detalle los casos y circunstancias en los cuales la Administración puede denegar la petición. En la realidad, sin embargo, el derecho absoluto es reconocido, en un número limitado de casos particulares, por algunas legislaciones, sin que se sepa por qué es así para estos casos y no para casos análogos.

Donde ya existe una autorización de exploración, la regla general es que no crea un derecho o una presunción de derecho a obtener un título minero.

El titular de un permiso de investigación, para pasar de la fase de investigación a la de explotación, tiene prioridad en Groenlandia, preferencia en Cerdeña y prioridad en Italia para los hidrocarburos. En Bélgica, donde no hay un permiso de investigación, el código contiene una disposición de 1837 que reconoce una prioridad para la obtención de la concesión al propietario superficiario si justifica poseer las facultades necesarias.

En todas partes, por lo demás, el poder discrecional del Gobierno se ejerce libremente. Esta situación presenta menos inconvenientes que en los países como los nuestros, donde al lado de la ley escrita se ha establecido una larga práctica administrativa; en los países nuevos, no es natural fomentar las iniciativas privadas y tomar el riesgo de varios trabajos de exploración y de investigación. Hay que señalar que en Sicilia, en el momento de pasar a la fase de explotación, el Instituto Minero puede tener prioridad sobre el titular del permiso de investigación; pero una indemnización no sustituye jamás el derecho al título de explotación.

En la misma línea de preocupaciones se plantea la cuestión de las renunciaciones y caducidades. Es importante que las circunstancias puedan

conducir a la Administración a tomar esta medida grave, siendo clara y exhaustivamente enumeradas por la Ley. Es prácticamente el caso para todas las legislaciones europeas, que prevén, además, los procedimientos de demora y las vías de recurso; se debe, sin embargo, observar en Grecia una cláusula demasiado vaga (violación de las condiciones fijadas).

Los poderes públicos tienen la preocupación de que los recursos nacionales no queden inexplorados o inexplorados. La mayor parte de las leyes recientes exigen el mantenimiento de los títulos mineros en actividad y fijan las obligaciones de trabajo y, frecuentemente, los plazos de ejecución en los permisos de investigación. Para las concesiones, la duración máxima de interrupción de los trabajos es, por ejemplo, de cinco años en Bélgica y de diez en Francia y Alemania.

Esta obligación de iniciar y mantener en actividad las explotaciones debe, sin embargo, ser interpretada con una cierta flexibilidad. Pueden presentarse circunstancias, principalmente condiciones económicas temporalmente desfavorables, que justifiquen una reducción o incluso una suspensión de la producción. Pero tampoco hay que olvidar que los yacimientos se agotan y que las empresas deben asegurar su supervivencia y, por este hecho, conservar un cierto tiempo sin explotar los recursos minerales; es el problema de los yacimientos dejados «en reserva» (*portefeuille*). Es especialmente el caso cuando quizá se tiene un número elevado de yacimientos, pero cada uno de un volumen limitado, como, por ejemplo, los pozos de bauxita. Hemos señalado, de paso, el interés de la solución de la Ley griega, aunque parece haberse vuelto más restrictiva en el curso del tiempo. En los demás países nada está previsto por la Ley, pero, en la práctica, la cuestión puede resolverse en el marco de las relaciones entre empresarios y servicios administrativos de control.

Se encuentra en algunas legislaciones una cláusula de caducidad inspirada en buenas intenciones, pero prácticamente inaplicable en razón del carácter subjetivo del criterio: explotación restringida o suspendida «de manera que inquiete la seguridad pública o que comprometa las necesidades de los consumidores» (Bélgica); «ausencia o insuficiencia prolongada de explotación manifiestamente contraria a las posibilidades del yacimiento o al interés de los consumidores y no justificada por la situación del mercado, explotación..., de tal naturaleza que compromete seriamente el interés económico, la conservación y la utilización ulterior del yacimiento» (Francia). Esta es una cuestión importante que puede ser objeto de apasionantes debates entre expertos.

##### 5. «Offshore»

La mayor parte de los países estudiados aquí han elaborado una legislación especial para los yacimientos en el mar; estas leyes son, en general, de un perfil mucho más moderno que las leyes de tierra. Nos contentaremos con señalar su existencia, pues presentan principal-

mente un interés petrolífero y, por otra parte, la ausencia de propietarios privados permite soluciones más simples. Una cuestión cuya solución varía de país a país es saber a partir de qué límite se aplica la legislación de los yacimientos marinos, pues, normalmente, las aguas territoriales quedan sometidas al derecho continental; pero es absurdo e incómodo cambiar de ley en el mar a algunas millas de la costa.

Dos países aplican el código minero a los yacimientos en el mar; son RFA (con algunas disposiciones especiales) y Grecia (donde el Estado se reserva derechos exclusivos). En los demás países, las leyes son:

- Irlanda: *Foreshore Act 1933* y *Continental Shelf Act 1968*, propiedad del Estado.
- Gran Bretaña: *Continental Shelf Act 1964*, propiedad de la Corona.
- Países Bajos: *Mijnwet Continental Plat 1965*, propiedad del Estado.
- Italia: una Ley de 1967.
- Francia: un conjunto de leyes y decretos de 1968 y 1971.
- Dinamarca: Disposición de 7 de junio de 1963.

## 6. *Intervenciones del Estado*

Las intervenciones del Estado en las actividades mineras pueden ser examinadas a diversos niveles; pero, desde un punto de vista teórico, conviene siempre hacer la distinción entre las funciones del poder público y el papel que el Estado puede decidir desempeñar en materia económica. En la primera fase entran las funciones normales aseguradas por los Servicios Geológicos (principalmente el levantamiento de la carta geológica a diversas escalas) y los Servicios de Minas (en su papel de vigilancia y consejo en las actividades de investigación y explotación). Más allá de estas funciones estrictas hemos descrito con algún detalle el inventario de los recursos minerales del subsuelo francés y las disposiciones de la reciente Ley italiana de octubre de 1982; en los dos casos, los organismos de ejecución son empresas del Estado, BRGM en Francia y ENI e IRI en Italia, pero los resultados son públicos.

El Estado puede también intervenir como empresario por su propia cuenta, bien sea en calidad de tal, bien por mediación de una empresa pública. En general se hace en el marco de la Ley minera, sin excepción; es principalmente el caso de Francia; pero sólo la Ley belga la menciona expresamente. Cuando existe un monopolio del Estado (Francia para la hulla y la potasa, Bélgica para la hulla en una región, Grecia para algunos minerales, Dinamarca y Groenlandia para el uranio) hay generalmente disposiciones particulares.

En los países donde el Estado se declara propietario de los derechos mineros, o bien cuando la mina está clasificada dominio público (Italia), la situación puede variar entre la disposición de estos derechos bajo forma contractual (Gran Bretaña y Dinamarca) y simplemente la institución de los títulos mineros (Irlanda, con los *State Mining leases*; Italia y Groenlandia, los yacimientos en el mar; *offshore* en muchos países).

En los países donde existen Institutos mineros del Estado, éstos son llamados a desempeñar un papel de promotor en la investigación minera y a asociarse con intereses privados tanto para la investigación como para la explotación. Pero el Estado puede igualmente intervenir ayudando en la investigación privada; hemos citado el «Plan Metal» francés y la «investigación operativa» en Italia; pero existe, además, una gran variedad de formas de ayuda. En Gran Bretaña, la exploración para metales no ferrosos, flúor, barita, potasas, recibe subvenciones reembolsables de un 35 por 100 en caso de descubrimiento. Las subvenciones pueden tener un carácter regional (*Mezzogiorno*, en Italia). Existen en muchos países técnicas de fomento a la investigación que pueden ser aprovechadas por los empresarios mineros.

### 7. *Fiscalidad e incentivos fiscales*

En nuestros países, a excepción de Luxemburgo, la mina no ocupa un papel principal en la economía, y es por lo que la fiscalidad no tiene características particulares. Incluso donde ya las actividades mineras constituyen un acto civil (Bélgica, Países Bajos), excepto las ventas de minerales en operaciones comerciales, donde se aplica el régimen general tributario con un impuesto sobre los beneficios de vecindad del 50 por 100. Señalemos, sin embargo, una dificultad que puede nacer del régimen general tributario. Los trabajos preliminares de exploración y prospección son capitalizados como gastos de inversión y pueden ser amortizados en un período bastante largo; pero en la medida en que a lo largo de la explotación los trabajos de investigación o de extensión de los yacimientos se conviertan en gastos corrientes, lo que es generalmente admitido, la limitación en el tiempo de las sumas de los déficit puede ocasionar problemas.

En Francia (y en Bélgica para los hidrocarburos) funciona «la provisión para la reconstitución de yacimientos», que es a la vez un estímulo a la reinversión de los beneficios, una facilidad de tesorería y la posibilidad de una exoneración fiscal; este régimen resuelve la dificultad señalada anteriormente.

Los cánones mineros son, en general, módicos (cánones superficiares y cánones sobre la producción), salvo en la RFA, donde este último está fijado por la Ley en un 10 por 100, pero variable a iniciativa de los *Länder*.

En los países herederos de la Ley napoleónica de 1810 subsiste un canon superficiario al propietario del suelo, que no hay que confundir con los cánones superficiares, puesto que no tiene ningún carácter fiscal; en Bélgica es apreciable (además de una suma anual fijada entre el 1 y el 3 por 100 del producto).

En Irlanda, el régimen fiscal favorable que existía desde 1956 ha sido modificado en 1973. En conjunto, aparte de lo que se ha mencionado en Francia e Italia, las ayudas a la investigación minera en los países de Europa estudiados aquí parecen relativamente limitadas, en el caso de que existan.

## 8. *Limitaciones del medio ambiente*

Los obstáculos mayores en el desarrollo de las actividades mineras (minas y canteras) en la Europa Occidental (tanto para la investigación como para la explotación) se encuentran, mucho más que en las leyes mineras, en las limitaciones del medio ambiente. A este respecto, la sensibilidad pública se ha vuelto algunas veces enfermiza. Las leyes mineras han previsto siempre medidas relativas a la seguridad, la protección de la superficie, la conservación de las capas acuíferas. Los textos más recientes se han esforzado en tener en cuenta la preocupación ecológica, pero las leyes sobre la protección del medio ambiente y de la naturaleza han sido, frecuentemente, elaboradas sin preocuparse por sus efectos sobre las actividades mineras; puede incluso ser un obstáculo a la aplicación del derecho minero. Un caso extremo se encuentra en Gran Bretaña, donde son las leyes de planificación las que fijan un marco y unos límites a las actividades mineras, hasta el punto de transformar la Ley minera. Sucede lo mismo en Irlanda. En Francia, la armonización de estas leyes y del código minero ha retrasado varios años la promulgación de decretos de aplicación de la Ley de 1977. En los Países Bajos, antes de 1962, la prioridad era, como en muchos países, dada al desarrollo minero; la Ley de planificación ha cambiado todo con el establecimiento de planes de larga duración establecidos por los municipios; es el mismo caso de Bélgica con los planes sectoriales en zonas verdes, y se podrían multiplicar los ejemplos.

La situación es tanto más difícil cuando las decisiones son tomadas a niveles muy descentralizados, donde se conocen mal los intereses generales del país. Es, seguramente, una preocupación respetable, en un medio ambiente que nuestra civilización materialista degrada con frecuencia de forma irremediable, preservar lo que subsiste del ambiente natural, y cada uno de nosotros se siente un poco ecologista. Hay ya un conflicto de intereses difícil de resolver y el problema es, con frecuencia, administrativamente mal resuelto. Se puede decir que, en los Países Bajos, las autoridades locales podrían en la práctica suprimir su valor a los títulos mineros.

Es, pues, necesario que en las situaciones donde esté en juego un interés general se pueda acudir a las autoridades centrales para su arbitraje. Es en las medidas adoptadas caso por caso donde los compromisos pueden ser hallados; se traducen siempre en un aumento de los costes de producción y, frecuentemente, en la esterilización de los recursos potenciales.

## IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

No tendré la presunción de explicar aquí la legislación española en un auditorio que la conoce mejor que yo. Después de este recorrido por las legislaciones de la CEE, me permitirá hacer algunas reflexiones que

me han sugerido la lectura de los textos sin ninguna experiencia, de las condiciones en las cuales se aplica.

Tan pronto como tuve conocimiento de ella he considerado esta legislación como un modelo que se podría proponer a quien deseara modernizar la suya, sin suscribir, por otro lado, enteramente todas sus disposiciones. Tiene en primer lugar el mérito de la claridad, cualidad rara en los textos legislativos, sobre todo cuando han sido modificados varias veces. Está bien estructurada; por otra parte, cubre el campo de todos los usos del subsuelo, con la excepción de los hidrocarburos y de los minerales radiactivos. Bajo este aspecto, es más bien una legislación codificadora del subsuelo que una simple Ley minera.

Una característica de esta Ley es la clara voluntad política del desarrollo planificado de las utilizaciones del subsuelo y, a este efecto, la intervención frecuente del Estado, no con un espíritu intervencionista, sino con un espíritu de fomento. C. Lucas Pérez y B. Cardelus y Muñoz-Seca han analizado correctamente, en su presentación de la Ley en el Congreso de Lima en 1974, de una parte, las fases sucesivas del desarrollo minero y, de otra parte, el papel del Estado, a la vez o sucesivamente como administrador, planificador e inspector de los trabajos, pero también como ejecutor directo, participante interesado y promotor de la actividad privada. Quizá se puede añadir que las tres primeras funciones son atribuciones del poder público y las otras funciones de gestión de dominio privado.

Junto a las minas y canteras, la Ley trata de las aguas minerales y termales, estructuras subterráneas y escombreras, recursos geotérmicos; y la clasificación de los «recursos» del subsuelo en «sentido amplio», basada sobre los nuevos criterios socioeconómicos, no es, finalmente, muy diferente de lo que se puede encontrar en otras legislaciones.

La Ley clasifica estos recursos como «bienes de dominio público», pero evita añadir, como lo hacen imprudentemente algunas legislaciones, «inalienables e imprescriptibles», lo que desde un punto de vista doctrinal es una contradicción con la valoración de los intereses privados.

Se trata, evidentemente, de un dominio público peculiar, y se puede considerar que la creación de zonas de reservas definitivas traslada los recursos minerales al dominio privado del Estado.

Este papel preeminente del Estado se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley y se consagra en el Título II, aunque también señala que las intervenciones técnicas del Estado pueden realizarse directamente por organismos autónomos y también conjuntamente con empresas privadas españolas y extranjeras, estableciendo así un estrecho campo de acción, y las reservas definitivas de explotación quedan sometidas a las mismas condiciones que las concesiones. La Ley de Fomento a la Minería de 1977 y los planes de desarrollo han fijado el marco legal de los medios de esta acción estatal.

Una segunda característica que extraña a un observador extranjero son las pocas posibilidades que tiene el Gobierno de seleccionar a las empresas que pretendan llevar a cabo trabajos mineros. La Ley se fun-

damenta en el principio de prioridad en la solicitud. Seguramente se exigen condiciones a los solicitantes, pero son claramente explicitadas fuera de las condiciones de nacionalidad, sobre las cuales volveremos; los programas propuestos son examinados y pueden ser modificados, y también se tienen en cuenta los medios de acción; se pueden establecer condiciones iguales para todos, aunque subsiste la regla de la prioridad. Es ésta una operación política que en los países de la CEE no se encuentra más que en Alemania. Cuando hay una posibilidad de opción es en el caso de concurso público o adjudicación pública, procedimiento que se encuentra regulado teniendo en cuenta las mejores condiciones científicas, técnicas y los mejores adelantos económicos y sociales. En muchos países, incluso los que están inspirados en una filosofía liberal, rige el principio regaliano de elección discrecional y el Gobierno se reserva la elección del titular, al menos en el inicio de la cadena de títulos mineros.

Una consecuencia de este recurso al principio de prioridad es que la sucesión de títulos tiene un carácter, de alguna forma, automático por el juego de las prioridades del titular precedente, y parece que esta prioridad está muy próxima al derecho condicional criticado anteriormente.

Se puede tener por cierto que, fuera del examen de estos *dossiers*, la Administración minera tiene en cuenta las referencias y recursos financieros de los candidatos, pero no parece que existan cláusulas generales que establezcan las condiciones mínimas para poder acceder a la mina. Esta laguna es sorprendente en un régimen de prioridad de la solicitud, donde puede ser útil un cierto filtro.

Por contra, el Título VIII y numerosos párrafos de la Ley establecen condiciones de nacionalidad muy estrictas; la preocupación por reservar un lugar privilegiado a las empresas y la mano de obra nacionales es una opción gubernamental respetable, aunque puede suponer problemas en el marco de la cooperación económica internacional. Se habrá podido observar que la mayor parte de las legislaciones estudiadas aquí no establecen ninguna condición de nacionalidad a los candidatos. Las disposiciones del código español que han de ser modificadas a la vista del Tratado de Roma son las relativas a la nacionalidad de individuos y personas morales, a las mayorías de capital en las empresas y en los Consejos, la constitución de sociedades según la Ley española, el empleo de mano de obra y de técnicos, el nombramiento del director responsable, el tratamiento de productos en los países y, en cuanto a la Ley de Fomento, el régimen de licencias de importación y exportación y la limitación de las ayudas a las sociedades españolas. Estos puntos deberán ser examinados con la Comisión de las Comunidades. Recordemos únicamente que en Francia, donde existía una regla de nacionalidad de las empresas y de mayoría en los Consejos, ha sido suficiente ampliar la noción de nacionalidad al conjunto de los Estados miembros. Recordemos igualmente que la Ley minera griega, que establece reglas de nacionalidad muy severas y restrictivas, así como obligaciones en el

abastecimiento de empresas nacionales, está en curso de revisión, en este punto y también en otros, de acuerdo con la Comisión.

Se ha insistido anteriormente sobre la utilidad de definir el régimen minero del período de exploración o preprospección. La Ley española cumple este objetivo, puesto que el permiso de exploración anterior al permiso de investigación otorga, lo que es un caso extraño, una prioridad en la obtención de este último o de la concesión.

La seguridad en la tenencia de los títulos mineros está asegurada —ya se ha puesto de manifiesto— por las sucesivas prioridades. La duración de los permisos se encuentra en los límites habituales, y la duración de las concesiones (treinta años, prorrogables hasta noventa) es muy satisfactoria. El empleo de una red cuadriculada (cuadrículas) para la demarcación de los perímetros es análogo a lo que sucede en Francia para el petróleo, pero es una novedad en relación con las minas. Las causas de caducidad o de extinción son claramente enumeradas, como en muchas legislaciones; la causa de «infracción grave» puede dar lugar a arbitrariedad y es, probablemente, de difícil uso.

Una disposición muy interesante de la Ley es la posibilidad de guardar en reserva (*portefeuille*) determinados yacimientos con miras a su ulterior explotación, bien entendido con la bendición de la Administración; existe en la Ley griega una disposición análoga ya mencionada. Es una medida que merecería ser generalizada.

En lo que concierne a la imposición fiscal, debe realizarse la existencia del «factor de agotamiento», técnica de ayuda para la reinversión minera análoga a la PRG francesa, pero sensiblemente más generosa. De otro lado, la Ley de Fomento concede facilidades fiscales interesantes, amortización en diez años de los gastos de exploración e investigación y reducción de impuestos para los recursos declarados prioritarios.

Después de un examen rápido y «necesariamente superficial e incompleto» de las leyes mineras actualmente en vigor en Europa, se puede pensar que la Ley española, que tiene ya diez años, es una de las más completas y elaboradas.

## V. CONCLUSIONES

¿Qué se puede concluir de este recorrido por las legislaciones mineras europeas? En muchos países, las leyes mineras son el resultado de una larga tradición y usos. Incluso aquellas que han tenido un origen común, como las que han sido inspiradas en la Ley napoleónica de 1810, han experimentado una divergencia. No hay orientación. Demasiado frecuentemente, las reformas circunstanciales han incidido en aspectos puntuales que han provocado una mayor heterogeneidad de la ley que si hubieran sido modificadas con más frecuencia. La redacción de una ley exige una visión de conjunto, una estructura equilibrada y una continuidad en la redacción. Es impresionante constatar que, independientemente de las soluciones adoptadas, son aquellas legislaciones redactadas

completamente de nuevo, la Ley alemana y la Ley española, las que han satisfecho mejor estos criterios estéticos.

A este respecto es necesario añadir que cada vez más la minería y las industrias del subsuelo, respecto a las cuales muchos países habían conferido una particular importancia y una prioridad, principalmente privilegios sobre la propiedad superficiaria, han perdido su importancia relativa, y que las preocupaciones del medio ambiente y las reacciones de la opinión pública han prevalecido sobre el interés económico general.

La eficacia es un aspecto importante sobre el cual uno no se puede pronunciar con la única referencia a los textos legales. La mejor de las leyes puede aplicarse con visiones estrechas y, en cambio, una legislación mediocre y antigua puede satisfacer plenamente si se aplica inteligentemente.

Pierre LEGOUX

(Traducido por L. C. FERNÁNDEZ-ESPINAR.)

# DOCUMENTOS Y DICTAMENES

