

**EL SISTEMA NORMATIVO DE LA SEGUNDA  
REPÚBLICA DURANTE LA GUERRA CIVIL  
ESPAÑOLA: UN CONFLICTO SORPRENDENTE EN  
EL ÁMBITO CONCESIONAL MINERO**

**(Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 19  
de mayo de 1995) (\*)**

ELISA MOREU CARBONELL

*SUMARIO: — I. PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO. — II. LOS HECHOS. — III. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO: 1. Análisis de la jurisprudencia constitucional citada; 2. Primeras reflexiones críticas. — IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DEL SISTEMA NORMATIVO: 1. Generalidades; 2. La incapacidad del Derecho ante lo anómalo. — V. LA NEGACIÓN DE LEGITIMIDAD A LAS AUTORIDADES REPUBLICANAS. — VI. ARGUMENTOS «A MAYOR ABUNDAMIENTO». — VII. CONCLUSIONES.*

**I.- PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO**

Resulta asombroso que ante nuestro Alto Tribunal se planteen cuestiones como la que constituye el objeto central de este pleito, y más en una materia como el Derecho minero, donde podría estar extendida la idea de que los intereses políticos —fuera de las estrictas y coyunturales necesidades económicas— se encuentran siempre al margen. Según tendremos ocasión de ver, la validez de una concesión minera puede depender de la «legitimidad política» del órgano administrativo que la haya concedido, independientemente de la validez de la norma de la que deriva o de su adecuación al ordenamiento jurídico.

Por supuesto que el Derecho no constituye —afortunadamente— un bloque petrificado; las normas jurídicas evolucionan, se derogan, se modifican o, simplemente, se dejan de aplicar. Al mismo tiempo, en un proceso de mutua interrelación, el sistema jurídico se embebe de los

---

(\*) Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia n.º 3866 (1995), ponente Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, sobre aprovechamiento de recursos minerales y caducidad de concesión minera.

principios políticos y sociales vigentes en cada momento histórico. No podría ser de otro modo: el Derecho nace para solucionar problemas surgidos de la realidad social (1). Toda aspiración de neutralidad en el Derecho es mera utopía, incluso para quienes tienen la difícil tarea de aplicar las normas al caso concreto, para los que se exige una —muchas veces imposible— declarada imparcialidad.

Pero la lectura de esta sentencia ha planteado una pregunta interesantísima y de difícil respuesta: ¿cómo influye una revolución en un ordenamiento jurídico constituido? ¿Cómo se soluciona el problema de su validez y aplicación temporal? (2). El *mare magnum* normativo consustancial a un desarrollo, digamos «natural», del Derecho se agrava cuando nos encontramos ante una ruptura violenta e inesperada del sistema. Los conflictos derivados de la vigencia temporal de las normas y de su transitoriedad son entonces mucho mayores. No se pretende hacer una teorización inútil: el problema puede localizarse fácilmente en nuestro país durante el largo paréntesis de dictadura militar impuesto tras la guerra civil española, que derrocó no sólo el orden político de la Segunda República, sino también su sistema jurídico. La radical ruptura del sistema republicano que la dictadura del general Franco mantuvo durante cuarenta años renace hoy en sentencias como ésta, mostrando de forma clara y dramática las conexiones entre el Derecho y la Historia.

## II.- LOS HECHOS

En el año 1978, el hoy demandante en apelación solicitó de la Administración minera competente un permiso de investigación para ciertos minerales de la sección C). Por resolución de la Delegación Provincial del Ministerio de Industria y Energía de Ciudad Real, de fecha 12 de junio de 1978, se denegó al actor el permiso de investigación solicitado, alegando que los terrenos sobre los que recaía no eran francos en el momento de la solicitud, tal y como exige la vigente *Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas* (3).

(1) «El Derecho es una idea práctica» —dijo Rudolf von Ihering en su gran obra *La lucha por el Derecho* (versión española de Adolfo Posada, Madrid, 1921, pág. 1).

(2) Por revolución hay que entender toda alteración violenta (alzamiento militar, guerra...) del poder político establecido en un Estado. El *Diccionario Ideológico de la Lengua Española* de Julio CASARES (Barcelona, 1979), la define como un «cambio violento en las instituciones políticas de una nación».

(3) La Ley de Minas exige, para el válido otorgamiento de cualquier derecho sobre el dominio público minero, que los terrenos sobre los que recaigan sean «francos y regis-

Bastante tiempo después, en 1985, el demandante interpuso recurso extraordinario de revisión contra la resolución denegatoria anterior, con base en la circunstancia de haber tenido conocimiento de que las dos concesiones que en 1978 habían determinado la inexistencia de terrenos francos, y la consiguiente denegación del permiso de investigación, habían sido declaradas caducadas por una resolución del Gobernador Civil de Ciudad Real de 17 de mayo de 1937 (es decir, casi cuarenta años antes). Resolución que aparecía incluso publicada en el Boletín Oficial de la Provincia. El recurso fue desestimado por silencio administrativo negativo.

Ante esta nueva denegación de su pretendido derecho a obtener un permiso de investigación, el afectado interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que fue desestimado en Sentencia de 6 de marzo de 1989. Contra esta decisión se interpuso el recurso de apelación que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo que ahora se analiza.

## III.- LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Creo que lo más ilustrativo resultará citar literalmente el fundamento central de la sentencia, según el cual, «la resolución del Sr. Gobernador Civil de la zona republicana, de fecha 17 de mayo de 1937, no es un documento con valor jurídico, por proceder de una autoridad perteneciente a un poder político que no prevaleció en el tiempo y cuyas actuaciones fueron a la postre drásticamente sustituidas por las adoptadas por el poder que militarmente ganó la guerra civil» [F.J.5] y «no es un documento suficiente para fundar el recurso extraordinario de revisión, ya que no es un documento «de valor esencial para la resolución del asunto», visto que su falta de valor no hubiera permitido variar la decisión de denegar el permiso de investigación que el actor solicitó» [F.J. 6].

El Tribunal Supremo acude a una imprecisa argumentación sobre la validez y la vigencia de las normas. Para ello se basa en dos sentencias del Tribunal Constitucional que abordan, sí, el problema de la extensión temporal del sistema normativo de la Segunda República, pero que se aplican a supuestos tan peculiares, que su trasposición sin más al caso que nos ocupa resulta muy problemática. Aunque el fallo de la senten-

trables» (art. 37). Un terreno es franco cuando sobre él no hay solicitados ni otorgados otros permisos o concesiones, ni existe reserva estatal (art. 38). En el caso debatido, la Administración alegaba que sobre las cuadrículas mineras solicitadas recaían ya dos concesiones de explotación, por lo que se denegó el permiso de investigación solicitado.

cia podría haber sido el mismo con otros razonamientos fundados en Derecho, se recurre a una motivación de marcado cariz político que, en mi opinión, es difícilmente sostenible en el ámbito del conflicto planteado.

### 1.- Análisis de la jurisprudencia constitucional citada

En primer término procede analizar las sentencias del Tribunal Constitucional 28/1982, de 26 de mayo, y 116/1987, de 9 de julio, en las que el Tribunal Supremo centra su argumentación, ambas sobre reconocimiento de derechos adquiridos al amparo del sistema normativo republicano. De todos es conocido, en efecto, que determinados colectivos sociales fueron marginados y eliminados sus derechos durante la dictadura franquista. Resulta muy significativa al respecto la situación en que quedaron los militares de la República tras la guerra civil. En todos estos casos se aplicaron con carácter retroactivo normas limitativas de derechos, en contra de actuaciones administrativas consumadas por las autoridades republicanas.

Tras la instauración de la democracia en España y la promulgación de la Constitución de 1978 intentaron paliarse estas situaciones anómalas mediante unas llamadas «leyes de amnistía» que respondían, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, a un valor superior de justicia y al principio de igualdad (S.T.C. 116/1987) (4). En este marco de restablecimiento de derechos, y con dudas acerca de la amplitud de tal reconocimiento, surgieron los dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional a los que la sentencia se refiere. No es objeto de este comentario un análisis profundo de los mismos, pero una breve exposición demostrará su escasa conexión con el asunto debatido, con notables diferencias derivadas tanto de la distinta naturaleza de la materia a tratar, cuanto de sus diversos presupuestos jurídicos.

(4) Muy tempranamente se dictaron el *Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio*, y la *Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre Amnistía*, por las que se concedió la amnistía a los presos políticos y a los militares sancionados después de la guerra civil. El *Real Decreto-Ley 6/1978, de 6 de marzo*, concedió beneficios a los militares que tomaron parte en la guerra civil. Los problemas que planteó la interpretación de estas normas tuvieron su reflejo en la S.T.C. 63/1983, de 20 de julio, en recurso de amparo promovido por la «Asociación de Aviadores de la República». Más adelante, la *Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre el Personal de las Fuerzas Armadas de la República* (que es objeto de análisis en la S.T.C. 116/1987 citada) permitió a los Oficiales, Suboficiales y Clases del Ejército de la República que hubieran consolidado su empleo con anterioridad al 18 de julio de 1936, la posibilidad de pasar a la situación de retirado, con los derechos y obligaciones inherentes a la misma.

En la S.T.C. 28/1982 se discute la aplicabilidad de dos Decretos de la época republicana a situaciones jurídicas surgidas entonces y que ahora se pretenden hacer valer, en recurso de amparo interpuesto por un militar que reclama el reconocimiento de un empleo al que cree tener derecho «en condiciones de igualdad con los demás miembros de las Fuerzas armadas». El Tribunal Constitucional argumenta lo siguiente:

*«Que tales Decretos fuesen válidos conforme al ordenamiento vigente para el momento de su promulgación es, a reserva de un examen más minucioso, cosa cierta o, en todo caso, hartamente probable. Esta constatación no permite por sí sola, sin embargo, atribuirles eficacia. Condición necesaria de ésta es no sólo la validez, sino también la vigencia y los Decretos en cuestión no la tuvieron nunca en el territorio dominado por quienes se habían alzado en armas contra las instituciones republicanas, cuya legitimidad negaban. Al término de la guerra civil, cuya proyección jurídica es precisamente la ruptura del ordenamiento, se integraron en éste, como únicas normas válidas, las que efectivamente habían tenido vigencia en el territorio sustraído a la acción del poder republicano, a cuyas disposiciones no se les otorgó otra consideración que la de puros *facta*, no sólo carentes de fuerza de obligar, sino susceptibles incluso de ser considerados como hechos delictivos. Esta es la dura realidad de la historia, que no puede ignorarse ni eludirse»* [F.J. 2]. (La cursiva es mía) (5).

El Tribunal Constitucional afronta el problema de la vigencia temporal de unos Decretos que regulaban los derechos del personal militar al servicio de la República. Pues bien, según el máximo intérprete de la Constitución, tales derechos no pueden reclamarse ahora porque las normas que los reconocieron no estuvieron nunca vigentes a causa de la ruptura violenta del orden político que supuso la guerra civil, a pesar de que no se discute su validez formal. En todo caso, el legislador estaría capacitado hoy para dictar nuevas normas que reconocieran derechos similares a los sujetos afectados por aquella peculiar situación. Eso es lo que hicieron, precisamente, las «leyes de amnistía», cuyo objetivo era poner fin a una discriminación originada por el propio legislador. Pero, como dice el Tribunal Constitucional, no puede devolverse la vigencia a unas normas (las dictadas por las autoridades republicanas durante la guerra) que nunca la tuvieron, sino, en todo caso, reconocer nuevos derechos similares a los que se eliminaron:

*«La atribución de consecuencias jurídicas determinadas a supuestos de hecho no contemplados por las normas vigentes no puede alcanzarse nunca a través del uso de los medios de que la Administración o Juris-*

(5) Este párrafo será reproducido íntegramente por la sentencia del Tribunal Supremo que se comenta.

dicción disponen para la aplicación del Derecho porque no es un problema de *lege lata*, sino de *lege ferenda*. Sólo el legislador, mediante la promulgación de nuevas normas puede, si no devolver la validez y vigencia a normas inexistentes como tales, sí obtener el mismo resultado que aquéllas persiguieron» [F.J.2].

La S.T.C. 116/1987, utilizada por el Tribunal Supremo en su argumentación, responde a idénticos planteamientos, también en el marco de la «legislación de amnistía», aunque con otra finalidad y ante distintos hechos (en los que no entraré para no alejarme demasiado del objeto de estudio) (6).

## 2.- Primeras reflexiones críticas

El núcleo de esta sentencia del Tribunal Supremo está en determinar si las concesiones de minas que condujeron a la denegación del permiso de investigación pueden entenderse caducadas, como pretende la parte demandante y niega el Tribunal Supremo. A juicio del Alto Tribunal, no puede darse ningún valor a la resolución del Gobernador Civil de Ciudad Real que en 1937 había declarado caducadas las concesiones, porque es un documento que procede de un poder «que no prevaleció en el tiempo» (F.J. 3). Para apoyar su argumentación recurre a las dos sentencias del Tribunal Constitucional antes analizadas, sin entrar a valorar cuál era la legislación de minas vigente en la época, si el Gobernador Civil había aplicado correctamente las causas de caducidad establecidas en las normas o si, sencillamente, ese acto administrativo se ajustaba a un procedimiento legalmente establecido.

Al respecto cabe hacer las siguientes reflexiones:

Primera. La validez de un acto administrativo como la resolución del Gobernador Civil de la zona republicana de 1937 dependerá de lo que establezca la legislación administrativa que fuera de aplicación entonces. Cualquier otro criterio, como la duración en el tiempo del sistema normativo de la Segunda República, debería ponderarse adecuadamente aunque incida en el caso. En otras palabras, no parece muy

(6) En la S.T.C. 116/1987, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad, se pretende, fundamentalmente, ampliar el ámbito de aplicación de las leyes de amnistía, porque, una vez que el legislador ha reconocido la profesionalidad de los funcionarios civiles de la República sin atender al momento de su incorporación a la Administración, el principio de igualdad obliga a la aplicación de idéntico criterio para los funcionarios militares profesionales, cualquiera que haya sido la fecha —anterior o posterior al 18 de julio de 1936— de sus nombramientos o de la consolidación de sus empleos con carácter definitivo [F.J. 9].

apropiado recurrir como argumento central a la falta de legitimidad de las autoridades republicanas durante la guerra civil sin hacer referencia a los antecedentes legislativos y sin una mínima alusión a la situación política del momento.

Segunda. La concesión minera es un título por el que se adquieren derechos reales de carácter administrativo y que tiene eficacia *erga omnes*. Su validez no depende exclusivamente de la «legitimidad política» del órgano administrativo que la haya otorgado, sino de lo que establezca la norma jurídica respecto de sus condiciones, efectos y órgano competente para otorgarlas. Lo mismo puede decirse de sus causas de caducidad, que tienen carácter tasado y que hay que aplicar con criterios objetivos (7). Hago notar, sin embargo, que resulta muy arriesgado trasponer esquemas y principios jurídicos actuales (legalidad, seguridad jurídica...) a una época en la que el Derecho no podía hacer frente a la situación revolucionaria surgida tras el alzamiento militar.

Tercera. Por tanto, para resolver la cuestión de fondo habrá que analizar cuál era la legislación minera aplicable en ese momento, qué régimen transitorio estableció la legislación minera posterior y, en todo caso, cómo pudo verse afectada por normas retroactivas o, lo que es más grave, por una ruptura total del sistema normativo. En definitiva, el problema se traslada a un análisis de la vigencia formal y temporal de la legislación de minas de la que nacían títulos mineros presumiblemente válidos, en un marco en el que habrá que tener en cuenta los efectos devastadores de la guerra civil española.

## IV.- CONSIDERACIONES SOBRE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DEL SISTEMA NORMATIVO

El sistema normativo debe ser contemplado siempre en su aspecto dinámico, es decir, desde la perspectiva de su funcionamiento, de cómo se constituye y evoluciona. La perspectiva dinámica de las normas es el punto central de la sentencia comentada.

Se advierte que la referencia a ese «aspecto dinámico» del sistema se hace en términos muy amplios y, en cierto modo, impropios. La perspectiva dinámica del Derecho alude en puridad a su evolución natural, a su desarrollo regular en el tiempo, sin tener en cuenta los efectos rupturistas que una revolución inesperada y ajena al sistema pueda oca-

(7) Por todos, el estudio específico de Mercedes LAFUENTE BENACHES: *La concesión de dominio público. Estudio especial de la declaración de su caducidad*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1988. págs. 129 y ss.

sionar. El objeto del presente comentario se reconduce de este modo a la influencia de *lo anómalo* en el sistema normativo, lo cual no deja de ser un «aspecto dinámico» del mismo. Al fin y al cabo, es en la anomalía donde se revelan las carencias del sistema y donde se adquiere plena constancia de que el Derecho no sirve para solucionar los conflictos sociales, ya suficientemente complicados en circunstancias «normales».

### 1.- Generalidades

Aun a riesgo de resultar un trabajo estéril, creo conveniente reproducir aquí el debate doctrinal en torno a los conceptos de validez, vigencia y retroactividad de las normas, ya que es necesario un acuerdo previo sobre el objeto del problema (8). En un sentido amplio, la *validez* es una explicación jurídica por virtud de la cual un mandato de autoridad obliga jurídicamente (9). La validez hace referencia a la existencia misma de una norma en cuanto regla dotada de fuerza obligatoria, lo que sucede cuando ha sido dictada por el órgano constitucional o legalmente habilitado para ello. En efecto, las normas jurídicas son válidas o, lo que es lo mismo, están *vigentes* si se promulgan conforme a los principios y reglas procedimentales establecidas en un determinado ordenamiento jurídico, es decir, si se producen con plena observancia de las reglas estructurales del sistema. Una vez cumplidos los trámites necesarios para su validez, la norma se incorpora al sistema normativo, deviene obligatoria y despliega plenos efectos jurídicos desde su publi-

(8) Véanse las obras generales de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988. págs. 333 a 426; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Civitas. 7.ª Ed. Madrid, 1995, págs. 61 a 93; José Luis LACRUZ BERDEJO: *Elementos de Derecho Civil I. Parte General (vol. I)*. Ed. Bosch. Barcelona, 1988, págs. 240 a 288; Luis Díez-PICAZO y Antonio GULLÓN: *Sistema de Derecho Civil (vol. I)*. 7.ª Ed. Tecnos, 1989, págs. 127 y ss; Manuel CALVO GARCÍA: *Teoría del Derecho*. Editorial Tecnos. Madrid, 1992.

También los trabajos más específicos de Jesús F. FUEYO: «Legitimidad, validez y eficacia. La significación jurídica y política del sistema de producción de normas», *RAP* n.º 6 (1951), págs. 35 a 88; Francisco LÓPEZ MENUÑO: *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*. Instituto García Oviedo. Sevilla, 1982. págs. 27 y ss., «La irretroactividad de las leyes en la Constitución de 1978», *REDA* n.º 31 (1981), págs. 718 a 728 y «El principio de irretroactividad de las normas en la jurisprudencia constitucional», en la ob. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Tomo I*. Civitas. Madrid, 1991, págs. 455 a 508; y José Manuel BRETAL VÁZQUEZ: «Vigencia y efectos de las leyes. Algunos ejemplos recientes», *RAP* n.º 124 (1991), págs. 367 a 377.

(9) Jesús F. FUEYO: «Legitimidad...» *op. cit.* pág. 39.

cación hasta que es derogada por otra o eliminada por motivos de legalidad. Con lo cual, la relación entre ambos conceptos resulta justamente al revés de como parece deducirse de la sentencia comentada: *la vigencia de una norma es consecuencia de su validez* (10).

La dimensión temporal de las normas presenta matices muy complicados, no sólo porque las leyes positivas son perecedoras y están sujetas a límites temporales como la obsolescencia, el desuso o la desaparición de sus sustratos objetivos, subjetivos o causales, sino porque hay normas que tienen carácter retroactivo (11). Una norma es retroactiva cuando proyecta sus efectos a una fecha anterior a su publicación, esto es, cuando se aplica a situaciones jurídicas consolidadas antes de su entrada en vigor, atribuyéndoles determinadas consecuencias o modificando hacia el futuro su contenido o sus efectos. Como advierte SANTAMARÍA PASTOR, «el tema de la aplicación de las normas en el tiempo es uno de los puntos más complejos, difíciles, oscuros y confusos de toda la ciencia jurídica (12). Por eso, cualquier aproximación al tema debe hacerse con las mayores cautelas.

El Tribunal Supremo acude a una infructuosa reflexión sobre la validez de las normas, que se ve superada por la realidad del sistema normativo y de los hechos. El incorrecto enfoque de la sentencia comentada consiste en afirmar sin matizaciones que la resolución del Gobernador Civil de la zona republicana «no es un documento con valor jurídico por proceder de una autoridad perteneciente a un poder político que no prevaleció en el tiempo» [F.J. 3]. Una afirmación tan grave como la contenida en la sentencia no puede hacerse sin una mínima explicación de los antecedentes fácticos y jurídicos que determinaron que, efectivamente, muchas actuaciones con relevancia jurídica posteriores al 18 de julio de 1936 fueran exterminadas por las normas franquistas, al decretarse la falta de legitimidad de las autoridades de las que emanaban.

(10) He seguido fundamentalmente la explicación de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos...*, *op. cit.* págs. 333 y ss.

(11) Francisco LÓPEZ MENUÑO: *El principio de...*, *op. cit.* pág. 27. Teniendo en cuenta, según concluye este autor, que «una definición abstracta y general de lo que sea la retroactividad parece imposible» (*ibidem* pág. 56).

(12) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos...*, *op. cit.* pág. 370. Este autor afirma que «el problema no está en las leyes, sino en la naturaleza de las situaciones sobre las que dichas leyes recaen, que son, por definición, extraordinariamente variadas y merecedoras de protección muy diversa frente a normas innovativas. Los criterios abstractos elaborados por la doctrina no sirven para fundamentar *a posteriori* el prejuicio que el jurista se ha formado acerca de la necesidad de respetar o no la situación sobre la que la nueva norma incide (...). Lo fundamental y primario es la valoración del caso concreto en función de determinados parámetros generales» (*ibidem* pág. 372).

El problema suscitado no atañe en rigor a la validez de las normas, porque las normas de las que derivaban las resoluciones como la que aquí se discute fueron elaboradas con plena observancia de las reglas estructurales del sistema, en otras palabras, eran válidas según el alcance expuesto *supra*. Es más, la legislación de minas vigente en la materia fue única y estable (salvo pequeñas reformas) desde 1868 hasta la promulgación de la *Ley de Minas de 19 de julio de 1944*. El asunto debatido se reconduce a un espinoso conflicto de retroactividad y de indeterminación de las autoridades administrativas «legítimas», como se tendrá ocasión de desarrollar más adelante.

## 2.- La incapacidad del Derecho ante lo anómalo

Sobre el esquema hipotético que acaba de exponerse pueden surgir elementos extraños. Porque en circunstancias tan ajenas a la evolución natural del Derecho como una guerra civil, las soluciones no son tanto de índole jurídica como política: únicamente la *ley del más fuerte* impera en las situaciones de crisis. Por eso, la determinación de la extensión temporal de las normas se eleva a las máximas cotas de inseguridad cuando se quiere identificar qué autoridades están legitimadas para actuar válidamente en la esfera jurídica de los ciudadanos. Aunque deba reconocerse con indignación, el sistema que de hecho se implantó tras la guerra civil —y esa es «la dura realidad de la historia»— no fue el de la República, sino el que impusieron quienes se habían alzado en armas. Tales factores, que no son estrictamente jurídicos, dejan su huella indeleble en el Derecho.

Evidentemente, si la ciencia jurídica se concibe únicamente desde la perspectiva de las normas, el problema de la legitimidad escapa a sus límites, pues por definición frente a toda norma queda sin prejuzgar la cuestión de su principio de autoridad. Al contrario, la *teoría de la legitimidad* introduce categorías de valor que no pueden ser determinadas por ninguna ordenación estrictamente jurídica. El Derecho «vale» en tanto en cuanto una fuerza es capaz de afirmarlo eficazmente, aunque ésta acabe adoptando una apariencia jurídica. Como dice J. F. PUEYO, todo poder de dirección política tiende por su propio impulso interno a configurar jurídicamente esa autoridad. «Al trasladar la problemática última del sentido del Derecho al transfondo real de la constitución del grupo como entidad social, se descubre el buscado principio de justificación. El 'orden en autoridad' es la estructura natural del grupo; no es un modo anormal de conformación, sino el verdadero principio ontológico de su constitución» (13). La determinación de cuál sea en cada

(13) Jesús F. PUEYO: «Legitimidad, validez y eficacia...» *op. cit.* págs. 44.

momento histórico la *autoridad legítima*, tarea ardua en situaciones de crisis, se presenta como una cuestión clave.

Resulta un ejercicio intelectual muy recomendable hojear los repertorios de legislación de los años 1936 a 1939, para comprobar en qué medida son ciertas las afirmaciones que acaban de hacerse. Tras la constitución de la Junta de Defensa Nacional y la declaración del Estado de Guerra por los militares rebeldes, se dictaron drásticas medidas restrictivas de derechos y negadoras de la legalidad del sistema republicano. Disposiciones como la suspensión de los plazos y términos judiciales (14), la confiscación de las propiedades, valores y derechos del Estado (15) o la paralización de las cuentas corrientes (16) permiten hacerse una idea de la inseguridad jurídica que reina en situaciones límite. Cuando irrumpe una crisis del sistema únicamente son «válidas» y están «vigentes» las normas elaboradas según la voluntad de la autoridad que se impone por la fuerza. Lo patológico es enemigo del Derecho.

## V.- LA NEGACIÓN DE LEGITIMIDAD A LAS AUTORIDADES REPUBLICANAS

En el año 1937, fecha en que se dictó la resolución de caducidad de las concesiones mineras, el sistema formalmente vigente estaba formado por la *Ley de Minas de 6 de julio de 1859* (reformada por la de *4 de marzo de 1868*) y por el *Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1868, aprobando las bases generales para la nueva legislación de minas*, que, como observa ARCENEGUI, a pesar de que comprometía al gobierno a presentar a las Cortes un proyecto de ley de minería (art. 33) nunca fue desarrollado y ha constituido uno de los textos de más larga pervivencia en nuestra legislación minera, con ligeras modificaciones (17). Ya que el Tribunal Supremo se ciñe al argumento de la vigencia temporal, diremos que aquí estamos ante una ley de minas que permaneció vigen-

(14) Véase, por ejemplo, el *Decreto 6/1936, de 24 de julio, sobre efectos mercantiles y suspensión de términos* (Arz. 1437).

(15) *Decreto 7/1936, de 24 de julio, sobre propiedades y derechos del Estado* (Arz. 1438).

(16) *Orden 1/1936, de 27 de julio, sobre cuentas corrientes y movimientos de fondos autorizados* (Arz. 1441).

(17) Isidro E. de ARCENEGUI: *El demanio minero. Régimen jurídico-administrativo de las minas, los hidrocarburos y los minerales radiactivos*. Editorial Civitas. Madrid, 1979, págs. 48 y ss.

te durante más de 75 años hasta la promulgación de la *Ley de Minas de 19 de julio de 1944* (18).

Entonces, parece que sólo de la aplicación correcta por el Gobernador Civil de las causas de caducidad de las concesiones previstas en aquellas normas, dependerá la validez de una resolución administrativa que fue publicada oficialmente. En este punto se plantea el primer problema, ya que las causas de caducidad establecidas en la *Ley de 1859* (art. 65) eran mucho más extensas y rigurosas que en el extremadamente liberal Decreto-Ley de 1868, cuyo artículo 23 determinaba que «las concesiones mineras sólo caducarán cuando el dueño deje de satisfacer el importe de un año del canon que le corresponda» (19). En cualquier caso, y prescindiendo de una mayor indagación en las causas concretas, era exigible una declaración formal decretando la caducidad, es decir, la controvertida resolución del Gobernador Civil de la zona republicana de fecha 17 de mayo de 1937.

El punto oscuro de la sentencia comentada se halla en la falta de toda referencia a las normas que se dictaron durante el transcurso de la guerra civil con la finalidad de privar de efectos a las resoluciones de las autoridades republicanas. Se trata de normas excepcionales, dictadas por las necesidades de la guerra, y que consistieron en incautaciones forzosas, suspensión de expedientes mineros o modificaciones concretas de las normas vigentes (20). En este marco, habrá que ocuparse del *Decreto-Ley del nuevo Gobierno del Estado de 9 de octubre de 1937, sobre propiedad minera* y también de la *Ley de la Jefatura del Estado de*

(18) Un indicio de que las normas citadas estuvieron formalmente vigentes hasta la promulgación de la *Ley de Minas de 1944* se halla en el hecho de que fueron expresamente derogadas por ésta, cuyo artículo adicional 77 establecía que «quedan derogadas las Leyes de 6 de julio de 1859, 4 de marzo y 29 de diciembre de 1868, así como las de 7 de junio de 1938 y 23 de septiembre de 1939».

(19) La aplicación de una u otra norma se dejaba a la decisión del concesionario. Según el artículo 30 del Decreto-Ley, los explotadores de las minas podían optar libremente entre la aplicación de la ley vigente de 1859 y el propio Decreto-Ley, inspirado por una corriente liberalizadora que introdujo la concesión minera a perpetuidad. En este sentido, un *Real-Decreto de 11 de febrero de 1887* declaró que las concesiones que se hubieran hecho con arreglo a lo dispuesto en el Decreto-Ley de Bases Generales no podían caducar más que en el caso de que se falte al pago del canon. Véase: Emilio BRAVO MOLTO: *Legislación de Minas*. Madrid, 1892.

(20) Cabe citar los *Decretos de 27 y 28 de agosto de 1936, sobre incautaciones de minerales* (Arz. 1499 y 1501), cuya exposición de motivos es suficientemente explícita: «(...) El motivo fundamental del movimiento nacional en nuestra Patria responde al designio de extirpar la anarquía y evitar la implantación de un régimen soviético, cuya primera finalidad estribaría precisamente en la supresión de la propiedad privada. Las consideraciones que anteceden son de especial atención a los yacimientos mineros de nuestro territorio nacional, indispensables a las necesidades militares y de cuya utilización en la precisa medida ningún ejército prescindiría».

*7 de junio de 1938*, porque su estudio resulta esencial para fundamentar jurídicamente el conflicto planteado (21).

La primera de las normas mencionadas, que conviene citar en su totalidad, establecía lo siguiente:

«En las actuales circunstancias es indispensable que las actividades y riquezas nacionales estén sujetas a directrices impuestas por los más altos Organismos del Estado, y siendo la minería una de las que debe merecer más destacada atención, dispongo.

Art. 1.º Quedan suspendidos, mientras no se disponga lo contrario, todos los actos de enajenación de propiedad minera, así como la venta, cesión, transmisión en general de acciones de Sociedades mineras y arrendamientos.

Art. 2.º Los títulos de propiedad minera, arrendamientos, permutas, venta o cesión de material, así como de inmuebles anexos a la explotación de las minas o al tratamiento inmediato de sus productos, otorgados con posterioridad al 18 de julio de 1936, quedan nulos y sin efecto.

Art. 3.º Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan al presente Decreto».

Subyacen aquí dos supuestos muy diferentes. El primero estaría formado por el bloque de negocios jurídicos particulares de transmisión o gravamen de títulos mineros, que se mantiene siempre en la esfera privada, pues el tráfico de las concesiones mineras era libre hasta que precisamente la *Ley de 1938* impuso la necesidad de autorización administrativa (22). Aquí, la acción de la norma es simplemente suspensiva y el tráfico de las concesiones se reanuda más adelante. El segundo abarcaría el conjunto de actos administrativos constitutivos de la propiedad minera, cuyo presupuesto esencial es una intervención expresa de la autoridad competente, y que en virtud de la norma transcrita fueron decretados nulos y sin efecto.

Todo ello, como es obvio, plantea numerosos problemas. En principio, parece que la anulación de las resoluciones se entiende realizada *ex tunc*, es decir, desde el momento en que aquéllas fueron dictadas, lo cual quiere decir que estamos ante actos que nunca han desplegado sus efectos. En ningún momento se hace referencia a una posible indemnización a los afectados por la privación de sus títulos mineros. La guerra civil española (y la norma de 1937 es sólo un ejemplo) produjo un

(21) Repertorio Aranzadi de Legislación n.º 1022 (1937) y n.º 615 (1938), respectivamente.

(22) Efectivamente, el artículo 6 de la *Ley de 7 de junio de 1938* estableció que «sin la autorización expresa del Ministerio de Industria y Comercio queda prohibida la venta, gravamen, cesión, arrendamiento y permuta de pertenencias mineras».

gravísimo atentado contra la seguridad jurídica que, como la sentencia comentada patentiza, no sería subsanado en muchos años (23).

La Exposición de Motivos de la *Ley de 7 de junio de 1938, que autoriza el otorgamiento de títulos de propiedad minera*, es muy clara al respecto (24):

«Por Decreto-Ley de 9 de octubre de 1937 quedaron en suspenso todos los actos de enajenación de la propiedad minera, así como las transmisiones de acciones de Sociedades mineras y arrendamientos, y se dispuso que quedaban nulos y sin efecto los títulos de propiedad minera y otros actos relacionados con ella, otorgados con posterioridad al 18 de julio de 1936.

Respondían estas decisiones a la necesidad de que el Estado Español se previniera contra las consecuencias de los despojos y atropellos que, sobre la riqueza minera nacional, hubieran ya realizado los comités detentadores del Poder en la zona no liberada, así como de los efectos de ulteriores manejos menos viables después de dictarse aquella disposición. Y esto, tanto por lo que respecta a las concesiones otorgadas por las autoridades marxistas como en relación a los actos y contratos que acaso hayan concertado los particulares bajo el terror y la intimidación de aquellas. Todas estas transmisiones, totales o parciales, de la propiedad minera son, pues, nulas, y al amparo de ellas no podrán invocarse situaciones jurídicas ni derechos adquiridos de ningún género».

Analizados estos precedentes, habrá que reconsiderar su alcance y naturaleza jurídica. En primer lugar, puede decirse que las normas de 1937 y 1938 no derogaron la legislación minera vigente hasta la fecha. Recuérdese que la derogación tiene efectos *ex nunc*, esto es, a partir del momento en que se produce la norma derogativa y, por tanto, hubiera

(23) Para el profesor SANTAMARÍA PASTOR, la inseguridad jurídica está implícita en la norma retroactiva, pero cuando ésta reviste caracteres de especial gravedad podría llevar a su inconstitucionalidad (*Fundamentos...*, *op. cit.* pág. 373).

(24) Aunque no tenga directa relación con el objeto central de este comentario, creo conveniente aclarar la referencia constante a la «propiedad minera» en los textos mineros, que sorprende si se trasladan los parámetros actuales de la dominialidad. Como explica la doctrina más autorizada, hasta la Ley de 1944 la concesión minera otorgaba una auténtica propiedad sobre las minas concedidas, a pesar del formal reconocimiento de que «la propiedad de las substancias corresponde al Estado y nadie podrá disponer de ellas sin concesión del Gobierno» (art. 2 de la Ley de Minas de 1859). Véanse, entre otros, Aurelio GUAITA MARTORELL: *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*. Civitas. 2.ª Ed. Madrid, 1986, pág. 323; Isidro E. de ARCENEGUI: *El demanio minero...* *op. cit.* págs. 49 y Javier BARCELONA LLOP: *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*. Editorial Aranzadi. Pamplona, 1996, pág. 29.

dejado intactas las situaciones jurídicas precedentes (25). Como ya se ha dicho, el bloque legislativo aplicable a la minería fue único hasta 1944. En segundo lugar, y a consecuencia de lo anterior, tampoco se plantea un problema de transitoriedad porque no estamos ante un ordenamiento jurídico nuevo que venga a derogar al anterior y donde deba darse solución a situaciones jurídicas interinas o transitorias.

Por el contrario, estamos ante verdaderas normas retroactivas que negaban toda legitimidad política a las autoridades republicanas y que privaron absolutamente de efectos a cualquier resolución emanada de aquéllas (26). El conflicto se reconduce, de nuevo, a la espinosa determinación de la autoridad que en aquellos momentos debía reputarse *legítima* para una aplicación eficaz del Derecho. En este sentido, la *Orden del Ministerio del Interior de 21 de diciembre de 1938, sobre revisión de poderes de la República*, manifiesta hasta qué punto los militares franquistas se esforzaron por justificar la *ilegitimidad* de las autoridades republicanas (27). Como muestra, un botón de su Exposición de Motivos:

«La España Nacional abre un gran proceso encaminado a demostrar al mundo, en forma incontrovertible y documentada, nuestra tesis acusatoria contra los sedicentes poderes legítimos, a saber que los órganos y las personas que en 18 de julio de 1936 detentaban el Poder adolecerán de tales vicios de ilegitimidad en sus títulos y en el ejercicio del mismo que, al alzarse contra ellos el Ejército y el pueblo, no realizaron ningún acto de rebelión contra la Autoridad ni contra la Ley».

Esta situación revela matices distintos de los planteados en la jurisprudencia constitucional citada por el Tribunal Supremo. Aunque tam-

(25) El profesor SANTAMARÍA PASTOR ha matizado esta común afirmación y recuerda que no es exacto que los efectos de la derogación se produzcan siempre *ex nunc*. «Tal tesis es una pura petición de principio (...). La norma derogante puede autoatribuirse eficacia retroactiva, en mayor o menor grado, resultando en tal caso aplicable a hechos o situaciones nacidas antes del inicio de su vigencia. La derogación, pues, puede tener una cierta eficacia *ex tunc*, en función del grado de retroactividad que así mismo se confiera» (*Fundamentos...*, *op. cit.* pág. 418).

(26) Con anterioridad a las normas que estamos analizando, el *Decreto de la Junta de Defensa Nacional 13/1936, de 27 de julio* (Arz. 1446) había decretado que «se consideren destituidos de los cargos de Gobernadores civiles, a partir del día diecinueve del actual, cuantos ejercieren dicho cometido en esa fecha». En el mismo sentido, un *Decreto del Gobierno del Estado de 1 de noviembre de 1936* (Arz. 1707) declaró «sin ningún valor ni efecto todas las disposiciones que, dictadas con posterioridad al 18 de julio último, no hayan emanado de las Autoridades Militares dependientes de mi mando, de la Junta de Defensa Nacional de España o de los organismos constituidos por Ley de 1 de octubre próximo pasado».

(27) Repertorio Aranzadi de Legislación n.º 1467 (1938).

poco en aquellos casos se presentaban conflictos de transitoriedad e iguales eran las drásticas consecuencias finales, la diferencia esencial radica en que aquí la legislación minera aplicable desde 1868 hasta 1944 fue sustancialmente la misma. En otras palabras, la nulidad *ex tunc* de los actos que reconocían títulos mineros no dimana de una anulación formal de las normas de las que aquéllos derivan, que siguen formalmente vigentes, sino de una decisión política contenida en las normas franquistas que afecta exclusivamente a la actuación administrativa de las autoridades republicanas (28).

Puede interpretarse que las normas de 1937 y 1938, a semejanza de otras que se dictaron durante los años del conflicto, decretaron una expropiación, sin indemnización alguna, de derechos adquiridos conforme a la legislación minera vigente, lo cual resulta absolutamente injustificado para nuestros esquemas de un Estado de Derecho. *El problema fundamental radica en determinar si estamos realmente ante derechos adquiridos.* A mi juicio, no puede hablarse en puridad de derechos adquiridos cuando los actos de los que traían causa eran nulos de raíz: provenían de autoridades y órganos que habían sido declaradas «manifiestamente incompetentes» (empleando los términos actuales). Resultado al que se llega con resignación, pues la negación de legitimidad a las autoridades republicanas provenía de las únicas autoridades que hoy podrían reputarse «manifiestamente incompetentes» como eran las que se alzaron en armas. Esto demuestra, una vez más, la vacuidad del Derecho ante los conflictos bélicos, donde acaba imponiéndose el vencedor y no el amparado por el Derecho.

En otro orden de cosas, cabe dudar que una resolución que decreta la caducidad de una concesión minera en virtud de causa legal expresa, como es la debatida en la sentencia, tenga encaje en alguno de los supuestos establecidos por el Decreto-Ley de 1937. Esta norma hace referencia únicamente a los actos de transmisión u otorgamiento de títulos mineros, con el temor razonable, dadas las circunstancias de la guerra, de que se produzca su disgregación o su desmantelamiento. Incluir también los actos administrativos que declaran su caducidad, por aplicación de las causas tasadas en la normativa vigente, resulta a todas luces ex-

(28) Prueba de ello es que la *Ley de 7 de junio de 1938* subsanó los efectos de la nulidad para el caso de que los expedientes de registro de pertenencias mineras afectados por el Decreto-Ley de 1937 «se hubieran iniciado y seguido ante autoridades legítimas del territorio liberado», concediendo un plazo de 60 días a los afectados para consolidar sus derechos (art. 9). Sin embargo, fuera de esta excepción, «la nulidad e ineficacia ordenadas, incluso con carácter retroactivo, por el artículo segundo del mencionado Decreto-Ley subsiste íntegramente para todos los actos a que se refiere, realizados hasta el dieciocho de julio de mil novecientos treinta y seis hasta el día de la publicación de la presente Ley» (art. 1).

cesivo. Sin embargo, esta constatación no soluciona las cosas: lo cierto es que, para el sistema político y jurídico que consiguió imponerse por la fuerza tras la guerra civil, las actuaciones de las autoridades republicanas, aun ajustadas a la legalidad vigente, no producían efecto alguno.

## VI.- ARGUMENTOS «A MAYOR ABUNDAMIENTO»

El Tribunal Supremo no se plantea seriamente abordar el tema desde otra perspectiva, es decir, desde las causas de admisibilidad del recurso extraordinario de revisión, aunque sí hace mención de las dudas que tiene sobre el carácter de «documento ignorado» de la resolución de 1937, que determinaría la inadmisibilidad del recurso (art. 127. 2.º de la *Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958*):

«En efecto, si la parte actora quiere darle valor a la resolución del señor Gobernador Civil de Ciudad Real del año 1937, lo que no puede hacer es dejar de dárselo a la publicación en el «Boletín Oficial de la Provincia»; o ninguna de las dos tiene valor o lo tienen las dos. Y si lo tienen las dos entonces no se puede decir que es ignorado un documento publicado en un «Boletín Oficial de la Provincia», cuya finalidad es precisamente hacer saber a la sociedad presente y futura la existencia de lo que proclama» [F.J. 7].

La jurisprudencia ha sido muy restrictiva con las causas tasadas que permiten acceder al recurso extraordinario de revisión. Por eso, la simple constatación de que el documento había sido publicado en un medio oficial hubiera evitado al Tribunal la necesidad de entrar en el fondo del asunto.

Me referiré también a una afirmación supletoria del Tribunal Supremo, según la cual:

«(...) aun en el supuesto de que aquella declaración de caducidad hubiera sido efectiva, quedarían por examinar los efectos que tendría la conducta de la Administración de recibir el canon de dichas concesiones obstaculizantes nada menos que durante cuarenta años, tal como se da por probado» [F.J. 6].

Este aserto sobre la dudosa validez de la declaración de caducidad introduce un elemento de turbación que refleja cierto relativismo en el razonamiento del Tribunal Supremo, el cual, tras afirmar rotundamente la «falta de valor» de la resolución del Gobernador Civil de 1937, parece atisbar una ligera sospecha que se deja abierta: «aun en el supuesto de que aquella declaración de caducidad hubiera sido efectiva...». Con ello el argumento central queda un poco desfigurado. Ciñéndonos, sin embargo, a este último considerando, cabe decir que el hecho de que

los titulares de las concesiones supuestamente caducadas hayan seguido pagando el canon minero es un indicio de la pervivencia de las mismas, sin necesidad de incidir en otros motivos (29).

## VII.- CONCLUSIONES

Esta peculiar sentencia ha traído a colación un problema que pocas veces se había planteado ante nuestros Tribunales, como es el de la incidencia de la guerra civil y la dictadura franquista sobre situaciones jurídicas consolidadas o en proceso de consolidación durante la Segunda República. Si el conflicto era conocido en otros ámbitos como el militar, no lo era tanto en el ámbito del Derecho minero. Ello demuestra que el ordenamiento jurídico minero no es aséptico, sino que está profundamente imbuido de influencias externas. En efecto, la minería ha sido siempre una actividad económica de gran interés estratégico, lo que explicaría el afán de las autoridades franquistas por controlar el sector, especialmente durante la guerra, llegando incluso a anular derechos y expectativas de los administrados.

Lo verdaderamente sorprendente es que la legislación minera vigente en la época en que se producía el conflicto no fue derogada ni sustituida por otra hasta la promulgación de la *Ley de Minas de 19 de julio de 1944*. Siendo único el sistema normativo aplicable, la radical anulación de los títulos mineros reconocidos por las autoridades republicanas desde el comienzo de la guerra civil, sin indemnización, resulta ante nuestros ojos decididamente injusto. La eficacia de los actos administrativos dictados en aplicación de la legislación minera vigente pasó a depender, así, de la legitimidad política del órgano administrativo emisor. Realmente, esa es la «dura realidad de la historia» de la que habla el Tribunal Supremo, pero que podría haberse reformulado con ocasión del conflicto planteado en esta sentencia.

A mi juicio, con el eterno recurso a «la Historia» se ignora por completo un sistema político y jurídico —el de la Segunda República— que estaba legítimamente instaurado en España pero que fue derrocado tras la guerra civil. Cabe aceptar el argumento de que las normas franquistas podían derogar las dictadas en el régimen anterior, porque esa

(29) A pesar de todo, existe una corriente jurisprudencial que afirma que la concurrencia de una causa probada de caducidad no puede subsanarse por el pago puntual del canon anual de superficie y de los demás gastos, tasas e impuestos que correspondan. Véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1988 (Arz. 5188), 11 de julio de 1980 (Arz. 3427), 30 de junio de 1979 (Arz. 2975) y 16 de junio de 1978 (Arz. 2777).

es la evolución natural del Derecho, incluso eliminando con efecto retroactivo derechos adquiridos. Puede razonarse también que el Derecho es un sistema en constante cambio y que las normas no tienen vigencia indefinida. Ahora bien, con ello se pretende disfrazar de legalidad un régimen político dictatorial donde el sistema de producción de normas, como patentiza esta sentencia, no tenía unas mínimas garantías, a pesar de que esta afirmación implica trasladar desenfocadamente al pasado los principios y esquemas actuales de un Estado de Derecho (legalidad, seguridad, igualdad...). En definitiva, habrá que aceptar que cualquier brecha imprevisible del sistema, sea grande o pequeña, produce una verdadera anarquía que el Derecho no puede prevenir ni remediar.

En segundo término, la aplicación y rutinaria cita de la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias 28/1982 y 116/1987 resulta poco apropiada en el supuesto comentado. Además, y no sin cierta dosis de relativismo, hay que reconocer que existían posibilidades de orientar la argumentación jurídica hacia otros aspectos sobre los que se podía haber incidido en exclusiva, sin recordar los frágiles contornos de la validez, la vigencia y la aplicación temporal del sistema normativo republicano.

En definitiva, este breve análisis no tiene otra pretensión que poner de relieve una terrible realidad en un campo tan desconocido como el Derecho de minas, en absoluto ajeno a la realidad del sistema político.

Zaragoza, febrero de 1997