

NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MINERÍA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

En especial, las competencias normativas de la Comunidad Autónoma y sus posibilidades de actuación ante explotaciones mineras inactivas o abandonadas (*)

ELISA MOREU CARBONELL

SUMARIO: — I. MARCO JURÍDICO GENERAL, ESTATAL Y AUTÓNOMICO: 1. Competencia básica del estado sobre régimen minero. 2. Otros títulos competenciales del Estado con incidencia en la regulación del sector minero 3. Competencias autonómicas sobre el sector minero: A) Competencias de desarrollo de las bases estatales. B) Competencias exclusivas sobre aguas minerales y termales. C) Otras competencias autonómicas con incidencia en el sector minero. — II. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN SOBRE EL RÉGIMEN DEL SECTOR MINERO: 1. Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el sector minero: A) Competencias transferidas por el Estado. B) Normativa propia sobre régimen minero. 2. Determinación de la normativa que puede integrarse en las bases del régimen minero que asume el Estado. Margen de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón: A) Las bases sobre régimen minero están en una Ley preconstitucional. B) Viabilidad de considerar los Reglamentos mineros como normativa básica del Estado. 3. La titularidad estatal de las minas. 4. Otros títulos competenciales aragoneses con incidencia en el sector minero (medio ambiente, urbanismo y patrimonio cultural): A) Actividades extractivas y protección ambiental. B) Actividades extractivas y urbanismo. La Ley urbanística Aragonesa y la Ley de Administración Local de Aragón. C) Actividades extractivas y patrimonio cultural. 5. Competencias mineras de las comarcas aragonesas. — III. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANTE DERECHOS MINEROS INACTIVOS. CADUCIDAD Y EXTINCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES: 1. La petrificación de derechos mineros inactivos o abandonados que, sin embargo, son objeto de indemnizaciones millonarias. 2. Extinción de los títulos mineros. Aclaración de términos jurídicos. 3. Extinción por cumplimiento y finalización del plazo de los títulos mineros: A) Extinción por transcurso del plazo. B) Extinción por causas relacionadas con el objeto o contenido del título minero. C)

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación OTRI 2001/0492, de la Universidad de Zaragoza.

Extinción por renuncia del titular. 4. Extinción por incumplimiento de las condiciones de los títulos mineros. A) Caducidad por falta de pago de los impuestos mineros. B) Caducidad por no iniciación de los trabajos en el plazo fijado. C) Caducidad por paralización de los trabajos durante un tiempo determinado. D) Caducidad por incumplimiento de las condiciones impuestas para el desarrollo de los trabajos. E) Cómo probar la viabilidad económica de la explotación o la solvencia económica del solicitante. Aplicabilidad de la legislación contractual en el procedimiento de otorgamiento de los títulos mineros. F) Caducidad por no comunicar el descubrimiento de recursos distintos a los que constituyen el objeto del título minero. G) Caducidad por falta de presentación de los planes de labores. H) Otros supuestos previstos en las leyes que lleven aparejada la caducidad. 5. Rescate de los títulos mineros. 6. Efectos de la extinción de los títulos mineros. — IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

El Estatuto de Autonomía de Aragón establece que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado sobre «régimen minero y energético» (art. 37). No obstante, dado el carácter preconstitucional de la vigente Ley de Minas de 1973, existe una grave incertidumbre en relación con el papel de las Comunidades Autónomas en la producción normativa sobre la materia.

El objetivo del presente estudio es analizar, cuando nuestro Estatuto de Autonomía celebra sus veinte años de andadura, la situación jurídico-administrativa del sector minero en la Comunidad Autónoma de Aragón, destacando las competencias de la Administración aragonesa sobre régimen minero y las posibilidades de intervención sobre los derechos mineros otorgados o en tramitación, así como, en su caso, el marco en que debe desarrollarse una futura normativa propia sobre el sector minero en Aragón.

Uno de los mayores problemas que, desde el punto de vista jurídico, sufre el sector minero aragonés es la indefinición del marco normativo aplicable y —quizás debido a esta circunstancia, la pasividad de la Administración minera para denunciar, investigar o sancionar los incumplimientos reiterados de la legislación minera y ambiental por parte de las empresas del sector (de los que la reciente STSJ de Aragón de 9 de julio de 2001, que afectaba a la estación de esquí de Formigal, constituye tan sólo un ejemplo).

I. MARCO JURÍDICO GENERAL, ESTATAL Y AUTONÓMICO

El régimen jurídico de las actividades de exploración, investigación y explotación de recursos minerales se regula en la Ley 22/1973, de 21

de julio, de Minas (LMi. en adelante), modificada por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, sobre recursos energéticos y por el Real Decreto Legislativo 1303/1986, de 28 de junio, de adecuación al ordenamiento de la Comunidad Económica Europea. La LMi. sienta el principio de que «*todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental son bienes de dominio público*».

1. Competencia básica del Estado sobre régimen minero

El artículo 149.1.25º de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las «*bases del régimen minero y energético*». Ello significa que la minería es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado la definición de las bases o normativa básica.

Como se verá, el problema radica en saber exactamente cuál es la normativa básica sobre el régimen minero.

Sin prejuzgar ahora si tales textos tienen carácter básico o no, la normativa estatal en materia de régimen minero (actividades de investigación y explotación de los recursos mineros) vigente en nuestro país está integrada, fundamentalmente, por la Ley 22/1973 de 21 de julio de Minas, modificada por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, sobre recursos energéticos y por el Real Decreto Legislativo 1303/1986, de 28 de junio, de adecuación al ordenamiento de la Comunidad Económica Europea, además de por otras normas que la complementan o la desarrollan (1).

(1) Se trata de las siguientes: Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería; Real Decreto 2857/1978 de 25 de agosto, que aprueba Reglamento General para el Régimen de la Minería; Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, desarrollado por Orden Ministerial de 20 noviembre 1984; Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Minero; Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto, desarrollado por Orden Ministerial de 13 junio 1984; Real Decreto 863/1985 de 2 de abril, que aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera e Instrucciones Técnicas Complementarias, modificado por Real Decreto 150/1996, de 2 de febrero; Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se establecen los criterios de clasificación de la sección A) (importantísima corrección de errores en BOE nº 86, 11 abril); Real Decreto 1389/1997 de 5 de septiembre por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la Seguridad y salud de los trabajadores en las actividades mineras; Real Decreto 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón (en el marco del Plan 1998-2005, de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, suscrito por el Ministerio de Industria y Energía y los agentes socio-económicos sectoriales); Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, que aprueba el

2. Otros títulos competenciales del Estado con incidencia en la regulación del sector minero

Existen, en efecto, otros títulos competenciales estatales que inciden tangencialmente en la ordenación del sector, como:

— Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º), competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

— La legislación, ordenación y autorización del transporte de energía (art. 149.1.22º CE).

— La legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23º CE), igualmente una competencia compartida, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer "normas adicionales de protección".

— Las "relaciones internacionales" (art. 149.1.3º CE).

— El "fomento de la investigación científica y técnica" (art. 149.1.15º CE).

— El "régimen de uso de armas y explosivos" (art. 149.1.26º CE).

Además, en el marco de los artículos 40.1 y 131.1 de la CE, la planificación en el sector de la minería debe asumir como objetivos básicos el progreso social y económico y la armonización del desarrollo regional.

3. Competencias autonómicas sobre el sector minero

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias transfirió a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, todas ellas "de vía lenta", la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero y para dictar normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

Con ello se produjo una homogeneización de las competencias autonómicas en minería, "en el marco de la legislación básica del Estado".

Estatuto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, creado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto 1953/2000, de 1 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Instituto Geológico y Minero de España (organismo autónomo adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología).

Las Administraciones autonómicas han asumido la mayor parte de las funciones y servicios que antes correspondían al Ministerio de Industria, siempre que afecten exclusivamente a su ámbito territorial, como las autorizaciones de recursos de la sección A), de aguas minerales y termales y demás recursos de la sección B), el otorgamiento de permisos de exploración, investigación y concesiones de explotación de recursos de la sección C), la aprobación de planes de labores y de restauración, así como la inspección, vigilancia y la potestad sancionadora en materia de minas.

A) Competencias de desarrollo de las bases estatales

Además, algunas Comunidades Autónomas han dictado normas específicas en algunas materias relacionadas con el régimen minero, en concreto:

— Cataluña, la Ley del Parlamento Catalán 12/1981, de 24 de diciembre, protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

— Aragón, el Decreto de la Diputación General de Aragón 98/1994, de 26 de abril, de restauración de los espacios naturales afectados por actividades extractivas.

— Asturias, la Ley del Principado de Asturias 1/1997, de 4 de abril, de seguridad minera.

— Castilla y León, la Ley de Castilla y León 1/2001, de 4 de mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 2000-2003; así como el Decreto 119/1985, de 17 de octubre, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras.

B) Competencias exclusivas sobre aguas minerales y termales

Sin perjuicio de la competencia estatal sobre legislación básica del régimen minero, el artículo 148.1.10º de la CE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre "aguas minerales y termales". Las aguas minerales y termales pertenecen a la sección B) de la LMi. y actualmente —como digo— constituyen materia de competencia autonómica (art. 35.1.16º del Estatuto aragonés).

Las siguientes Comunidades Autónomas han dictado leyes sobre aguas minerales y termales y establecimientos balnearios:

— Cantabria: Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento, ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas minero-

medicinales y/o termales; Decreto 28/1990, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento, Ordenación y aprovechamiento de los Balnearios y de las aguas Minero-Medicinales y/o Termales de Cantabria.

— Castilla-La Mancha: Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de aguas minerales y termales.

— Extremadura: Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de balnearios y de aguas minero-medicinales y/o termales.

— Galicia: Ley 5/1995, de 7 de junio, sobre regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios.

C) Otras competencias autonómicas con incidencia en el sector minero

Además de la competencia de desarrollo de las "bases del régimen minero y energético" y la competencia exclusiva sobre "aguas minerales y termales", deben tenerse en cuenta otras competencias autonómicas que podrían incidir en la regulación de la minería, y que se resumen en las siguientes:

— Competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (arts. 148.1.3° CE y 35.1.7° del Estatuto aragonés). Naturalmente, las explotaciones mineras condicionan la planificación urbanística e incluso la ordenación territorial.

— Competencia exclusiva sobre montes y aprovechamientos forestales (arts. 148.1.8° CE y 35.15° del Estatuto), teniendo en cuenta que muchas explotaciones mineras se desarrollan en espacios forestales.

— Gestión en materia de protección del medio ambiente (arts. 148.1.9° CE y 37.3 del Estatuto), por la indudable incidencia negativa de las explotaciones mineras sobre el medio ambiente.

— Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, "dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (arts. 148.1.17° CE y 35.24° y 57 del Estatuto).

II. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN SOBRE EL RÉGIMEN DEL SECTOR MINERO

La finalidad de este epígrafe es concretar la normativa vigente en materia de régimen minero a la luz de la Constitución española y del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como

se apuntó, el hecho de ser la Ley de Minas una norma preconstitucional plantea problemas específicos. Se trata de fijar cuál es la normativa básica del sector minero que deba ser respetada por las Comunidades Autónomas y cómo influye en la Comunidad Autónoma de Aragón el hecho de ser los recursos mineros bienes de dominio público del Estado.

1. Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el sector minero

El Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, texto Reformado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de "régimen minero y energético" (art. 37.2). La Comunidad Autónoma de Aragón, además, ostenta la competencia exclusiva sobre aguas minerales, termales y subterráneas (art. 35.1.16°) e industria, "sin perjuicio de lo que determinen las normas generales del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas sobre industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear" (art. 35.1.34°).

A) Competencias transferidas por el Estado

Ya en la etapa preautonómica, el Estado transfirió a la Comunidad Autónoma de Aragón competencias, funciones y servicios en materia de Industria y Energía, por Real Decreto 2596/1982, de 24 de julio. Esta norma fue inmediatamente desarrollada por Decreto aragonés 94/1982, de 26 de octubre.

Resulta, sin duda, sorprendente, que una materia que la mayoría de las Comunidades Autónomas sólo podían asumir por la vía de la ampliación competencial "dentro del marco establecido en el artículo 149" (art. 148.2 CE) o por la vía del artículo 150.2 CE, fuera objeto de transferencia incluso en una fase preautonómica, justificándose tal posibilidad en el artículo 148.1.13° CE, que permitía a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia del fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (2).

(2) Muy crítico con esta posibilidad se mostró F. LÓPEZ RAMÓN: "Artículo 36.1.b)", en la ob. col. J. BERMEJO VERA (dir): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985, p. 437, partidario de restringir la posibilidad de asunción de competencias a las aguas minerales y termales con base en el artículo 148.1.10° CE.

Las competencias que se transfirieron en la etapa preautonómica fueron confirmadas y ampliadas mediante Real Decreto 539/1984, de 8 de febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de industria, energía y minas. Finalmente, por Decretos 29/1984, de 26 de abril y 75/1987, de 9 de junio, se asignaron al Departamento de Industria, Comercio y Turismo las competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de industria, energía y minería.

Después de la Ley Orgánica de Transferencias de la Comunidad Autónoma de 23 de diciembre de 1992, la Comunidad Autónoma aragonesa vio notablemente ampliadas sus competencias, lo cual dio lugar a una reforma estatutaria. Actualmente, estos servicios se encuentran regulados por el Real Decreto 570/1995, de 7 de abril, sobre ampliación y adaptación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de industria, así como por el Decreto 95/1995, de 9 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se asignan al Departamento de Industria, Comercio y Turismo las competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Industria. La norma que fija las competencias del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Aragón es el Decreto 2/2000, de 18 de enero, por el que se aprueba su estructura orgánica.

De este modo, corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón las competencias generales sobre *"ordenación, gestión, planificación e inspección en materia de minas e investigación minera"*, así como, a través de la Dirección General de Energía y Minas, la *"elaboración, propuesta, desarrollo coordinación y control de las actuaciones administrativas"* en las materias de hidrocarburos y minas. En concreto, la Comunidad aragonesa es la responsable de la ejecución de la normativa minera, plasmada en las siguientes funciones ejecutivas o de gestión:

- a) La concesión de autorizaciones de recursos de la sección A).
- b) La declaración de aguas minerales y autorización de recursos de la sección B.
- c) Concesiones, demasías, paralizaciones, concentraciones, transmisiones, compatibilidades y concursos para recursos de las secciones B, C y D. Caducidades, cotos, expropiaciones por vía de urgencia, procedimientos sancionadores según cuantía y resoluciones relativas a derechos mineros interprovinciales.

d) Asesoramiento y apoyo técnico-administrativo a los órganos superiores en materia de gestión de subvenciones, elaboración de planes y directrices que asisten a la política minera, búsqueda de cofinanciaciones, realización de informes y estadísticas, propuestas presupuestarias, diseño de estudios y proyectos, normativa, contratación y convenios, reuniones sectoriales, coordinación con dependencias provinciales, y otros similares.

e) Gestión de estudios de investigación geológica y minera, orientados a incrementar el conocimiento de los recursos, a una mejora de la base documental geológico-minera aragonesa, a un progreso de las condiciones de seguridad minera y a una comprensión del medio geológico acorde con la necesaria integración de éste en otras materias como la planificación territorial, el patrimonio natural, el medioambiente, la hidrogeología, la geotecnia y otros semejantes. Promoción, difusión, información y asistencia técnica en el campo geológico y minero. Mantenimiento y explotación de las bases de datos relativas a planes de labores mineras y al catastro minero de Aragón, en colaboración con las dependencias administrativas provinciales.

f) Coordinación y gestión de las actuaciones derivadas del Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

B) Normativa propia sobre régimen minero

La Administración aragonesa no ha desarrollado hasta el momento su competencia general sobre *"desarrollo legislativo del régimen minero"*. Simplemente, ha dictado algunas normas reglamentarias sobre temas concretos que afectan a la ordenación minera y que podrían enmarcarse en sus competencias de gestión, entre las que podemos citar aquí:

— Orden de 24 de febrero de 1986, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de Derechos Mineros (BOA 24 febrero), loable y pionera regulación que, sin embargo, debe ser objeto de urgente revisión y actualización.

— Decreto 98/1994, de 26 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 9 mayo 1994), hasta ahora la norma de más interés y trascendencia para la Comunidad aragonesa.

— Decreto de 9 enero 1998, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se dispone el nombramiento de los miembros de la Mesa de la Minería de Aragón (en aplicación del Plan 1998-2005, de la Mine-

ría del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras suscrito entre el Ministerio de Industria y Energía y los agentes socio-económicos sectoriales).

— Dos Circulares del Director General de Industria y Comercio 1/1997, de 24 de diciembre, sobre criterios técnico-administrativos para la ordenación minera del alabastro y 1/1998, referente a la aplicación del Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, sobre criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas.

— Orden de 9 de octubre de 2000, del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo, por la que se constituye la Mesa del Alabastro de Aragón, de carácter consultivo y participativo.

A pesar de la riqueza de la Comunidad Autónoma aragonesa en manantiales y balnearios de aguas minerales y termales y de tratarse de una competencia asumida como exclusiva en su Estatuto de Autonomía, tampoco dispone de una normativa propia sobre aguas minerales y termales, a diferencia de otras Comunidades Autónomas como Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura o Galicia. Tan sólo aprobó una Orden de 15 de marzo de 1999, del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, referente a la tramitación de las aguas minerales para su uso como aguas de bebida envasadas, que no constituye, ni mucho menos, una regulación general del sector de las aguas minerales y termales.

2. Determinación de la normativa que puede integrarse en las bases del régimen minero que asume el Estado. Margen de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón

Como se sabe, el artículo 149.1.25º CE atribuye al Estado la competencia para establecer las «bases del régimen minero». De la amplitud de este concepto de bases dependerá, obviamente, el margen de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón con vistas, fundamentalmente, a la elaboración de una futura normativa propia.

Al respecto se plantean los siguientes problemas:

- a) ¿Pueden constituir normas básicas las que figuran en una norma preconstitucional como la Ley de Minas?
- b) ¿Pueden considerarse «bases» las que se encuentran en una disposición reglamentaria, como el Reglamento de Minas y los Reglamentos estatales sobre restauración ambiental?
- c) ¿Qué otros títulos competenciales pueden condicionar el alcance de las competencias mineras aragonesas?

A) Las bases sobre régimen minero están en una Ley preconstitucional

Al ser la LMi. una norma preconstitucional, las dificultades surgen, precisamente, al tratar de establecer el alcance de la normativa básica.

Este problema se encuentra todavía pendiente de solución, aunque, a decir verdad, el título competencial sobre «régimen minero» ha sido hasta ahora poco conflictivo. Los escasos asuntos que han llegado al Tribunal Constitucional se relacionan con asuntos procesales (STC 9/1981, de 31 de marzo, en recurso de amparo presentado por el «Coto minero Merladet S.A.»), la competencia sobre medio ambiente (STC 64/1982, de 4 de noviembre, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana sobre normas adicionales de protección) o con materias energéticas vinculadas, por ejemplo, con las autorizaciones para la obtención y refinamiento de productos petrolíferos (STC 24/1985, de 21 de febrero, en conflicto positivo de competencias contra una resolución del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco).

Mientras el Estado no se decida a dar el paso definitivo hacia la elaboración una Ley Básica del Sector Minero, la LMi. (que tiene casi treinta años) constituye la normativa básica en la materia. Así parecen asumirlo las propias Comunidades Autónomas en las pocas ocasiones en que se han animado a dictar normativa propia sobre régimen minero. También parece indicarlo así la escasa conflictividad competencial que el régimen minero suscita.

El Tribunal Constitucional ha aceptado que la normativa básica pueda estar en una norma preconstitucional como la Ley de Minas. En su STC 24/1985, de 21 de febrero, afirma que las directrices o normas básicas, en ausencia de normativa postconstitucional, pueden hacerse derivar de la normativa preconstitucional.

En definitiva, la LMi. constituye el marco normativo común que han de respetar las Comunidades Autónomas a la hora de legislar sobre régimen minero, bien por aplicación del título competencial «bases del régimen minero», bien por aplicación de otros títulos competenciales del Estado (planificación general de la economía, Derecho civil o laboral, procedimiento administrativo, etc.).

Las Comunidades Autónomas conservan, no obstante, un margen para llevar a cabo una «política propia» sobre la materia. Como señala la STC 50/1999, de 6 de abril, «la definición de las bases en el ámbito de la legislación compartida tiene por objeto crear un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación».

Las anteriores reflexiones son extensibles a la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería, igualmente preconstitucional. Esta Ley, que regula determinados aspectos financieros y tributarios de las explotaciones mineras, encaja mejor en la competencia estatal sobre Hacienda General (art. 149.1.14° CE), por lo que debe ser respetada por el legislador autonómico. Incluso muchas de sus prescripciones han sido sustituidas por otras normas, como la Ley 43/1995, del Impuesto de Sociedades.

Por último, cabe decir que las bases del régimen minero contenidas en la LMi. y en la Ley de Fomento de la Minería deben ser respetadas igualmente por las Comunidades Autónomas en la regulación de las aguas minerales y termales, ya que, aunque esta materia es objeto de una competencia exclusiva autonómica, ello no legitima para violar el núcleo básico del régimen minero. Así lo han reconocido los propios Estatutos de Autonomía, al condicionar la competencia sobre aguas minerales y termales a lo establecido en el artículo 149.1.25° CE (por ejemplo, arts. 10.11° Estatuto del País Vasco, 9.16° Estatuto de Cataluña, 31. Dieciséis Estatuto de la Comunidad valenciana, 44.6° Estatuto de Navarra). Además, estamos ante una materia necesariamente vinculada con la legislación básica sanitaria y con la protección del consumidor, competencias ambas que corresponden al Estado.

B) Viabilidad de considerar los Reglamentos mineros como normativa básica del Estado

Una vez aceptado que la LMi. tiene carácter básico, ¿podría decirse lo mismo de los reglamentos estatales?

Como regla general, el Tribunal Constitucional entiende que *"excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo"* (STC 50/1999, de 6 de abril).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha revelado también que el ámbito de lo básico no es necesariamente lo abstracto o principal, sino todo lo necesario para asegurar un mínimo denominador normativo común y los aspectos centrales de una institución, lo cual puede exigir un mayor detalle de la normativa del Estado (por todas, STC 76/1986, de 9 de julio). Por eso, ha aceptado que los reglamentos puedan completar la normativa básica, es decir, que las bases figuren en normas reglamentarias. Dicho de otro modo: que haya "reglamentos básicos" (STC 118/1998, de 19 de abril).

Incluso, el Tribunal Constitucional ha admitido, si bien excepcio-

nalmente, que las bases puedan contener regulaciones detalladas, incluyendo la competencia para realizar actos concretos de ejecución (STC 133/1997, de 16 de julio).

Estos criterios nos sirven para averiguar la frontera de lo básico en los reglamentos estatales. Como se ve, esta doctrina constitucional tan sólo nos ofrece unas pautas de interpretación para intuir el carácter básico o no de una normativa concreta. Por eso, a falta de una definición clara en las propias normas mineras, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón inferir o interpretar el carácter básico de la normativa minera y desarrollar normativamente lo que el legislador aragonés considere "básico del Estado" en el sector de la minería.

En todo caso, una vez que la Comunidad aragonesa haya hecho uso de sus potestades normativas en el sector minero, será el Estado quien pueda impugnar esas normas aragonesas ante el Tribunal Constitucional, quien entonces fijará definitivamente lo que debe considerarse como básico.

Conviene recordar, además, que las Comunidades Autónomas no han de esperar a que el Estado apruebe las bases para poder desarrollar sus propias normas. Eso quiere decir que la Comunidad Autónoma de Aragón podrá regular sobre el sector minero en el ámbito de lo que considere "no básico" (por todas, STC 173/1998, de 23 de julio).

Analizando los Reglamentos estatales más importantes, se ofrecen aquí las siguientes pautas de interpretación para encontrar las normas básicas o definir lo que no es básico.

a) Reglamento General sobre Régimen de la Minería

Por lo que se refiere Real Decreto 2857/1978 de 25 de agosto, que aprueba Reglamento General para el Régimen de la Minería, hay que partir de la idea de que estamos ante el Reglamento general de desarrollo de la LMi. En principio, la competencia general de desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, quienes, por tanto, sólo deberían respetar las bases sobre régimen minero de la LMi.

Ahora bien, aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional analizada anteriormente, podría plantearse si acaso, total o parcialmente, el RMi. tendría carácter básico. No sólo porque pueda contener normas básicas sobre régimen minero, sino incluso porque se vincule con alguno de esos otros títulos competenciales del Estado con incidencia en el sector minero (planificación general de la economía, Derecho civil o laboral, Derecho tributario, procedimiento administrativo, etc.).

De hecho, no es infrecuente que ciertos reglamentos generales del Estado, como el Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001, de 12 de octubre,) consideren "básico" gran parte de su articulado (Disposición Final Primera). La propia Ley de Contratos permite que el Estado pueda dictar reglamentos básicos "cuando constituyan el complemento necesario de dicho carácter de los artículos que lo tienen atribuido" (Disposición Final Tercera).

En mi opinión, podrían tener carácter básico (realizando las oportunas adaptaciones de tipo organizativo), los siguientes preceptos del Reglamento de Minas, por constituir complemento necesario de los artículos básicos de la Ley:

— El Título Primero (arts. 1 a 6), porque complementa la declaración general del dominio público estatal.

— El Título II (arts. 7 a 26), cuando regula las reservas mineras, así como todos los preceptos reglamentarios que tengan su origen en la técnica de la reserva que corresponde al Estado (arts. 72 y 83 RMi, por ejemplo).

— El Título VIII (arts. 113 a 118), en cuanto se ve afectada la competencia estatal sobre Derecho mercantil y régimen jurídico de los extranjeros en España.

— El Título X (arts. 128 a 133), porque afecta a la potestad de expropiación y al derecho de propiedad privada.

En cambio, todas las remisiones que la Ley contiene a un futuro desarrollo reglamentario podrían ser asumidas por las Comunidades Autónomas (por ejemplo, arts. 17.1, 18.1, 33, 40.2, 46, 88, etc.).

Ahora bien, mientras la Comunidad Autónoma de Aragón no disponga de una normativa propia de desarrollo sobre régimen minero, podrá seguir aplicando los reglamentos estatales, en aplicación de la regla general de supletoriedad del derecho estatal del artículo 149.3º CE.

b) Reglamento estatal de clasificación en secciones

Por constituir un complemento indispensable de la normativa básica estatal, considero que el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se establecen los criterios de clasificación de la sección A), tiene también carácter básico y sus criterios, por tanto, rigen para todas las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar dichos criterios de clasificación y dictar normas que aclaren su extensión y su alcance.

c) Reglamentos estatales sobre restauración del espacio natural

Analizamos ahora los Reales Decretos 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras y 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto.

El planteamiento debe ser algo diferente, en primer lugar, por ser ambas normas posteriores a la Constitución y, en segundo lugar, porque en ellas se contienen algunas declaraciones expresas sobre el carácter básico o no de sus preceptos.

Si bien el Real Decreto de 1982 nada dice, el Preámbulo del Real Decreto 1116/1984 considera que "los planes de explotación y de restauración señalan su contenido mínimo, esto es, básico, pudiendo las Comunidades Autónomas que posean competencias legislativas al respecto establecer normas adicionales de protección". En definitiva, los reglamentos estatales constituyen el mínimo básico que deberá ser respetado por las Comunidades Autónomas, las cuales, en su caso, podrán introducir mayores niveles de protección.

La atribución de la naturaleza de legislación básica a las determinaciones de estos Reglamentos estatales tendrá un efecto de prevalencia o desplazamiento, en su caso, sobre la legislación autonómica. Así lo ha entendido la STS de 7 octubre 1997 (RJ. 1997, 7426).

El tema resulta, además, especialmente interesante para la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que aquí el Decreto 98/94, de 26 de abril, regula precisamente la restauración de espacios afectados por actividades extractivas. Si bien la Disposición Final Segunda de esta norma considera de aplicación "meramente supletoria" los dos Reales Decretos estatales, hay que entender que el Reglamento aragonés establece, en realidad, normas más intensas para la protección ambiental, es decir, "normas adicionales de protección". Por eso, prevalecen las previsiones del Decreto aragonés allí donde, en comparación con los Reales Decretos estatales, se regulen normas más protectoras para el medio ambiente.

d) Otras normas reglamentarias estatales

Entiendo que los Reales Decretos 3255/1983, de 21 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Minero; 1389/1997 de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la Seguridad y salud de los trabajadores en las actividades mineras; y 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón, desarrollan la competencia exclusiva

del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7º CE), por lo que resultan de aplicación general a todas las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al Real Decreto 863/1985 de 2 de abril, que aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera e Instrucciones Técnicas Complementarias, tanto su Exposición de Motivos como su artículo 1 confirman su carácter básico, sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de dictar "medidas adicionales de seguridad".

3. La titularidad estatal de las minas

A mi juicio, la titularidad estatal de los recursos mineros no otorga al Estado un haz de competencias independiente o autónomo, además de las que el Estado tiene como titular de la competencia para establecer las "bases del régimen minero". Dicho con otras palabras: las atribuciones del Estado sobre el sector minero derivan de su competencia para establecer las «bases del régimen minero»; lo contrario significaría atribuir artificialmente un título competencial basado en la propiedad pública (3).

Según la doctrina constitucional —aunque no está exenta de contradicciones—, la calificación de un bien como dominio público del Estado no implica ninguna atribución adicional de competencias al Estado sobre el bien en cuestión. Es decir, el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten. Así parecen confirmarlo las SSTC 77/1984, de 3 de julio [FJ. 3]; 227/1988, de 29 de noviembre [FFJJ. 14 y 15]; 103/1989, de 8 junio [FJ. 6a]; 149/1991, de 4 de julio [FJ. 1c]; 102/1995, de 26 de junio [FJ. 20]; y 195/1998, de 1 de octubre.

Ahora bien, como la LMi. es preconstitucional y el Estado todavía no ha emprendido la elaboración de una norma básica sobre régimen minero, y además nuestro sistema carece de una norma que delimite con claridad las competencias que asumen el Estado y las demás Administraciones públicas en la ordenación del régimen minero, no existe una pauta clara para solucionar los eventuales conflictos.

Las competencias del Estado, además, tendrán que ser convenientes

(3) Con más detalle expongo este razonamiento en mi monografía E. MOREU CARBONELL: *Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

temente armonizadas con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre ordenación del territorio, protección del ambiente o fomento de la actividad económica. Se imponen, pues, fórmulas de colaboración entre la actuación estatal y la autonómica, que debería incluir el Estado en una futura Ley Básica del Sector Minero.

4. Otros títulos competenciales aragoneses con incidencia en el sector minero (medio ambiente, urbanismo y patrimonio cultural)

Las explotaciones mineras son susceptibles de condicionar de modo negativo otros bienes jurídicos, especialmente la protección ambiental, así como de entrar en conflicto con el destino que la planificación urbanística delimita para el suelo o subsuelo. La legislación minera no debe ser ajena a la necesidad de armonizar los conflictos que ineludiblemente surgen entre los usos asignados al espacio físico, tendiendo a sustituir el sistema vigente "de uso ilimitado y exclusivo" de los recursos mineros por otro que implique un uso limitado y razonable de los mismos.

No ha sido frecuente, sin embargo, que la legislación minera prevea normas de colisión.

A) Actividades extractivas y protección ambiental

Uno de los mayores problemas que se presentan, desde el punto de vista ambiental, es la falta de coordinación entre los órganos competentes en materia de minería y los órganos ambientales. Con excesiva frecuencia se otorgan los títulos mineros sin haber sopesado adecuadamente la negativa incidencia que la explotación de los recursos tendrá sobre la protección ambiental, o bien, los planes anuales de labores y los planes de restauración se aprueban sin un riguroso control, casi de forma rutinaria.

Ello es debido a que el ordenamiento no establece mecanismos apropiados de coordinación interadministrativa (4). Vista la descoordinación que caracteriza a estas relaciones interadministrativas, sería conveniente articular un procedimiento conjunto para el otorgamiento de títulos mineros en el que se garantizara la intervención de todas las instancias públicas implicadas, en orden a otorgar la mayor seguridad jurídica y evitar el posible desapoderamiento al que puede dar lugar la actuación autónoma de alguna de las Administraciones interesadas.

(4) Sobre estas cuestiones ambientales, recientemente, J. JUNCEDA MORENO: *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid, 2001.

Según los Reglamentos estatales, los planes de restauración se tramitan ante los órganos competentes en materia de industria, con un simple informe del órgano ambiental competente. El Decreto aragonés 98/1994 sobre restauración de espacios afectados por actividades extractivas, ha establecido el carácter vinculante de este informe, incrementando así las garantías de la protección ambiental (5).

a) El Plan de Restauración

El Decreto aragonés 98/1994, de 26 de abril, establece la obligación de los solicitantes de autorizaciones de explotación o aprovechamiento de los recursos mineros de las secciones A o B, así como los solicitantes de permisos de investigación y concesiones de explotación de recursos de las secciones C o D, de presentar un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las futuras labores y a su ejecución una vez aprobado (art. 2).

Interesa destacar que el plan de restauración es necesario, tanto para las autorizaciones de cantera, como para los permisos de investigación y, por supuesto, para las concesiones mineras.

El Plan de Restauración tendrá forma de proyecto y deberá estar visado por un Colegio Oficial con implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 3). Deberá presentarse, junto con el Proyecto de Explotación y demás documentos exigidos, ante los Servicios Provinciales del Departamento de Industria, quienes lo remitirán al órgano competente del Departamento de Medio Ambiente (art. 4), que, tras el Decreto 50/2000, de 14 de marzo, es la Dirección General de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental.

Este órgano, recabando informe de la Dirección del Medio Natural y tras consultar a los municipios afectados, emitirá informe preceptivo y vinculante sobre el Plan de Restauración. La aprobación del Plan de restauración deberá resolverse en el mismo acto administrativo en el que se resuelva la concesión, con informe vinculante del órgano competente del Departamento de Medio Ambiente (art. 4 del Decreto). De modo que no podrá otorgarse el título minero correspondiente si no se ha obtenido dictamen favorable de la Dirección General de Calidad. Este informe vinculante supone una garantía mucho mayor que el procedimiento de restauración establecido en los decretos estatales, por lo que debe ser visto con satisfacción.

(5) Los efectos de los planes de restauración han sido analizados también por A. FORTES MARTÍN: «El plan de restauración de los espacios afectados por actividades extractivas. Su consideración como condición especial de explotación minera», *Gestión Ambiental* nº 18 (2000), pp. 66 a 69.

El Tribunal Supremo, aunque tímidamente, ha reconocido la prioridad de la protección ambiental, exigiendo con firmeza la necesaria concurrencia de estos planes de restauración, como en la interesante STS de 17 mayo de 1999 (RJ. 1999, 4148), en la que se trataba de dilucidar la validez del otorgamiento de una concesión minera sin la aprobación simultánea del plan de restauración. Pues bien, a juicio del Tribunal Supremo, dicha actuación administrativa no resulta ajustada a Derecho "en cuanto mantiene la concesión de la explotación, pues ésta (...) se supedita en todo caso a la previa aprobación del plan de restauración o de las medidas citadas, sin que quepa, como se hace en la misma, su mantenimiento cuando aún se desconoce el contenido del plan de Restauración" (FJ. 2º). Dicho con otras palabras, en opinión del Alto Tribunal la legislación minera "no permite que la Administración otorgue concesiones de explotación sin la previa aprobación de los planes de restauración, cuando éstos sean necesarios" (FJ. 8º).

b) Evaluación de impacto ambiental

Aunque la normativa estatal sigue anclada en la técnica del plan de restauración, lo cierto es que en los últimos años se han potenciado otros instrumentos de protección, en especial, la Evaluación de Impacto Ambiental. Después de la última y más reciente reforma, se han completado algunas lagunas sobre la exigibilidad de la EIA en la industria extractiva (véase la amplitud con la que aparecen las actividades extractivas en los Anexos I y II del R.D. Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por la disposición adicional 2ª de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales y por la Ley Ley 6/2001, de 8 de mayo).

Resulta aplicable igualmente el Decreto aragonés 45/1994, de 4 de marzo, sobre Evaluación de Impacto Ambiental.

Una de las críticas que puede hacerse a la normativa sobre EIA es que ni siquiera la última reforma haya previsto su exigibilidad en la fase de investigación de los recursos, laguna que resulta inexplicable, teniendo en cuenta los gravísimos efectos que estas actividades son susceptibles de provocar. En efecto, el Anexo I del R.D. Legislativo 1302/1986 se refiere en todo momento a la «explotación» o el «aprovechamiento» de los recursos.

Ahora bien, la actividad de investigación sí podría encajar en las actividades contempladas en el Anexo II de la citada normativa, respecto de las cuales la exigibilidad de EIA se deja a la libre decisión, motivada y pública, del órgano ambiental, que deberá ajustarse a los crite-

rios establecidos en el Anexo III. Como digo, el Grupo 2 del Anexo II amplía la exigibilidad de EIA a las «perforaciones profundas» de terrenos (letra a), así como a las «instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural, minerales y pizarras bituminosas» (letra b), términos que, a mi juicio, englobarían a las actividades de investigación con fines mineros.

Interesa destacar que, cuando sean procedentes tanto la EIA como la obligación de presentar un Plan de Restauración, el Plan de Restauración deberá adaptarse a las condiciones de la EIA. Así lo establece claramente el Decreto aragonés 98/1994, que obliga a incorporar a la Memoria del Proyecto de restauración las condiciones contenidas en la EIA (art. 3.1.d).

B) Actividades extractivas y urbanismo. La Ley urbanística Aragonesa y la Ley de Administración Local de Aragón

La ordenación de los usos del suelo y, por supuesto, del subsuelo, es objeto de competencias urbanísticas y, desde esta perspectiva, las explotaciones mineras suponen un obstáculo importante a la acción municipal. Sin embargo, la legislación minera ha permanecido absolutamente hermética a toda coordinación con el urbanismo.

Tampoco la legislación urbanística se plantea frontalmente esta cuestión, y la planificación subterránea sigue siendo minoritaria en los planes, como si el ordenamiento urbanístico únicamente contemplara a la minería y, en general, a las actividades que se desarrollan en el subsuelo, cuando afectan a los usos del suelo, momento en que se establece algún precepto aislado que prevé la intervención municipal en materias inicialmente ajenas a la ordenación urbanística.

Y, sin embargo, el control urbanístico de las actividades extractivas es un elemento útil para la prevención ambiental y la ordenación racional de las actividades industriales. La influencia de la minería en la actividad municipal es palpable en el artículo 30 LRBR, que establece que las leyes autonómicas sobre régimen local podrán establecer «régimenes especiales» para municipios que reúnan «características que lo hagan aconsejable», citando expresamente el predominio en su término de las actividades «mineras u otras semejantes».

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, no ha previsto un régimen especial para municipios mineros en Aragón. Tampoco la Ley urbanística aragonesa (Ley 5/1999, de 25 de marzo) incluye una regulación detallada de los usos del subsuelo, a diferencia de otras leyes autonómicas como la recientemente aprobada Ley de Urba-

nismo de Cataluña (Ley 2/2002, de 14 de marzo), que establece un procedimiento para la explotación de los recursos minerales del subsuelo en zona no urbanizable (arts. 39 y 47).

Dos órdenes distintos de problemas esenciales afectan a las relaciones entre la minería y el urbanismo:

a') En primer lugar, la intervención de las autoridades municipales en el control de las actividades mineras, a través de las correspondientes licencias urbanísticas y de actividad.

b') En segundo término, las limitaciones o prohibiciones impuestas a las actividades extractivas por la planificación urbanística (6).

a) Obligación de obtener licencia urbanística y de actividad clasificada

En este punto puede decirse que, frente a una interpretación literal derivada del artículo 116 LMi., según el cual, «ninguna autoridad administrativa distinta del Ministro de Industria podrá suspender trabajos de aprovechamiento de recursos que estuviesen autorizados», las actividades extractivas están obligadas a someterse al control de las autoridades urbanísticas municipales.

Me parece representativa, por todas, una reciente STS de 17 noviembre 1998 (RJ. 1998, 9332) que ha señalado que la actividad extractiva «está sometida a las exigencias de la legislación minera y a las derivadas de la competencia municipal para el otorgamiento de las correspondientes licencias o autorizaciones de obra y actividad, contempladas desde el punto de vista urbanístico y del planeamiento del suelo municipal».

La obligación de agotar todas las licencias exigibles se recoge ya con rotundidad en la legislación básica de régimen local (arts. 58.2 y 84.3 LRBR), después de las últimas reformas derivadas del Pacto Local, si bien seguirá siendo foco de conflictos al remitirse a lo que establezca en cada caso la normativa sectorial.

Para evitar contradicciones, la Comunidad Autónoma de Aragón debería ofrecer siempre el trámite de audiencia a los municipios afectados en los procedimientos para la concesión de títulos mineros.

(6) Un minucioso estudio sobre minería y urbanismo en J. CATALÁN SENDER: *Urbanismo y minas. Licencias municipales, planeamiento y tributos locales*, Bayer Hoos, Barcelona, 2001.

b) Limitaciones o prohibiciones impuestas a las actividades extractivas por el planeamiento urbanístico

La jurisprudencia más reciente ha dado prevalencia a las prescripciones del planeamiento urbanístico sobre las explotaciones mineras.

Y así, en su STS de 6 mayo 1998 (RJ. 1998, 3617), el Tribunal Supremo consideró válido el acuerdo de aprobación definitiva de unas Normas Subsidiarias de ámbito municipal que habían clasificado como suelo no urbanizable forestal unas fincas de propiedad privada en las que se hallaba emplazada una cantera de pizarra, con el argumento de que *"las actividades extractivas destruyen la mayor parte de los valores ecológicos"*, y, por tanto, la clasificación como suelo forestal a efectos de protección ambiental *"es la que corresponde a los objetivos iniciales de las Normas, sin entrar en argumentaciones de rentabilidad económica de los terrenos para los propietarios"*.

El Tribunal Supremo afirma, además, que el Proyecto de Restauración aprobado por la Administración minera *"no puede sustituir a la valoración que se haga desde el punto de vista urbanístico; más aún, (...) desde el punto de vista urbanístico puede ser conveniente prohibir cualquier tipo de actividad extractiva, por imponerle la defensa de toda una categoría de suelo"*.

Otras sentencias habían reconocido ya la prioridad de la planificación urbanística frente a las explotaciones mineras (por todas, STS de 26 septiembre 1997 (RJ. 1997, 7318)), aunque también se observan pronunciamientos en sentido contrario, sobre todo cuando la planificación urbanística es posterior al otorgamiento del título minero (por todas, STS 20 septiembre 1990 (RJ. 1990, 6883)).

Hay que recordar que, según la LMi., el derecho a explotar los recursos de la sección A) (canteras) corresponde al propietario del suelo. Y así, la normativa urbanística incluye los usos extractivos en el ámbito de facultades del dueño del suelo, si bien impone la necesidad de respetar las previsiones del planeamiento municipal o autonómico. La Ley urbanística aragonesa determina que los propietarios del suelo no urbanizable *"tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines (...) extractivos (...), dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento"* (art. 21, inciso introducido por una enmienda del Grupo Popular en el Dictamen de la Comisión de Ordenación del Territorio, BOCA n.º 249, de 9 de marzo de 1999).

C) Actividades extractivas y patrimonio cultural

No se puede asumir el desarrollo racional de un recurso natural sin tener en cuenta su relevancia histórica y cultural.

La crisis económica del sector minero, que ha producido un abandono paulatino de la actividad en los últimos veinte años, está en el origen de numerosos problemas de índole social, laboral y demográfica de extensas zonas de Europa. Los enormes dificultades, de las que se ha hecho eco la propia Comunidad Europea, no impiden, sin embargo, que hayan surgido propuestas exitosas para la reutilización de estos espacios. Si ya no es rentable seguir extrayendo el mineral para el mercado, al menos sí será posible recuperar las viejas instalaciones como elementos de la cultura industrial de cada país. Tanto la legislación estatal (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), como las diferentes normas autonómicas y el Derecho internacional (acciones especiales de la UNESCO para la protección del patrimonio) proporcionan caminos útiles hacia la reconversión cultural de las viejas explotaciones. También en España han tenido éxito algunas de estas propuestas, en antiguas y famosas minas como las de Río Tinto o Las Médulas, hoy Patrimonio de la Humanidad.

En Aragón también ha surgido en los últimos años propuestas de recuperación de este tipo, como la que afecta a Ojos Negros y el ferrocarril minero de Sierra Menera, de las que recientemente ha dado cuenta L.MARTÍN-RETORTILLO (7).

Numerosos complejos industriales mineros de nuestra Comunidad Autónoma, de gran interés cultural (como, desde luego, el de Ojos Negros), encajarían en la definición de Bien de Interés Cultural (BIC) que ofrece la Ley aragonesa, y, en particular, en su modalidad de *"lugar de interés etnográfico"* o *"patrimonio de carácter industrial"*, definido como *"aquel paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo aragonés, aunque no posean particulares valores estéticos ni históricos propios"* (art. 12.2 LPCAr). Igualmente contempla la Ley aragonesa de Patrimonio Cultural la posibilidad de que los propios municipios, mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, apliquen a los inmuebles que merezcan la consideración de Monumentos de Interés Local el sistema de declaración y el régimen de protección establecido para los Bienes Catalogados del Patrimonio Cultural aragonés, mientras no se produzca la declaración del mismo inmueble como BIC (art. 25 LPCAr).

(7) L. MARTÍN-RETORTILLO: «Nuevas perspectivas en la conservación del patrimonio histórico: una recapitulación global», en esta REVISTA n.º 19 (2001), p. 40.

5. Competencias mineras de las Comarcas aragonesas

Como Aragón se encuentra en pleno proceso de comarcalización, vale la pena poner de relieve que las Comarcas, según las leyes 10/1993, de Comarcalización de Aragón, 8/1996, de Delimitación Comarcal de Aragón y 23/2001, de Medidas de comarcalización, han asumido competencias mineras, tales como las siguientes:

a) La emisión de informe en las solicitudes de otorgamiento de derechos mineros para actividades a desarrollar en la Comarca (art. 21.2. d) Ley 23/2001).

b) El fomento de la minería no energética (art. 21.2 e) Ley 23/2001).

c) En general, la colaboración con el órgano autonómico competente y las Entidades locales en la elaboración de estudios sobre el desarrollo industrial de la comarca (art. 21.2. f) Ley 23/2001).

Además de estas competencias específicamente mineras, las Comarcas ostentan otras competencias de tipo urbanístico, cultural, ambiental o relacionadas con la promoción y la gestión industrial, que pueden tener vinculación indirecta con la minería, ya que asumen las competencias atribuidas a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio en materia de actividades clasificadas, y prestan asistencia técnica y asesoramiento a las empresas que deseen instalarse en su territorio (arts. 16 c) y 21 2.b) de la Ley 23/2001).

III. POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANTE DERECHOS MINEROS INACTIVOS. CADUCIDAD Y EXTINCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES

Este epígrafe está dedicado a uno de los conflictos más frecuentes de la explotación de los recursos: la caducidad de los títulos mineros. Se van a analizar y sistematizar cuáles son las causas de caducidad previstas en la LMi. y en su Reglamento, concretando las posibilidades de actuación de la Administración minera aragonesa.

Se trata, en definitiva, de ofrecer instrumentos útiles que legitimen una intervención rigurosa de la Administración aragonesa sobre las empresas mineras, que éstas respeten la legalidad vigente y que la Administración posea instrumentos eficaces de lucha contra la titularidad de concesiones mineras inactivas. Se intentará aclarar cuándo una explotación minera se encuentra paralizada o abandonada, cuándo puede autorizarse dicha paralización, así como, en su caso, cuándo puede declararse caducada.

1. La petrificación de derechos mineros inactivos o abandonados que, sin embargo, son objeto de indemnizaciones millonarias

El reciente conflicto suscitado con ocasión de la ampliación de la estación de esquí de Formigal, plasmado en una polémica sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a la que en seguida me referiré, ha permitido intuir la existencia de una gran cantidad de recursos mineros inactivos en la Comunidad aragonesa, en contra de las previsiones de la legislación minera (que obliga a que las empresas mantengan las explotaciones en permanente actividad, salvo contadas excepciones).

A la vista de esta situación, debe ser objeto de fuerte crítica la tolerancia de la Administración aragonesa ante los incumplimientos de la legislación minera, así como su inactividad en la aplicación eficaz de las causas de caducidad de los títulos mineros, como lo demuestran dos sentencias muy representativas de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Aragón, que han conocido de afectaciones de títulos mineros a infraestructuras y obras públicas. Se trata de las SSTSJ de Aragón de 7 de abril de 1988 y la más reciente de 9 de julio de 2001, cuyos fallos pueden poner en serio peligro el desarrollo de proyectos locales y autonómicas de desarrollo industrial, turístico o ambiental, al prever cuantiosas indemnizaciones que los harían antieconómicos.

La STSJ de Aragón de 7 de abril de 1988, a propósito del expediente expropiatorio para la instalación del ramal del gaseoducto de Saica II, declaró el derecho que tenía la empresa titular de una concesión minera de alabastro a ser compensada por su expropiación, pese a haber caducado el permiso de exploración del que aquella derivaba. Esta sentencia confirmaría la existencia de títulos mineros con fines exclusivamente especulativos.

En el supuesto enjuiciado en la STSJ de Aragón de 9 de julio de 2001, el Ayuntamiento de Sallent de Gállego (Huesca) y la empresa Formigal S.A. habían firmado un convenio de colaboración para la ampliación de la estación de esquí de Formigal, convenio que fue impugnado por los titulares de tres concesiones mineras de carbón afectadas por la futura ampliación. Aunque el núcleo del conflicto se orienta a determinar si se han producido irregularidades procedimentales en el convenio suscrito, en relación con la ocupación de un monte catalogado, la sentencia contiene algunas afirmaciones sobre los efectos de la inactividad de las concesiones mineras que merecen ser destacadas.

En el Fundamento Segundo se expone, en efecto, la tesis de la Administración municipal en el sentido de no considerar como «interesados» a los concesionarios mineros, «atendida la situación de absoluta

irregularidad administrativa en que se encuentran, sin autorización definitiva para ocupar el monte, habiéndose excedido en la explotación sobre la concesión, no han abonado el canon anual al Ayuntamiento, han incumplido (...) el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto, se ha vulnerado la normativa para preservar el medio ambiente». Pues bien, esta situación irregular conduciría —en opinión del Ayuntamiento— a que «la concesión debe entenderse caducada o inexistente jurídicamente».

A mi juicio, puede legítimamente aceptarse, como concluye la Sala en el fallo, que los titulares de las concesiones mineras ostentan la condición de interesados en el procedimiento. No obstante, la sentencia deja intuir la tolerancia de la Administración minera hacia concesiones mineras que, como se desprende del informe sobre el plan de restauración elaborado por el órgano ambiental autonómico (reproducido en el F.J. 3.º de la sentencia), se encuentran en situación irregular y resultan incompatibles con «una actividad turística que posee las autorizaciones pertinentes» como es el complejo de esquí de Formigal. La propia Sala se ve obligada a afirmar que la legitimación de los recurrentes procede «sin perjuicio del futuro devenir de la concesión por los incumplimientos alegados por la recurrida» (F.J. 3).

La sentencia ha tenido una fuerte repercusión en los medios de comunicación aragoneses, ya que ha conseguido paralizar las obras de ampliación de la estación de esquí. Obras que vienen enfrentando desde hace tiempo a los representantes de grupos ecologistas con el Ayuntamiento y las empresas de servicios, para quien la estación de Formigal constituye su mayor fuente de ingresos y el principal polo de atracción turística de la zona.

El Tribunal Supremo ha aceptado también que una concesión minera tiene valor patrimonial susceptible de justipreciación, aunque nunca haya estado en activo o su actividad se encuentre paralizada o abandonada. La STS de 4 diciembre 1995 (RJ. 1995, 9057) conocía de un caso de expropiación que afectaba a una empresa titular de diversas concesiones mineras para la extracción de sepiolita y bentonita, pero que, sin embargo, no había sido considerada como titular expropiado en el expediente expropiatorio. Pues bien, el Tribunal Supremo, en contra del criterio mantenido por el Abogado del Estado, establece que «el titular de una concesión minera ostenta unos derechos patrimoniales ciertos y existentes, aun cuando no haya iniciado los trabajos de explotación de los minerales incluidos en la concesión. La concesión genera, por tanto, un derecho al aprovechamiento de los recursos minerales de indudable contenido patrimonial, derecho del que se ve privado el titular como consecuencia de la expropiación forzosa».

En mi opinión, el titular de una concesión no ostenta ningún derecho susceptible de valoración patrimonial en tanto no inicie la explotación con técnicas mineras, mientras no desarrolle las actividades extractivas y organice el complejo industrial necesario para ello. En efecto, el concesionario tiene la obligación de comenzar los trabajos dentro del plazo de un año a contar de la fecha en que se le haya otorgado la concesión y, en caso contrario, incurrirá en la causa de caducidad de los artículos 86.3 LMi. y 109 d) RMi. Por eso, considero que el sujeto que no ha emprendido la explotación en el plazo legal de instalación no puede considerarse titular de ningún derecho con contenido patrimonial a hacer suyos los beneficios de la explotación (8). Esta tesis es la adoptada por una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que rechaza cualquier compensación por la expropiación de concesiones que se mantenían en prolongada inactividad, pues, en esos casos, «no cabe admitir la existencia de perjuicio o concepto valorable» (por todas, STS de 22 julio 1999 (RJ. 1999, 6319)).

2. Extinción de los títulos mineros. Aclaración de términos jurídicos

En un sentido amplio hablaremos de «extinción» cuando el título minero desaparece por diversas causas. Abordaremos aquí las distintas formas en que un título minero deja de tener efectos, deja de estar vigente. Es decir, la extinción significa la desaparición del título minero del mundo jurídico, cualquiera que sea su causa.

Ahora bien, distinguiremos las causas de extinción que se producen por el cumplimiento de las obligaciones del título y las que suponen una extinción anticipada por incumplimiento de las condiciones impuestas. En resumen:

a) La extinción por cumplimiento del título minero implica que ambas partes, Administración y explotador, han satisfecho sus respectivas obligaciones, o bien que el título ha llegado a su término final. En efecto, una forma normal de extinción es el transcurso del plazo máximo fijado por el correspondiente título minero (por ejemplo, 30 años en el caso de las concesiones, aunque son posibles las prórrogas).

b) Por el contrario, estamos ante un supuesto de resolución cuando se quiere impedir anticipadamente el cumplimiento y desarrollo de la actividad minera, a través de una declaración de voluntad del órgano competente.

(8) Más extenso en mi libro *Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas*, cit., pp. 352 y ss.

La LMi. no hace estas distinciones, sino que incluye en su "Título VII. Caducidades" un conjunto heterogéneo de causas que obedecen a muy distintas circunstancias. Algunas obedecen a un incumplimiento culpable del empresario minero, otras a un agotamiento del recurso, otras al transcurso del plazo... No hay un criterio común y muchas veces se crea una gran confusión. Vamos a intentar, entonces, examinar y clasificar esas «caducidades» de las que habla la legislación minera. estatal

3. Extinción por cumplimiento y finalización del plazo de los títulos mineros

Como hemos avanzado, trataremos en primer lugar las causas de extinción que obedecen al cumplimiento de las obligaciones de ambas partes, Administración y titular, y que la LMi. agrupa bajo el término confuso de «caducidades».

A) Extinción por transcurso del plazo

La extinción normal de los títulos mineros se produce por el transcurso del plazo. La LMi. lo considera como una causa de caducidad (arts. 84.3, 85.2 y 86.1 LMi.).

El plazo constituye uno de los elementos esenciales de la concesión de dominio público, concebida (salvo en etapas históricas en que ha tenido carácter perpetuo) como un título eminentemente temporal.

Sin embargo, la ley no fija una limitación temporal para las autorizaciones de explotación de los recursos de las secciones A) y B), olvido explicable por una larga tradición histórica que considera estas actividades esencialmente privadas y vinculadas con la propiedad del suelo. La única previsión que realiza el Reglamento de Minas es que la Administración competente podrá fijar para la sección A) "el tiempo de duración de la autorización", con lo cual, el plazo de estas explotaciones se vincula con un acto administrativo discrecional. Por lo que respecta a los aprovechamientos de aguas minerales y termales, todas las normas autonómicas declaran la temporalidad de los títulos mineros, en armonía con la naturaleza demanial de las aguas subterráneas.

Junto al vencimiento del plazo es posible la concurrencia de causas anormales de extinción de los derechos mineros.

B) Extinción por causas relacionadas con el objeto o contenido del título minero

La extinción puede producirse por agotamiento del recurso (arts. 83.5 y 86.2 LMi.) o por no haberse podido descubrir ningún recurso minero susceptible de aprovechamiento racional (art. 85.3 LMi.). La extinción no se debe aquí a un incumplimiento de los titulares de la explotación minera, sino a circunstancias objetivas.

Estas circunstancias objetivas pueden y deben ser inspeccionadas por la Administración minera aragonesa, exigiendo los documentos que sean necesarios de carácter técnico, económico y geológico para evitar una paralización indefinida del título minero sin regularizar su situación jurídica.

C) Extinción por renuncia del titular

Desde esta perspectiva, la extinción del título puede deberse a la renuncia voluntaria de su titular. Ahora bien, no basta con que el titular de la explotación renuncie a la explotación: su renuncia debe ser aceptada por la Administración (arts. 83.1, 84.1, 85.1 y 86.2 LMi.).

Si el titular renuncia y abandona la explotación sin aceptación de la Administración, el supuesto podría equipararse a una inactividad culpable de los trabajos mineros y justificar una declaración administrativa de caducidad.

4. Extinción por incumplimiento de las condiciones de los títulos mineros

Introducimos ahora un matiz distinto: el de la culpabilidad, el de la responsabilidad del sujeto titular de los derechos mineros.

En efecto, la mayor parte de las causas de caducidad previstas en la LMi. son consecuencia del incumplimiento responsable de su titular. El incumplimiento de las condiciones impuestas por parte del explotador minero debe dar lugar a una declaración administrativa de caducidad, ya que los títulos mineros se encuentran permanentemente condicionados por la correcta adecuación de la actividad extractiva al ordenamiento jurídico.

Las causas de caducidad de los títulos mineros están reguladas y tasadas en los artículos 83 a 88 de la LMi. y en los correspondientes 106 a 112 del RMi.

A) Caducidad por falta de pago de los impuestos mineros (arts. 83.2, 84.1, 85.1 y 86.2 LMi.)

La falta de pago de los impuestos mineros es, con carácter general, una causa de caducidad. Sin embargo, la LMi. exige que se trate de impuestos mineros que lleven «aparejada la caducidad, según las disposiciones que los regulen y en la forma que las mismas establezcan» (art. 83.2 LMi.).

El problema radica, pues, en conocer qué impuestos llevan «aparejada la caducidad» por impago y cuáles no. La única forma de comprobarlo es acudiendo a las normas reguladoras de los distintos impuestos mineros (Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería; Ley 43/1995, del impuesto de sociedades, etc.).

Del análisis de esta normativa vigente puede concluirse que la falta de pago del canon de superficie da lugar a la caducidad del título, según el artículo 15 del Real Decreto 1167/1978, de 2 de mayo, por el que se desarrolla el Título III, Capítulo II, de la Ley de Fomento de la Minería y artículos 18 ss. del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

Pero no son estas las únicas posibilidades. A mi juicio, también las Ordenanzas fiscales municipales reguladoras de las tasas por licencia urbanística o de actividad clasificada, así como las Ordenanzas fiscales reguladoras del Impuesto de Actividades Clasificadas o de Construcciones, que —desde luego— afectan a las empresas mineras, podrían incluir cláusulas por las cuales se estableciera como causa de caducidad de los títulos mineros el impago de tales exacciones municipales. No obstante, la declaración de caducidad correspondería incoarla a la Administración aragonesa.

Interesa destacar que las Administraciones autonómicas competentes tienen la obligación de decretar la caducidad «dentro del plazo máximo de quince días a partir del recibo de la propuesta formulada» por los organismos competentes del Ministerio de Hacienda.

B) Caducidad por no iniciación de los trabajos en el plazo fijado (arts. 83.3 y .4, 84.2 y .3, 85.4 y .5 y 86.4 LMi.)

Los titulares de los derechos mineros deben dar comienzo a los trabajos de exploración, investigación o explotación en un plazo determinado, que varía según la clase de título minero de que se trate:

— Para los derechos mineros de las secciones A) y B), el plazo es de seis meses.

— Para los permisos de exploración, a falta de una previsión expresa en la ley, el plazo podría fijarlo la Administración en el momento de otorgamiento del título.

— Para el permiso de investigación, el plazo es de seis meses (art. 56.1 LMi.).

— Para las concesiones de secciones C) y D), el plazo es de un año (art. 70.1 LMi.).

Una vez más, resulta imprescindible un buen servicio de inspección y vigilancia minera, para controlar que, efectivamente, las empresas explotadoras dan comienzo a sus trabajos en el plazo oportuno.

C) Caducidad por paralización de los trabajos durante un tiempo determinado (arts. 83.4, 84.2, 85.4 y .5 y 86.4 LMi.)

Uno de los requisitos de los títulos mineros es que los trabajos deben mantenerse en actividad. La inactividad de las explotaciones mineras es causa de caducidad. Ahora bien, la LMi. establece ciertos requisitos previos para poder declarar la caducidad por inactividad.

En primer lugar, existe un requisito temporal, que es distinto para cada tipo de derecho minero:

— Para las autorizaciones de explotación de las secciones A) y B), se exige una paralización superior a seis meses (art. 83.4 LMi.).

— Para los permisos de exploración no se prevé expresamente un plazo máximo de inactividad, aunque debe declararse la caducidad cuando no se efectúen los estudios, exploraciones o reconocimientos en el plazo acordado por la Administración (art. 84.2 LMi.).

— Para los permisos de investigación y concesiones de explotación, la LMi. tampoco fija un plazo máximo de inactividad, aunque éste podría incluirse como condición en el momento de otorgamiento del título (art. 56.2 y 71 LMi.).

El segundo requisito para poder acordar la caducidad es que los trabajos se paraliquen sin autorización previa de la Administración minera. O, dicho con otras palabras, no podrá decretarse la caducidad si la paralización cuenta con expresa autorización administrativa.

Las causas por las que la Administración aragonesa puede acordar la suspensión de las explotaciones no están tasadas en la LMi., pero, en cualquier caso, debe ser una suspensión temporal y no definitiva. Tienen que tratarse, por tanto, de razones coyunturales que aconsejen la suspensión, libremente apreciadas por la Administración.

Para las concesiones mineras, el artículo 93.1 R.Mi. incluye una lista orientativa de razones «por causas de fuerza mayor», como climatológicas, falta de mercado, carencia de mano de obra y «otras similares». Además, la suspensión no podrá ser superior a un año.

La suspensión puede autorizarse, igualmente, para los casos en que una sola empresa es propietaria de diferentes títulos mineros. La L.Mi. regula el caso en que una persona natural o jurídica sea titular de varias concesiones de explotación, en cuyo caso, «no está obligada a la explotación simultánea de todas ellas, siempre que obtenga la correspondiente autorización para concentrar los trabajos en una o varias de las concesiones» (art. 72 L.Mi.).

En definitiva, el titular de un derecho minero sólo puede paralizar los trabajos por causa justificada debidamente acreditada y autorizada por la Administración aragonesa. La suspensión tiene que ser temporal y nunca definitiva. En mi opinión, nunca podría autorizarse una suspensión temporal por tiempo superior a un año.

Si la inactividad no es coyuntural sino estructural, debe declararse la caducidad del título minero por incumplimiento de las condiciones impuestas e imposibilidad de desarrollar los trabajos de conformidad con el proyecto aprobado.

Para evitar una proliferación de recursos mineros inactivos en contra de la legislación minera es necesario un buen conocimiento de la situación jurídica de los títulos mineros otorgados, actualizando los Registros Mineros, así como un eficaz servicio de inspección que persiga la regularización de estas situaciones anómalas.

Por último, además de la falta de autorización, para poder decretar la caducidad en caso de inactividad es necesario un requerimiento previo de la Administración minera. Transcurridos seis meses desde el oportuno requerimiento administrativo, la Administración aragonesa podrá declarar la caducidad del título. El requerimiento previo no es necesario en los casos de reincidencia en la paralización no autorizada.

D) Caducidad por incumplimiento de las condiciones impuestas para el desarrollo de los trabajos (arts. 83.6, 84.1, 85.1 y 86.3 L.Mi.)

La Administración minera aragonesa, tanto en los propios títulos mineros, como en los planes de labores anuales, puede imponer las condiciones que estime convenientes sobre plazo, intensidad o forma de la explotación, y sancionar expresamente su incumplimiento con la caducidad. Para decretar la caducidad por incumplimiento de las condiciones

impuestas debe haberse previsto expresamente esta consecuencia (art. 83.6 L.Mi.).

Resulta necesario, por tanto, que la Administración sea especialmente rigurosa en el momento de otorgar los títulos mineros, así como en la renovación anual de los planes de labores y de restauración del entorno natural. Es en este momento cuando podrá imponer las condiciones apropiadas para un aprovechamiento más racional de los recursos o más respetuoso con la protección ambiental, bajo sanción de caducidad del título minero.

No obstante, con carácter excepcional, podrá acordarse la caducidad por motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título de la autorización, permiso o concesión o de normas de observancia obligatoria, en perjuicio del orden público o del interés nacional (art. 87.1 L.Mi.).

De hecho, la Ley establece una causa de caducidad complementaria a ésta en los casos de «incumplimiento grave o, en su caso, reiterado de las obligaciones impuestas en (...) los artículos 70 y 71» (art. 86.3 L.Mi.). Lo cual significa que no es necesario que el plan de labores prevea expresamente la caducidad en caso de incumplimiento: la caducidad de una concesión minera podrá decretarse si el incumplimiento es grave o reiterado a juicio de la Administración.

La Administración aragonesa puede ordenar que el empresario minero modifique el plan que presenta y, aunque la L.Mi. establezca aquí un caso de silencio administrativo positivo si, en el plazo de tres meses, no se imponen modificaciones, hay que tener en cuenta que la regulación general impide que puedan adquirirse por silencio «facultades relativas al dominio público» (art. 43.2 de la Ley 30/1992, LRJAP).

E) Cómo probar la viabilidad económica de la explotación o la solvencia económica del solicitante. Aplicabilidad de la legislación contractual en el procedimiento de otorgamiento de los títulos mineros

En relación con la anterior causa de caducidad, es necesario hacer referencia ahora a otro de los problemas a los que se enfrentan las Administraciones autonómicas para otorgar los títulos mineros: cómo acreditar la solvencia económica o técnica del solicitante o del empresario minero, relacionada con la viabilidad del proyecto presentado o la «razonabilidad» de la explotación.

Estas condiciones de viabilidad económica y técnica se exigen en numerosos preceptos del Reglamento de Minas, entre otros:

1. Para las autorizaciones de la sección A), art. 28 RMi.
2. Para los recursos de la sección B), arts. 41.1, 48.1 y 51.3 RMi.
3. Para el permiso de exploración, en los artículos 60.2 y 61.1 RMi.
4. Para el permiso de investigación, art. 66 c) y d) RMi.
5. Para la prórroga del permiso de investigación, art. 64.3 RMi.
6. Para la concesión directa, art. 85 RMi.
7. Para la concesión derivada de permiso de investigación, art. 89 RMi.
8. Para la prórroga de una concesión, art. 81.1 RMi.

En los pocos casos previstos en la LMi, en que el otorgamiento de títulos mineros se somete a concurso público, resultaría aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (R.D-Legislativo 2/2000, de 16 de Junio, TRLCAP). La propia legislación minera se remite a la legislación contractual (art. 15.3 RMi.) que, desde luego, resulta aplicable porque tiene carácter básico.

Así ocurre cuando la Administración minera declara caducados un permiso de exploración, un permiso de investigación o una concesión de explotación, o bien cuando el Estado levanta una reserva minera, situaciones que producen que el otorgamiento de nuevos títulos deba resolverse mediante concurso público, con las condiciones, plazos y requisitos que se establezcan reglamentariamente (arts. 39.2 y 53 LMi.). Además, la declaración de una reserva minera permite al Estado decidir, también mediante concurso público entre empresas españolas y extranjeras, quién va a realizar el aprovechamiento de los recursos (art. 13.3 LMi.).

Pero, salvo esos pocos y excepcionales supuestos, el procedimiento para otorgar los títulos mineros no se rige por el principio de concurrencia competitiva, sino que se inicia a instancia de parte y sin trámite de competencia de proyectos. No hay, pues, concurso público.

Ahora bien, ello no es impedimento para que la Administración aragonesa solicite cualquier documento que sirva para demostrar que, efectivamente, el peticionario reúne las condiciones legales establecidas. No sólo las condiciones del Título VIII de la Ley, sino su capacidad financiera y técnica para desarrollar la investigación o la explotación conforme al Plan de Labores presentado. Es a propósito del análisis de la Memoria o de los Planes de Labores y de Restauración, obligatorios en todo caso, cuando la Administración aragonesa puede pedir al solicitante que demuestre, a través de distintos documentos, su capacidad económica y técnica. Para ello pueden servir las pautas de los artículos 15 y 16 TRLCAP, aplicables siquiera supletoriamente:

1. La *justificación de la solvencia económica y financiera* podría probarse por alguno de los medios siguientes:

- a) Informe de instituciones financieras.
- b) Presentación de cuentas anuales de la empresa.
- c) Declaración sobre la cifra de negocios global.

2. La *solvencia técnica* podría acreditarse a través de los siguientes documentos:

- a) Titulaciones académicas y profesionales del empresario o del personal de dirección de la empresa.
- b) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos años.
- c) Una descripción del equipo técnico participante en el contrato.
- d) Una declaración del material, instalaciones y equipo técnico de que disponga el empresario para la realización del contrato.

Sería deseable que, en un futuro, la Comunidad Autónoma aragonesa regulara un procedimiento propio para el otorgamiento de títulos mineros que, respetando la LRJAP y las bases sobre régimen minero, concretara todos estos aspectos.

F) Caducidad por no comunicar el descubrimiento de recursos distintos a los que constituyen el objeto del título minero (art. 86.3 LMi.)

Es una causa específica para las concesiones mineras, que responde a la obligación de comunicar a la Administración minera el descubrimiento de nuevos recursos distintos de los que constituyen el objeto del título minero (art. 62.5 LMi.). Para poder decretar la caducidad, la Ley exige que el incumplimiento sea «grave o, en su caso, reiterado».

Existe, pues, un margen de tolerancia en favor del titular del derecho minero, margen incomprensible puesto que, en la práctica, legitima al titular de una concesión minera la exclusividad en la explotación de todos los recursos mineros que encuentre en el perímetro de su concesión minera.

La a todas luces insuficiente potestad inspectora de las Administraciones mineras autonómicas puede provocar un desconocimiento absoluto de los recursos que explota en realidad cada empresario minero.

G) Caducidad por falta de presentación de los planes de labores (arts. 86.3, en relación con arts. 70 y 71 LMi.)

La falta de presentación de los planes de labores constituye una causa de caducidad de los títulos mineros (art. 86.3 LMi.). Ahora bien, para aplicar esta causa de caducidad es necesario que el incumplimiento sea «grave o, en su caso, reiterado». La falta de presentación del plan será sancionada, en principio, con una simple multa, y sólo en caso de reincidencia sin causa justificada podrá acordarse la caducidad de la concesión.

Esta misma causa de caducidad está prevista para las autorizaciones de la sección A) (art. 18.2 LMi.) y los permisos de investigación (art. 56.3 LMi.).

H) Otros supuestos previstos en las leyes que lleven aparejada la caducidad (art. 83.6, 84.1, 85.1 y 86.2 LMi.)

El artículo 83.6 LMi., al que se remiten todos los demás preceptos, prevé que existan otros supuestos en la LMi. que lleven aparejada la caducidad de los títulos mineros. Estos supuestos son los siguientes:

— Reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el titular de un yacimiento de origen no natural (art. 33.3 LMi.).

— Desobediencia de la obligación de ampliar sus investigaciones o realizar el aprovechamiento como imponga el interés general, cuando así lo decida la adaptación a los Planes mineros (art. 73 LMi.).

— Desobediencia a constituir cotos obligatorios (art. 111 LMi.).

5. Rescate de los títulos mineros

Fenómeno distinto a la caducidad es el rescate o la expropiación del título minero. La Administración minera, antes del plazo previsto y sin concurrir ningún otro hecho extintivo, da por finalizada la concesión por razones de interés público o general, mediando la correspondiente indemnización por las pérdidas que al titular le supone poner fin a los trabajos de explotación.

Esta causa de extinción no está prevista con carácter general en la LMi., si bien se contempla un supuesto de rescate en favor del Estado en el artículo 73 LMi., cuando, por causas de interés nacional, el Estado decide obligar a los concesionarios a ampliar sus investigaciones o a realizar el aprovechamiento en la forma y medida que considere conveniente. Hay que tener en cuenta que la LMi. reserva esta potestad de

rescate al Estado, y no ha previsto expresamente que la actividad extractiva pueda ser suspendida por otras Administraciones públicas.

Ahora bien, desde el momento en que, en la actualidad, la práctica totalidad de las competencias de ejecución en materia minera corresponden a las Comunidades Autónomas, podría defenderse la posibilidad de que las Administraciones mineras autonómicas pudieran decidir el rescate de los títulos mineros por razones ambientales, urbanísticas u otras. Esto sucedería, por ejemplo, cuando la Administración minera, en aplicación de una nueva política económica o por criterios ambientales, urbanísticos, turísticos o de otro tipo, independientemente del incumplimiento del titular de la explotación, decidiera revisar los títulos mineros y decretar el cese de la actividad extractiva. Como regla general, la revisión o el rescate de los títulos mineros debería ser oportunamente indemnizada, de conformidad con los criterios generales de la legislación de expropiación forzosa.

6. Efectos de la extinción de los títulos mineros

Como regla general, cualquiera que haya sido la causa que ha dado lugar a la extinción del título minero, el titular está obligado a entregar los trabajos en buenas condiciones de seguridad y, una vez cumplido este requisito, podrá disponer libremente de la maquinaria y las instalaciones de su propiedad (art. 88 LMi.).

Así que, en principio, todas las instalaciones afectas a la explotación pertenecen al empresario minero. La LMi. regula únicamente una intervención administrativa anterior al abandono de la empresa, orientada a la protección de las cosas y las personas, para evitar peligros de desprendimiento o daños al medio ambiente. Por eso, el artículo 112.2 RMi. considera que podrá prohibirse cuando su retirada "pudiera perjudicar el aprovechamiento del criadero en su propia concesión o en concesiones ajenas", en cuyo caso tendrá el interesado "derecho a indemnización, justipreciada en la forma que señala la Ley de Expropiación Forzosa".

Otras normas aplicables a la caducidad de concesiones se contienen en los artículos 183 a 186 del Reglamento Hipotecario, en el caso de concesiones mineras inscritas. En primer lugar, la legislación hipotecaria obliga a una coordinación necesaria entre las autoridades mineras y el Registro de la Propiedad, que no siempre será eficaz. En ejercicio de esta coordinación, cuando la Administración aragonesa incoe un expediente de caducidad de concesión minera, deberá solicitar la extensión de una nota marginal al margen de la última inscripción. La cancelación

de la concesión se realizará mediante resolución administrativa firme, debidamente publicada, practicándose automáticamente la cancelación de todos los asientos de fecha posterior a la nota marginal.

Por lo que se refiere a los asientos anteriores, se cancelarán únicamente "cuando la causa de caducidad o nulidad conste explícitamente en el Registro o hubieren sido oídos los interesados en el expediente, o citados personalmente, no hubieran comparecido". Además, el Reglamento hipotecario contempla el supuesto específico en que una concesión minera haya sido objeto de gravamen real, en cuyo caso, si el titular inscrito se subroga en los derechos del concesionario incurso en caducidad, subsistirán los demás gravámenes sobre la concesión, afectando al nuevo concesionario.

En el momento de extinción del título se pondrán en marcha, además, todas las previsiones sobre abandono de las explotaciones para comenzar la restauración ambiental de los espacios afectados, según prevé el artículo 3.1.e) del Decreto aragonés 98/1994.

La caducidad, por otro lado, deberá respetar los derechos de terceros reconocidos en la legislación vigente, especialmente los derechos de carácter laboral (art. 87.2 LMi.).

Una duda que se ha planteado es si procede indemnizar al titular del derecho minero en caso de caducidad.

Teniendo en cuenta que la caducidad obedece a un incumplimiento culpable de las condiciones del título, no dará lugar a indemnización. Sólo podría ser indemnizable cuando se produzca en favor de la Administración la reversión de las obras o instalaciones no amortizadas, que van a ser posteriormente utilizadas por la Administración o por otro concesionario. Sin embargo, esta indemnización no podría nunca incluir valor de los beneficios dejados de percibir (lucro cesante), porque la extinción de la concesión se produce por la conducta infractora del concesionario.

En los poco probables casos de rescate por causas ajenas al incumplimiento culpable del empresario minero sí cabría pensar en la exigibilidad de indemnización, que se calcularía según las reglas de la legislación de expropiación forzosa.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De lo visto hasta aquí pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre las competencias normativas y posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre régimen minero:

1. La LMi. de 1973, a pesar de ser una norma preconstitucional y no declararse expresamente «básica», constituye la normativa básica del Estado a los efectos del artículo 149.1.25° (hasta que el Estado se decida a elaborar una Ley Básica del Régimen Minero, cosa que, a corto plazo, no parece probable).

2. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia de desarrollo de la normativa básica estatal sobre régimen minero y, por tanto, puede ejercitar dicha competencia, bien a través de una Ley sobre el sector minero aragonés, bien a través de disposiciones reglamentarias.

3. La Comunidad Autónoma de Aragón no tiene que esperar a que el Estado defina lo que es básico en el sector minero, sino que puede desarrollar su competencia de desarrollo sobre el pilar de lo que interprete como básico. Si, en un futuro, el Estado decide elaborar una Ley Básica sobre el Régimen Minero y esa ley contradice la eventual normativa aragonesa, los conflictos se dirimirán ante el Tribunal Constitucional, que fijará qué es lo básico en el sector de la minería.

4. Lo básico puede estar en una norma reglamentaria del Estado, siempre que ello sea imprescindible y se justifique por ser un complemento necesario de las normas básicas.

5. Por eso, puede legítimamente dudarse del carácter básico del Reglamento Minero de 1978. Sólo serán básicos los artículos que sean complemento indispensable de algún precepto básico de la Ley, como, en mi opinión, el Título I (arts. 1 a 6), el Título II (arts. 7 a 26), el Título VIII (arts. 113 a 118) y el Título X (arts. 128 a 133).

6. Por lo que respecta a la protección ambiental frente a las actividades extractivas, la Administración aragonesa puede regular y establecer condiciones más beneficiosas para la protección ambiental (normas adicionales de protección), como hizo en el Decreto 98/1994, de 26 de abril, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas. Esta norma, si bien contiene loables novedades con respecto a la normativa estatal, debe superar los obstáculos actuales para su plena y eficaz aplicación.

7. Haciendo uso de su competencia sobre fomento de la economía, Aragón puede establecer subvenciones y ayudas al régimen de la minería, siempre -eso sí- en el marco de la política económica nacional y de las prescripciones de la Comunidad Europea. Al efecto se propone la creación de un *Centro de Iniciativa Empresarial Minera* que afiance dichas medidas de fomento, apoye la formación profesional y la promoción empresarial del sector, desarrolle tareas de asesoramiento a la acción empresarial y a los municipios afectados, y gestione y coordine las ayudas comunitarias.

Asimismo, sería viable la creación de denominaciones de origen para algunos recursos mineros, como el alabastro.

8. La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón debería orientarse, principalmente, hacia las siguientes materias:

- a) Fijación de un procedimiento detallado para la concesión de títulos mineros. Este procedimiento debería regular la participación preceptiva de todas las Administraciones implicadas, incluidas las Corporaciones Locales afectadas por las solicitudes de explotación de recursos mineros. Dicha propuesta iría en la línea de determinados procedimientos que, como el de licencia de actividad clasificada, han previsto una colaboración y participación necesaria de todas las Administraciones implicadas.
- b) Actualización y revisión de los Registros Mineros, creando un eficaz servicio de Inspección que podría delegarse en los Ayuntamientos. En efecto, la normativa aragonesa sobre régimen minero debe contener la creación de un órgano de Inspección Minera que inicie un plan de actuación para controlar y vigilar el cumplimiento de las normas por parte de las empresas del sector.
- c) Desarrollo de la normativa sobre caducidad de los títulos mineros, seguida de un plan de actuación para investigar la situación jurídica en la que se encuentran los títulos mineros vigentes.
- d) Desarrollo y fomento de usos alternativos a los mineros, principalmente ambientales y turísticos. Al respecto, la Ley de Administración Local de Aragón y la normativa básica estatal sobre régimen local ofrecen la posibilidad de crear regímenes jurídicos específicos para municipios mineros.
- e) Organización de un marco institucional propio. La Mesa del Alabastro de Aragón, creada por Orden del Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo de 9 de octubre de 2000 (BOA de 25 octubre de 2000), es un precedente a tener en cuenta, aunque su naturaleza es la de una simple «comisión de trabajo» de «carácter consultivo y participativo». Sin despreciar el importante papel de esta iniciativa, creo necesaria la creación de un Organismo o Entidad pública que opere como marco institucional de desarrollo del ordenamiento del sector minero en Aragón, así como un Centro de Iniciativa Empresarial o similar, como ente gestor y ejecutor de todas las directrices e iniciativas mineras.

9. La aprobación de los proyectos, planes de labores y planes de restauración debe constituir un requisito esencial del procedimiento con-

cesional, de modo que, si el solicitante no presenta estos documentos, si la Administración no los aprueba, o si el explotador no respeta las condiciones impuestas, no podría concederse el título minero o bien podría incoarse el oportuno expediente de caducidad. El Decreto aragonés 98/1994 dio un importante paso adelante al establecer el carácter vinculante del informe del órgano ambiental.

10. La Administración minera aragonesa puede exigir la documentación precisa para demostrar la solvencia económica y técnica de los solicitantes de un título minero y, en el caso en que ésta no se garantice o no se considere suficiente, denegar el otorgamiento de los títulos.

11. Para evitar una proliferación de recursos mineros inactivos o explotaciones que se desarrollen en contra de la legislación minera es necesario un buen conocimiento de la situación jurídica de los títulos mineros otorgados, actualizando los Registros Mineros. Además, la Administración aragonesa debe inspeccionar e investigar la situación jurídica en la que se encuentran los títulos mineros de su ámbito territorial, comprobando que se cumplen los requisitos del proyecto, que se respetan las condiciones ambientales y que las empresas se encuentran efectivamente en activo. Hay que recordar que, según la Disposición Transitoria del Decreto aragonés 98/1994, las explotaciones que se encontraban en actividad a la entrada en vigor del Decreto de restauración debieron presentar en el plazo máximo de un año un estudio en el que se reflejaran el conjunto de medidas previstas para la restauración de las áreas objeto de explotación. Y que la obligación de restauración afectaba tanto a las actividades extractivas de nueva creación como a las ya existentes.

12. Una vez actualizado el conocimiento del estado jurídico de los derechos mineros en la Comunidad Autónoma de Aragón, puede requerirse a los titulares de derechos mineros que se encuentren paralizados sin autorización para que, en el plazo de seis meses, reanuden sus trabajos, advirtiéndoles de que, de no ser así, se declararán caducados. Si la paralización es reiterada no hará falta el requerimiento previo.

13. Los titulares que cuenten con autorización minera de paralización deberán ser requeridos a la finalización del plazo de la misma para que justifiquen documentalmente las circunstancias de la paralización. En caso de detectar una paralización estructural y no simplemente coyuntural, debería procederse, en su caso, a la caducidad por incumplimiento de las condiciones impuestas.

14. La Administración minera aragonesa puede y debe imponer, en el momento de renovación de los planes de labores y de restauración, o bien en el momento de otorgar un título minero, las condiciones que

estime necesarias sobre desarrollo de los trabajos mineros, protección ambiental u otras, estableciendo expresamente la caducidad del título en caso de incumplimiento. Sólo así se puede garantizar una explotación racional y eficaz de los recursos mineros.