

# PLANTEAMIENTO CRÍTICO DE LA LEGISLACIÓN MINERA ESPAÑOLA: PUNTOS DÉBILES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

ELISA MOREU CARBONELL

*Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza*

*RESUMEN. Es esta una reflexión sobre algunos de los puntos negros de la legislación minera española, desde el punto de vista del Derecho administrativo, que es donde se encuadra la mayor parte del régimen jurídico de la minería. El objeto del debate es, por tanto, la problemática jurídico-administrativa del sector minero. Además de contar con una Ley que casi ha cumplido treinta años y que no se adapta al Estado autonómico, se destaca la falta de coordinación de las diversas Administraciones públicas (autonómicas, locales) con competencias sobre régimen minero, lo que provoca situaciones de ilegalidad o falta de control, daños ambientales o conflictos urbanísticos.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el “pequeño caos” de los bienes públicos, el “dominio público minero”, reconocido en la vigente Ley de Minas, se manifestó como un conjunto de viejas normas dispersas. Parece como si el legislador se hubiera olvidado de la ordenación jurídica de la minería, salvo en sectores considerados estratégicos como el de la energía, donde los cambios sí han sido importantes.

Una situación de aparente “calma total” como la que emana de nuestro sistema, no exenta de problemas prácticos, me permite denunciar la necesidad de reformas.

Uno de los primeros problemas de nuestro sistema es, pues, aclarar y 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.

## 2. INDEFINICIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO

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. De la amplitud del concepto de bases dependerá el margen de actuación de las Comunidades Autónomas con vistas, fundamentalmente, a la elaboración de futuras normativas propias de desarrollo.

El problema radica en saber exactamente cuál es la normativa básica sobre el régimen minero.

### 2.1. LAS BASES SOBRE RÉGIMEN MINERO ESTÁN EN UNA LEY PRECONSTITUCIONAL

Este problema se encuentra todavía pendiente de solución. Mientras el Estado no se decida a dar el paso definitivo hacia la elaboración una Ley Básica del Sector Minero, la LMi. (que tiene ya treinta años) constituye la normativa básica en la materia.

El Tribunal Constitucional ha aceptado que la normativa básica pueda estar en una norma preconstitucional como la Ley de Minas. Las Comunidades Autónomas conservan, no obstante, un margen para llevar a cabo una “política propia” sobre la materia. Como dice 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”.

### 2.2. VIABILIDAD DE CONSIDERAR LOS REGLAMENTOS MINEROS COMO NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO

A falta de una definición clara en las propias normas mineras, corresponde a las Comunidades Autónomas inferir o interpretar el carácter básico de la normativa minera y desarrollar lo que el legislador o el Gobierno autonómico considere “básico del Estado” en el sector de la minería.

En todo caso, el Estado podrá impugnar la legislación autonómica ante el Tribunal Consti-

tucional, el que entonces fijará definitivamente lo que hay que considerar como básico.

En conclusión, averiguar la extensión de la normativa estatal básica sobre régimen minero es una labor interpretativa porque el Estado no ha definido lo que es básico y hay que inferirlo de los criterios seguidos por el Tribunal Constitucional.

Además, las Comunidades Autónomas no han de esperar a que el Estado apruebe la normativa básica para poder legislar.

### 2.3. COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

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.

### 2.4. COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Las Corporaciones locales tienen un importantísimo papel en la ordenación del sector minero. Sus competencias son, esencialmente, ambientales (art. 25.2.f) LRRL) y urbanísticas (art. 25.2.d) LRRL). Los municipios, además, pueden dictar Ordenanzas mineras que regulen la explotación de canteras, según prevé el artículo 17.3 de la Ley de Minas.

En la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 no existe ninguna atribución nominal expresa de competencias a los municipios relacionadas con la actividad extractiva minera, cualquiera que sea la tipología material de los productos minerales. No obstante, algunos preceptos de la LRRL podrían servir de apoyo para proponer y defender una mayor intervención municipal en las actividades extractivas.

## 3. EL DOMINIO PÚBLICO MINERO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMPARADO. DOMINIO PÚBLICO, ÖFFENTLICHE SACHEN Y RESERVA DE AUTORIZACIÓN EN EL SISTEMA ALEMÁN COMO EJEMPLO

Como he tenido ocasión de exponer en un trabajo anterior (Moreu Carbonell: 2000), el

Derecho alemán opta por un sistema de ordenación de la minería denominado prohibición preventiva con reserva de autorización (*präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*), que se basa en dos principios fundamentales: la separación del suelo y el subsuelo, y la prohibición de investigar y explotar recursos mineros sin autorización previa, que garantizará a sus titulares un derecho público subjetivo a desarrollar las actividades de investigación o explotación de los recursos.

Hay que aclarar, no obstante, que tal sistema ni siquiera se aplica a todas las actividades mineras, sino tan solo las que tengan por objeto los recursos considerados en la *Bundesberggesetz* de 13 de agosto de 1980 (BBergG, en adelante), como *bergfreie Bodenschätze* o "minerales libres", que son los únicos que requieren autorización previa para su investigación y explotación. La explotación de las demás sustancias, denominadas *grundeigene Bodenschätze*, se atribuye al propietario del suelo, son actividades que se dejan a la libre decisión de la propiedad superficial y se rigen, salvo las excepciones que la propia ley establece, por las normas del BGB.

Quizás pudieran esbozarse las razones por las que el Derecho alemán no ha publicado sus recursos minerales, al contrario de lo que ocurre con las grandes vías fluviales de navegación o con las autopistas estatales, que se declaran propiedad de la Federación (arts. 89 y 90 de la Constitución alemana, GG en adelante). Incluso, la Constitución alemana contiene un precepto según el cual, "el suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden, mediante ley que regule la forma y el alcance de las indemnizaciones y con un fin de socialización, ser declarados de propiedad colectiva o incluidos bajo otras formas de economía socializada" (art. 15 GG). De este modo, los recursos minerales podrían ser objeto de propiedad estatal (como en el sistema derogado de la RDA) y estarían bajo el control directo del Estado, incluso explotados directamente por este. Ahora bien, aunque podría haberse producido esa "apropiación" en manos del Estado, el Derecho alemán no conoce la categoría del dominio público o de la propiedad pública.

Para profundizar en estas cuestiones será preciso recordar en este momento las bases de la teoría alemana de las *öffentliche Sachen*. La discusión se centra en una alternativa básica entre dos formas de configurar los derechos públicos sobre las cosas. Una posibilidad consiste en entender que el Derecho público de cosas se construye como un derecho igual, en su calidad y extensión, a la propiedad privada, esto es, como una auténtica propiedad (pero "pública"). La

otra opción reside en considerar que el poder público sobre las cosas no es sino un derecho real limitado, una servidumbre pública (*Dienstbarkeit des öffentlichen Rechts*). Pues bien, en Alemania ha triunfado esta segunda opción, a partir de una concepción unitaria del derecho de propiedad. El sistema alemán no reconoce una propiedad pública distinta de la propiedad civil, sino una única propiedad, siempre civil, aunque pueda estar afectada a diversas finalidades públicas. Para la mayoría de la doctrina, la propiedad solo puede ser privada, nunca pública, y la protección frente a las agresiones encuentra suficiente cobertura en el Derecho civil y en las reglas de la propiedad privada. Por eso, las *öffentliche Sachen* pueden regirse por las reglas del Derecho privado mientras el fin general que cumplen y al que están afectadas no se vea desfigurado; sobre ellas recae una simple servidumbre administrativa, en lo que se ha dado en llamar "propiedad privada modificada" (*modifiziertes Privateigentum*).

A Otto Mayer corresponde el esfuerzo (calificado de "atrevimiento" por sus detractores) de haber intentado elaborar una teoría sobre la propiedad pública en Alemania a partir del concepto francés del dominio público. Para este autor, la afectación produciría un "cambio definitivo" en la naturaleza de las cosas, que transforma lo que hasta entonces se encontraba en manos de propietarios privados en una propiedad pública. Otto Mayer abrazaba la idea de un "Derecho público de las cosas" y de la unidad de naturaleza de todas las cosas afectadas en torno a la propiedad pública, ya que la soberanía del Estado sobre las cosas debía regularse y obtener protección exclusivamente por el Derecho público. Aunque ha encontrado apoyos en algunas leyes de los *Länder* que sí declaran expresamente la propiedad pública sobre los lechos de agua, los diques y los caminos, sus tesis han sido siempre absolutamente minoritarias.

La expresión "cosa pública" abarca un amplio repertorio de objetos de naturaleza heterogénea, pero identificables por dos notas esenciales: la función de servicio al bien común y el régimen jurídico-público. Estamos ante bienes que, por estar destinados a un fin público mediante afectación (*Widmung*), adquieren una posición jurídica especial, distinta de la de los demás objetos y, por tanto, un régimen configurado tanto por el ordenamiento jurídico privado, como por el Derecho público que a aquel se superpone (concepción dualista). Como se ve, uno de los elementos fundamentales resulta aquí también, como en la teoría del dominio público, la afectación a un fin público. El régimen jurídico de la cosa pública no se ad-

quiere por el simple hecho de servir al bien común, sino por un acto legislativo o administrativo especial que destina los bienes al fin público que deben cumplir.

Uno de los primeros interrogantes que se plantea la teoría alemana de las *öffentliche Sachen* es si el concepto civil de "cosa" sirve también para el Derecho administrativo, llegando a la conclusión de la diferente extensión que este concepto tiene en el Derecho público. Según la doctrina mayoritaria, para el Derecho público no es válido el concepto de cosa definido en el §90 BGB, porque incluye necesariamente la nota de corporeidad. Las cosas, como objeto de Derecho público, no necesitan ser corporales. Esto significaría que el espacio aéreo (más allá del ámbito de dominio del propietario del suelo), la energía eléctrica o el mar abierto también son objetos para el Derecho público. Por otro lado, las normas sobre relaciones jurídico-reales de carácter privado no resultan necesariamente aplicables a las cosas públicas. Y así, frente a la regla según la cual las partes esenciales de una cosa participan del destino jurídico de la cosa principal (§93 BGB), no rige para las *öffentliche Sachen*, donde el régimen público puede atribuirse solo a la cosa principal. Tampoco las reglas de la accesoria civil (§97 BGB) rigen para las cosas públicas. Es más, una agrupación de cosas independientes o una universalidad pueden llegar a formar una única cosa pública, como sucede con los caminos o las plazas que se extienden sobre más de un inmueble, o con los libros que forman parte de una biblioteca pública.

Hay que aclarar que, desde luego, el sistema vigente de "prohibición con reserva de autorización" no se opone ni es incompatible con la categoría de las cosas públicas. En otras palabras, ni la construcción de las *öffentliche Sachen* ni la instauración de un sistema autorizatorio público presuponen una *publicatio* del objeto intervenido, pues se admite que este sea objeto de propiedad privada. Ambos tienen como finalidad primordial reforzar el protagonismo del Derecho público, pero de forma bien distinta a nuestra teoría de la propiedad pública, bien mediante un régimen jurídico-público que se superpone a la propiedad privada sobre la cosa, bien mediante un control público de la actividad que ordene el acceso a los aprovechamientos, con independencia de su propiedad.

Sin embargo, ambos sistemas son también perfectamente diferenciables.

Mientras que la llamada "prohibición con reserva de autorización" afecta a determinadas actividades de los particulares que quedan prohibidas o limitadas en aras de ciertos intereses públicos, en el caso de las *öffentliche Sachen*

son las mismas cosas las que se destinan directamente al cumplimiento de una finalidad pública, con independencia de que, posteriormente, el acceso a determinados usos de las mismas se realice a través de un sistema autorizatorio público, como ocurre con las aguas.

En realidad, la BBergG no parece tener como una de sus preocupaciones fundamentales la determinación de la propiedad de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos. Su finalidad primordial es “regular la investigación y la explotación de los recursos minerales para garantizar la seguridad del mercado de materias primas” (§1.1º BBergG), sin que en ningún momento se establezca la propiedad estatal de los recursos. Como se verá más adelante, la generalidad de la doctrina y la jurisprudencia estima que los recursos minerales son *res nullius* susceptibles de apropiación particular. Precisamente, los títulos mineros que otorga el Estado permiten a sus titulares apropiarse de los recursos concedidos por ocupación, según las reglas civiles para la adquisición de la propiedad.

Con estos precedentes, no parece descabellado plantear si las minas podrían calificarse como *öffentliche Sachen* en el sistema alemán, con el contenido y límites que a este concepto asignan la doctrina y la jurisprudencia, ya que existirían argumentos para considerar que son también objeto de una “propiedad modificada” o limitada por una servidumbre pública. Y así, en virtud de la afectación a los fines establecidos en la BBergG, fundamentalmente la seguridad en el suministro de materias primas, la llamada “propiedad minera”, tanto sobre los minerales “del suelo” como sobre los recursos cuya explotación requiere autorización previa, se encuentra sometida a unas reglas jurídico-públicas que limitan la aplicación de las normas de Derecho privado. Se trata de normas referentes a la planificación, a la protección del medio ambiente o a la seguridad de las explotaciones, que, en definitiva, restringen la capacidad de disposición del supuesto “propietario minero”.

Ahora bien, hay un dato ineludible, y es que, al parecer, nadie en la doctrina alemana ha afirmado que las minas sean cosas públicas, pese a que se ha reconocido la creciente publicación del Derecho minero a partir del sistema autorizatorio público y de la planificación introducidos por la BBergG. Además, la BBergG silencia la conceptualización formal de los yacimientos; no existe un acto jurídico de afectación que otorgue a estos bienes un régimen jurídico-público, ni legislativo, ni administrativo. Y pese a que no es menos cierto que tampoco la *Wasserhaushaltsgesetz* de 12 de noviembre de 1996 (WHG) establece el carácter de “cosa pública” de las aguas,

y que pese a ello la doctrina sostiene unánimemente que las aguas son *öffentliche Sachen*, creo que entre la ordenación jurídica de las minas y de las aguas existen diferencias fundamentales que permiten negar la definición de cosa pública para las primeras.

La diferencia esencial radica en el reconocimiento de verdaderos derechos subjetivos a la investigación y la explotación de los recursos minerales libres, frente a la discrecionalidad que caracteriza el otorgamiento de las autorizaciones sobre las aguas, amén de que existen explotaciones mineras auténticamente privadas que ni siquiera están sometidas a un sistema autorizatorio público.

Indudablemente, la hipotética inclusión de las minas en la categoría de las *öffentliche Sachen* abriría un nexo de unión interesante entre los modelos español y alemán. Porque, pese a la extendida tesis de que la concepción francesa del dominio público se contrapone radicalmente a la concepción alemana de las *öffentliche Sachen*, ambas muestran no pocos elementos comunes. No es muy distinta la tipología de bienes que cumplen directamente funciones públicas y están sometidos a un régimen jurídico-público o que, de un modo indirecto, cumplen funciones públicas. Tanto en el sistema alemán como en el español se aprecian muy semejantes tipologías de bienes, según una gradación de la intervención pública en función de su intensidad que recuerda mucho a la “escala de la demanialidad” de Duguit.

En primer lugar, tanto las *öffentliche Sachen* como el dominio público consisten en una categoría de bienes que se encuentran afectados a un fin público mediante acto jurídico, legislativo o administrativo. En ambos modelos, el sometimiento de las cosas a un régimen jurídico-público tiene su origen en un derecho real de naturaleza jurídico-pública. La distinción radica en que la titularidad del Estado sobre las *öffentliche Sachen* se define como un derecho o señorío real limitado, como una servidumbre pública y, en nuestro sistema, se trata de un derecho real pleno como la propiedad (si bien esta tesis está dejando de ser mayoritaria, si atendemos al debate entre las tesis *funcionalistas* y tesis *propietaristas*, por todos conocido). Para nosotros, el poder jurídico real que recae sobre las cosas de dominio público es exclusivamente una propiedad (pública). Por el contrario, el régimen jurídico-público que caracteriza a las *öffentliche Sachen* puede recaer sobre cosas de propiedad privada, solo que esta propiedad queda gravada por una servidumbre de Derecho público que crea un señorío jurídico-público sobre la cosa y constriñe a su vez las facultades jurídico-privadas del propietario.

En segundo lugar, existen bienes de propiedad privada de titularidad de una persona jurídica pública, sometidos a las reglas del Derecho civil como auténticas propiedades privadas, llamados bienes patrimoniales o *Finanzvermögen*. Efectivamente, las cosas públicas se contraponen al llamado patrimonio financiero de la Administración porque, frente al servicio directo que prestan aquellas, el patrimonio financiero solo sirve a la comunidad de forma indirecta o mediata, a través de sus rendimientos, utilizándose con criterios económicos y, por ello, totalmente sometido a las reglas del tráfico jurídico privado. Las cosas que pertenecen al patrimonio financiero no están, pues, incorporadas al sistema jurídico administrativo. Como tampoco lo están las cosas que cumplen de hecho una finalidad pública sin que exista un acto administrativo de afectación, como los parques o los museos privados (*tatsächlich öffentliche Sachen*).

El entrecruzamiento entre ambos sistemas y, por tanto, sus similitudes, se pone de manifiesto en otros rasgos comunes. Por ejemplo, si bien es verdad que las *öffentliche Sachen* pueden ser objeto de propiedad privada y hallarse en manos de particulares, la realidad nos muestra que la mayor parte de las mismas se encuentran en poder de una Administración (son propiedades *privadas* de titularidad de una Administración pública), y que incluso la doctrina tiende a afirmar la "necesidad" de que determinadas cosas se encuentren en manos públicas mejor que en poder de los particulares (sin dejar de reconocer una propiedad *privada* sobre todas ellas). Así, Papier ha llegado a afirmar que "no es casualidad que la aceptación legal de la "propiedad pública" se haya producido hasta ahora únicamente en un sector concreto de las cosas públicas: el de las cosas destinadas a un uso común, en las cuales quien ejerce el poder público sobre la cosa debe ser también el propietario (privado) de la misma". La Constitución alemana atribuye al Estado la propiedad de las grandes vías de agua navegables y de las carreteras y autopistas que pertenecían al Reich (artículos 89 y 90 GG), todas ellas a su vez *öffentliche Sachen* de uso común.

También en un sistema de dominio público los bienes de propiedad privada pueden encontrarse condicionados por ciertos derechos de naturaleza real no plenos, limitativos del dominio (servidumbres públicas) o de preferencia adquisitiva (derechos de tanteo y retracto), o bien por simples y puras limitaciones. ¿Tienen naturaleza demanial esos derechos reales limitados que recaen sobre la propiedad privada? Si la respuesta fuese afirmativa, la contraposición entre el modelo demanial y el de las *öffentliche Sachen* se difuminaría notablemente. Sin embargo, la ma-

yor parte de la doctrina circunscribe el dominio público al derecho de propiedad, considerando que esas titularidades públicas de carácter real no tienen carácter demanial.

Ahora bien, para los autores alemanes, la teoría de la propiedad privada modificada tendría la ventaja práctica de poder determinar una posición unitaria para todas las cosas públicas. Indudablemente, el reconocimiento de una propiedad "pública" exclusiva del dominio público, al lado de una propiedad "privada" de la Administración (bienes patrimoniales) o de los particulares introduce una distinción que resulta artificial o inútil —recuérdense las críticas a los esfuerzos de Mayer— para un sistema que, por razones históricas, solo reconoce una única propiedad civil. Esta falta de unidad ha sido reconocida incluso en el seno de los propios sistemas basados en el dominio público, donde surgen críticas que inciden en la inconveniencia de seguir manteniendo la dualidad de regímenes entre un patrimonio administrativo "privado" y una propiedad "pública" o demanial.

Por lo que aquí interesa, partiendo de una realidad inexcusable, como es la falta de publicación de los yacimientos en el sistema alemán, un estudio comparativo debe orientarse hacia la resolución de las siguientes cuestiones: *qué técnicas son exclusivas de un sistema de intervención basado en el dominio estatal de los yacimientos, y cuáles son propias de un sistema que toma como eje una intervención sobre la actividad a través de una reserva de autorización jurídico-pública.*

Análisis que nos llevará a la conclusión de que el dominio público de los recursos minerales no significa sino una prohibición general de acceso a los aprovechamientos con reserva de autorización reglada, y que la intervención administrativa adopta técnicas muy similares. Ahora bien, precisamente por su diferente punto de partida, creo que puede afirmarse que el Derecho español es profundamente incongruente, ya que, en mi opinión, no consigue armonizar coherentemente los principios del dominio público minero con la intervención pública en las fases de la actividad extractiva.

#### 4. CRÍTICA DEL VIGENTE SISTEMA DE CLASIFICACIÓN EN SECCIONES

Considero que el vigente sistema de clasificación en secciones provoca una inexplicable, ficticia y voluble ruptura entre explotaciones mineras.

Ello trae como efecto pernicioso que importantes explotaciones mineras, especialmente las

de la sección A), "rocas", terminan circulando por los cauces del Derecho privado y sin control de las Administraciones mineras, poniendo en peligro otros bienes jurídicos como la protección ambiental.

El conflicto surge, sobre todo, a la hora de delimitar las secciones A) y C), porque se hace depender de un criterio de difusos contornos como es el del "escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida" (art. 3.1º L.Mi). Todo ha dependido, pues, de la interpretación que el Gobierno estatal ha dado a esta expresión legal "escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida".

#### 4.1. LA SECCIÓN A): CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

Actualmente, la norma que delimita las sustancias de las secciones A) y C) es el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero (artículo 1.1.).

El Tribunal Supremo, en su STS de 2 junio 1998 (RJ. 1998, 5712) concluye que pertenecen a la sección C) todos los recursos que se destinen a la fabricación de hormigones, morteros y reboques, aunque "su aprovechamiento único sea el obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exijan más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado".

En general, puede decirse que el Real Decreto contiene una regla general de inclusión en la sección C) cuando la explotación supera ciertos límites económicos, como si en esos casos fuera indiferente que su utilización fuera directa y no requiriera ninguna transformación. Con ello, la clasificación habría pasado a depender de criterios fácilmente variables que corren el riesgo de quedar desfasados.

#### 4.2. EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL. ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS GENERALES DE CLASIFICACIÓN BASADOS EN LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL RECURSO

El Tribunal Supremo suele establecer reglas generales sobre la clasificación de cada recurso, comprobando las características de la explotación industrial surgida en torno al recurso mineral (técnica empleada, destino de la producción, valor anual en venta, número de obreros contratados y comercialización). Así determina su inserción en una u otra sección y, por tanto, la aplicación del régimen jurídico particular de cada una.

Lo curioso es que esta comprobación no se realiza caso por caso, adaptándose a las caracte-

rísticas de cada explotación industrial, sino con carácter general, fijando criterios de clasificación para cada recurso mineral [SSTS de 4 noviembre 1998 (RJ. 1998, 10131), 22 octubre y 21 octubre 1998 (RJ. 1998, 9062 y 10128), entre otras].

## 5. FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES

### 5.1. URBANISMO Y MINAS

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.

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

#### 5.1.2. *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*

En este punto puede decirse que las actividades extractivas están obligadas a someterse al control de las autoridades urbanísticas municipales (STS de 17 noviembre 1998 (RJ. 1998, 9332)).

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 LRBRL), después de las últimas reformas derivadas del Pacto Local, si bien seguirá siendo foco de conflictos.

Para evitar contradicciones, las Comunidades Autónomas deberían ofrecer siempre el trámite de audiencia a los municipios afectados en los procedimientos para la concesión de títulos mineros.

#### 5.1.3. *En segundo lugar, 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 (STS de 6 mayo 1998 (RJ. 1998, 3617)). 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”.

## 5.2. MEDIO AMBIENTE Y MINAS

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 colaboración y coordinación interadministrativa.

### 5.2.1. *El plan de restauración*

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 reciente e 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, la legislación minera “no permite que la Administración otorgue concesiones de explotación sin la previa aprobación de los planes de restauración, cuando estos sean necesarios” (FJ. 8º).

### 5.2.2. *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.

La reciente Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, ha creado una “autorización ambiental integrada” que afecta parcialmente a las explotaciones mineras.

### 5.2.3. *Reflexiones en torno a los aspectos jurídico-administrativos de la catástrofe ambiental de Doñana*

En 1998 nuestro país sufrió uno de los peores desastres ecológicos de los últimos años, el

vertido tóxico en Doñana procedente de la mina de Aznalcóllar, cuyos protagonistas han sido, precisamente, las actividades extractivas y la protección del medio ambiente. Estas difíciles relaciones entre la minería (sobre todo la que se realiza a cielo abierto y las canteras) y la protección ambiental se han caracterizado por la falta de coordinación administrativa (se habla incluso de vacío legal), así como por la desidia de las Administraciones, que no reaccionan hasta que el daño es irreparable. Porque, ¿cómo pudo autorizarse la explotación de una mina a escasos kilómetros de un Parque Nacional, cuando aquella vierte peligrosos residuos en un río que desemboca en el Parque? Los problemas a resolver no son fáciles: las actividades extractivas son industrias de emplazamiento limitado (justamente en el yacimiento), y tradicionalmente se ha primado la explotación de las minas “afectas al fomento de la riqueza nacional” sobre la protección del medio ambiente. Además, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi. en adelante) tiene ya 30 años y no se ha adaptado a las necesidades ambientales sino a base de “parches” parciales, amén de las dificultades jurídicas para amoldarse al reparto competencial derivado la Constitución española.

La declaración de “todos los yacimientos naturales y demás recursos geológicos” como bienes de dominio público (art. 2 LMi.) no ha potenciado un aprovechamiento racional de los mismos ni el equilibrio de todos los recursos naturales. La historia más reciente de la minería española se ha centrado en una lucha lenta, pero progresiva, por introducir “frenos” ambientales a la incondicionada explotación intensiva de los recursos. La doctrina (Martín Mateo) se ha mostrado partidaria de que la declaración de dominio público sirva para potenciar la protección ambiental, pero justo lo contrario parece predicarse para los recursos minerales, donde la declaración de dominio público obedece a una voluntad por potenciar su explotación industrial.

Haré un somero recorrido por los “puntos negros” de la normativa de protección ambiental en el concreto sector de la minería, porque quizás así podamos extraer consecuencias interesantes.

#### a) *La correcta interpretación de ese “equilibrio” entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico*

La promulgación de la Constitución española, que otorga al Estado competencia sobre “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (art. 149.1.23) y “bases sobre régimen minero y energético” (art. 149.1.25), no sirvió para que el

legislador estatal se hiciese eco de la necesidad de dictar normas específicas que resolvieran los conflictos entre las actividades extractivas y el medio ambiente. Fue la Comunidad catalana la que, amparándose en su competencia sobre "normas adicionales de protección", dictó la primera norma específica sobre la materia: la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

A pesar del vacío legal existente, imputable al legislador estatal, la Ley catalana fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, que dio ocasión al Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre las relaciones entre medio ambiente y desarrollo económico en su conocida Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre:

*... "no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la protección a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como a cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente"* (F.J.2).

El Tribunal Constitucional es partidario, pues, del equilibrio entre los intereses en conflicto; equilibrio que corresponde definir al legislador competente en cada caso concreto. Ahora bien, ¿cabe deducir de ahí que, una vez que se ha optado por la declaración formal de una zona del territorio nacional como espacio natural protegido, el medio ambiente va a permanecer siempre como valor superior y prevalente? En mi opinión, la declaración de un espacio natural protegido según la legislación sobre espacios naturales implica la elección del legislador por la protección del medio ambiente y, consecuentemente, no parece lógico replantear cuál de los dos objetivos —el desarrollo económico o la protección del entorno— va a prevalecer: la elección está implícita en la declaración de cada espacio natural. Con ello quiero decir que las previsiones contenidas en la normativa sectorial sobre espacios naturales deben prevalecer sobre cualquier objetivo que pueda alegarse, sea el desarrollo económico o cualquier otro. Una vez que el legislador ha optado por la declaración de espacio protegido, resulta absurdo

plantearse una nueva ponderación de intereses (aunque no es una opinión unánime, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia). Se defiende, en definitiva, una disociación entre los instrumentos protectores establecidos en las leyes de minas y la garantía especial que supone la declaración de un espacio natural protegido.

#### *b) Una Ley de Minas escasamente preocupada por el medio ambiente*

La tutela del medio ambiente es un derecho constitucionalmente reconocido (artículo 45.2 de la Constitución). Sin embargo, la LMi. contiene escasas previsiones acerca de la protección del medio ambiente (véanse sus artículos 5.3, 17.2, 20.2.a), 33.2, 66, 69 y 110). Principalmente, el artículo 5.3 LMi. se limita a señalar que el Estado "realizará estudios para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley".

En la actualidad, las difíciles relaciones entre la minería y la protección ambiental se encuentran reguladas por 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. La primera duda que debe resolverse es si estas normas tienen o no carácter básico. Al respecto, el Preámbulo del R.D. 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".

#### *c) Un laberinto de competencias concurrentes*

En el caso de Doñana se han puesto de manifiesto con especial crudeza las dificultades para determinar las Administraciones responsables en este tipo de conflictos. La cuestión no es fácil de resolver, puesto que —como otras tantas veces— estamos ante una materia en la que concurren competencias de distintas Administraciones a través de muy diferentes técnicas jurídico-administrativas. Habría que determinar qué relación de prevalencia existe entre las autorizaciones mineras concedidas por la Administración sectorial competente y las previsiones establecidas por la ordenación física del territorio en orden a la regulación de los usos del mismo, cuando (como en Doñana) se produce una situación de conflicto entre todas estas determinaciones,



cuestión que en absoluto aclara el ordenamiento vigente. Parece claro que deben concurrir todas las autorizaciones necesarias, pero esta afirmación no soluciona los conflictos de descoordinación, superposición y falta de control administrativo.

Por un lado, el desarrollo de las actividades mineras está sometido a previa autorización o concesión de explotación (art. 2 LMi.), que corresponde otorgar hoy a las distintas Administraciones autonómicas a través de los órganos competentes en materia de industria. Sin embargo, no debemos olvidar que el Estado es el titular de todos los recursos minerales y demás recursos geológicos, que la LMi. declara "bienes de dominio público", y que a él corresponde dictar las normas básicas sobre régimen minero (art. 149.1.25° de la Constitución).

Por otro lado, cualquier afección de las actividades mineras en otras regulaciones sectoriales (aguas, montes, espacios naturales, urbanismo) requiere la concurrencia de las autorizaciones oportunas y, por ende, de la participación de todas las Administraciones implicadas (local, autonómica y estatal).

Ante las lagunas, dispersión y descoordinación que caracterizan hoy las relaciones de las Administraciones con la protección del medio ambiente, sería conveniente articular un procedimiento conjunto para el otorgamiento de autorizaciones mineras en el que se garantizara la intervención de todas las instancias administrativas 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.

Es necesario que las explotaciones de yacimientos queden sujetas a las previsiones que se establezcan en los Planes Urbanísticos, aunque se echa en falta la previsión de alguna habilitación legal específica que determine los instrumentos de ordenación adecuados para establecer determinaciones relativas a la compatibilidad o no de las explotaciones de yacimientos con la ordenación de los usos del suelo establecida por dichos Planes. Sin perjuicio de ello, la adecuación entre las actividades mineras y la ordenación urbanística parece del todo necesaria si no se quiere dejar vacías de contenido algunas de las previsiones propias de los planes.

#### *d) Demasiadas explotaciones mineras que circulan al margen del derecho administrativo*

Pese a la declaración de que todos los yacimientos minerales y demás recursos geológicos

son bienes de dominio público, muchas explotaciones mineras se desarrollan todavía sin la necesaria autorización y control de las Administraciones públicas. A ello coadyuva la circunstancia de que la propia LMi. permite a los propietarios del suelo desarrollar importantes explotaciones mineras (las de la sección A), normalmente denominadas canteras) que en la práctica permanecen exentas de control administrativo, o bien, este se limita al otorgamiento de la correspondiente "autorización de explotación" (art. 17 LMi.), desentendiéndose la Administración a partir de entonces de cualesquiera incidencias de la explotación.

A mi juicio, el control administrativo sobre estas pequeñas explotaciones mineras, que en su mayor parte se realizan a cielo abierto (ha llegado a hablarse incluso de "minifundismo" minero) resulta imprescindible para garantizar una correcta protección del medio ambiente. Se propone, de *lege ferenda*, que la futura ley de minas elimine o limite ese "derecho" de los propietarios del suelo a disponer de las explotaciones mineras por el simple hecho de localizarse en sus fundos, sustituyéndolo por una simple legitimación para solicitar la concesión administrativa.

#### *e) Una arraigada concepción de las políticas de protección del medio ambiente como algo "ornamental"*

En nuestro país, parece evidente que el Derecho ambiental es elegante, viste, queda bien, pero no se toma en serio, sigue considerándose "ornamental". En el fondo, apenas si se considera como un asunto de gobierno que pueda y deba resolverse con urgencia, de ahí que se preste a servir como arma arrojada contra los oponentes políticos. El bochornoso espectáculo ofrecido por las autoridades administrativas en la catástrofe del Parque Nacional de Doñana (Junta de Andalucía, Ministerio de Medio Ambiente: ¿para qué sirve un Ministerio de Medio Ambiente si en estos casos se declara "incompetente"?), demuestra que, en efecto, la protección del medio ambiente sigue siendo un simple desideratum sin contenido, al menos en el sector de la minería, tradicionalmente exento de todo control administrativo que no fuera la autorización o concesión previa de actividad.

Cuando se consiga eliminar la necesaria vinculación entre "minería" y "fomento de la riqueza nacional", priorizando la protección del medio ambiente a través de un procedimiento coordinado con participación de todas las Administraciones implicadas para el otorgamiento de los títulos mineros, se estará en el camino co-

recto hacia un "aprovechamiento racional" de todos los recursos naturales.

f) *A la búsqueda de responsabilidades*

Quizás sea esta "la pregunta del millón": ¿quién es el responsable de la catástrofe de Doñana? Evidentemente, por aplicación del reconocido principio de "quien contamina paga", sobre la empresa explotadora de la mina de Aznalcóllar debe recaer el grueso de la responsabilidad, pues la contaminación suele ser una consecuencia del intento de rentabilizar actividades económicas, abarantando los costes. En este sentido, el artículo 81 LMi. establece que "todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos". Responsabilidad que podría ser penal, puesto que el Código Penal castiga al que, contraviniendo las disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, realice directa o indirectamente vertidos en las aguas terrestres (art. 325 Cp.).

Pero, por supuesto, no podemos obviar las responsabilidades en que hayan podido incurrir las Administraciones públicas competentes. En primer término, la Administración autonómica es la principal responsable del otorgamiento de las concesiones de explotación de carácter minero, pero el Estado, como titular del dominio público minero, tiene también competencias para potenciar un mayor control medioambiental de las explotaciones mineras (cotos mineros obligatorios, reservas mineras). Además, habría que analizar el estado de la tramitación de las necesarias autorizaciones de vertidos que exige la Ley de Aguas de 1985. En definitiva, parece abonado el campo para la aplicación del precepto del Código Penal que castiga a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes (art. 329 Cp.).

Partiendo del dato añadido de que desde el año 1994 se habían sucedido las denuncias acerca del gravísimo estado en que se encontraba la balsa de lodos de la mina, debemos destacar que la Administración autonómica podía haber instado la caducidad de la concesión minera por incumplimiento de las labores de restauración (art. 86 LMi.), así como la suspensión provisional de los trabajos (art. 116.2 LMi.), incluso haber ejecutado las labores de restauración con cargo a la fianza a la que obligan los Reales Decretos sobre restauración de espacios afectados por actividades extractivas (art. 5.2 RD 2994/1982).

## 6. LAGUNAS DEL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS MINEROS Y EN LA INSPECCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES MINERAS INACTIVAS

Es necesario reformar el procedimiento para el otorgamiento de los títulos mineros. Si la finalidad del sistema concesional es que la Administración pueda elegir a "los sujetos más capaces y con mayores garantías" para que "la actividad se cumpla en el sentido que más convenga al interés público", la concesión y el resto de títulos mineros deben abandonar los rasgos típicos del derecho real, que los configuran en la actualidad.

### 6.1. PLANTEAMIENTOS GENERALES DE REFORMA

Creo que sería muy conveniente, además de eliminar el sistema de clasificación en secciones y los derechos subjetivos de los propietarios del suelo, generalizar procedimientos con mayores garantías de participación, publicidad y de concurrencia competitiva, matizando la regla histórica de la prioridad temporal.

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.

### 6.2. CADUCIDAD E INACTIVIDAD DE LAS CONCESIONES MINERAS: EL PROBLEMA DE LAS MINAS ABANDONADAS

La existencia de títulos mineros inactivos o abandonados se debe, entre otros factores, a la falta de control por parte de las Administraciones mineras competentes, que no los declaran formalmente caducados, e incluso desconocen su existencia por no llevar actualizados los Registros Mineros.

Tres grandes bloques de problemas afectan a la que he denominado "petrificación" o "patrimonialización" de derechos mineros inactivos o abandonados:

- a) Conflictos competenciales vinculados con la necesidad de coordinar políticas territoriales en el mismo espacio físico.
- b) Las exigencias indemnizatorias de sus titulares cuando entran en juego políticas de desa-

rollo territorial (afectación a infraestructuras, planes de protección ambiental, etc).

- c) Los riesgos de desprendimientos y contaminación ambiental, que ponen en serio peligro bienes jurídicos como la protección ambiental o la protección de la salud y la seguridad públicas.

Una reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Aragón, de 9 de julio de 2001, ha puesto de relieve la existencia de numerosos derechos mineros inactivos y abandonados, en contra del ordenamiento jurídico vigente. Se trata de títulos mineros que, en manos de pocas empresas y con una finalidad meramente especuladora, suponen una gravísima rémora para el desarrollo de determinadas políticas públicas (de ordenación territorial, planificación económica, protección ambiental, etc.). Aunque esta sentencia no es firme y está pendiente de recurso ante el Tribunal Supremo, será brevemente comentada como reflejo de la que puede considerarse una auténtica “petrificación” o “patrimonialización” de derechos mineros en situación irregular.

La sentencia tuvo una fuerte repercusión en los medios de comunicación, ya que ha conseguido paralizar las obras de ampliación de la estación de esquí de Formigal. 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 esquí constituye su mayor fuente de ingresos y el principal polo de atracción turística de la zona.

La problemática jurídica de las explotaciones mineras abandonadas constituye, además, una laguna tradicional de nuestro Derecho minero que, salvo aisladas previsiones, no contempla estas situaciones anómalas.

En contraste, nuestro país vecino Francia ha promulgado una normativa específica encabezada por la Ley 99-245, de 30 de marzo, relativa a la responsabilidad en materia de daños causados por una explotación minera y a la prevención de riesgos mineros después del final de la explotación. Otros ordenamientos jurídicos, como el alemán, se ocupan ampliamente de los problemas derivados del abandono de las explotaciones (Moreu Carbonell: 2000), lo que hace todavía más incomprensible la pasividad del legislador español.

Pues bien, en el supuesto enjuiciado en la citada sentencia, 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. Pues bien, 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 y el procedimiento seguido para la adjudicación, 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, no han cumplido (...) 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. 3º 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).

Este panorama ha propiciado que la vigencia de numerosas concesiones mineras dependa de la simple voluntad de sus titulares, bien porque esperan a que mejore el mercado de ciertos recursos, o bien, simplemente, para crear un entorno defensivo que impida a otros la explotación. Incluso, bajo una concesión minera podía ocultarse un verdadero aprovechamiento de aguas subterráneas.

### 6.3. PROPUESTAS DE FUTURAS REFORMAS

1. Para evitar una proliferación de recursos mineros inactivos o explotaciones que se desa-

rollen 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 minera que persiga la regularización de estas situaciones anómalas.

2. Una vez actualizado el conocimiento del estado jurídico de los derechos mineros en las Comunidades Autónomas con competencias en minería, 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.
3. Los titulares que cuenten con autorización minera deberán ser requeridos a la finalización del plazo de la misma para que justifiquen documentalmente las circunstancias de la paralización y, en caso de detectar una paralización estructural y no simplemente coyuntural, no debería autorizarse para, en su caso, proceder a la caducidad por incumplimiento de las condiciones impuestas.
4. La Administración minera competente 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 ne-

cesarias sobre desarrollo de los trabajos mineros, protección ambiental u otras, estableciendo expresamente la caducidad del título en caso de incumplimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- JUNCEDA MORENO, J. (2001): *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid, pp. 313 y ss.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 17.
- LÓPEZ RAMÓN (1987): "La planificación territorial", *RAP* N° 114, pp. 127 a 176
- MOREU CARBONELL, E. (2001): *Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MOREU CARBONELL, E (2000): "Régimen jurídico de las actividades extractivas en el Derecho alemán. Un sugestivo espejo para nuestro dominio público minero", *RAP* N° 152 (2000).
- PÉREZ ANDRÉS, E.E. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, p. 19.
- YOLKA, P. (2000): "Nouvelles perspectives du Droit minier: la Loi N° 99-245, du 30 mars 1999", *CJEG* N° 561, pp. 1 y ss.