

RÉGIMEN JURÍDICO DE MINAS ⁽¹⁾

POR

TORCUATO FERNÁNDEZ-MIRANDA HEVIA

(1) Hemos dividido nuestro trabajo en varias partes o títulos. En el *primero* de ellos estudiamos desde un punto de vista doctrinal los distintos regímenes mineros, intentando llegar a una conclusión respecto de ellos. En el *segundo* hacemos el mismo estudio, pero ya desde el punto de vista de la legislación positiva, tratando de recoger aquellas legislaciones tipo de cada uno de los diferentes sistemas, o aquellas otras que respecto de alguno de ellos introduce alguna modalidad digna de ser registrada. En el *tercero* estudiamos el problema de la nacionalización de las minas, partiendo principalmente del estudio de esta cuestión tal como se ha planteado en Inglaterra, que es donde con más vigor se planteó, pero recogiendo sus argumentos en lo que tienen de generales y prescindiendo de lo anecdótico, salvo en aquellos casos en que una referencia concreta al problema en Inglaterra pudiera servir de aclaración; de este modo el problema de la nacionalización apareciendo como una lucha entre los partidarios del régimen de accesión y el regalista, nos sirve para afinar más y más la cuestión que estudiamos en el título primero. En el *cuarto* estudiaremos el régimen jurídico minero en nuestro Derecho positivo, siendo materia del *quinto* título lo relativo a autoridad y jurisdicción. Tal es el contenido de este trabajo, del cual ofrecemos en este número los tres primeros apartados.

Este trabajo corresponde a la labor de la Cátedra de Derecho Administrativo en el curso oficial de 1935-36 de esta Universidad de Oviedo; por ello se acomoda en su parte positiva a la legislación entonces vigente, modificada hoy fundamentalmente, por la ley de 23 de septiembre de 1939, en lo referente a la clasificación de las sustancias al objeto de su concesión y explotación. Esta discrepancia, entre la fecha del trabajo y la de su publicación, intenta ser salvada por el apéndice que va al final, en el que recogemos las modificaciones que en tal sentido ha introducido la citada ley.



«La Comisión especial, copiamos traduciendo al autor francés Henri Crenon, formada por la Asamblea Constituyente para preparar la materia, con vista a una reforma de la legislación minera, había clasificado los regímenes posibles de minas bajo las tres preguntas siguientes:

¿La mina es del propietario de la superficie?

¿Es del inventor?

¿Es del Estado?

Esta clasificación ha sido generalmente reproducida por todos los autores que han escrito sobre minas.» (1)

En efecto, tres son los sistemas tipo en la regulación de la propiedad minera: el de *Accesión*, el de *Ocupación* y el *Regalista*; pues si bien hay autores que distinguen hasta cinco sistemas distintos (2), en realidad los dos nuevos no son más que una variante de los anteriores.

Ahora bien, ¿en qué consiste cada uno de estos sistemas? A contestar esta pregunta, a fijar el contenido de cada uno de estos sistemas, va destinada la primera parte de este trabajo.

El sistema de la *Accesión* es el que contesta afirmativamente la primera pregunta de la Asamblea Constituyente

(1) H. Crenon. *La Question de la Nationalisation des Mines en Inglaterra* París 1921 pág. 13.

(2) Por ej. José Carbonell en su «Curso de Economía minera».

francesa. Contando entre sus principales defensores a Dunoyer, busca su fundamento este sistema en el principio romano; «cujus est solum ejus est a coelo usque ad cetrum». Por ello, las minas no tienen en este sistema un carácter peculiar, una naturaleza propia, sino que son consideradas, en relación con la superficie, como accesorias. Rechaza en absoluto toda distinción entre suelo y subsuelo por considerarla artificiosa y falsa, ya que esa es la naturaleza, según los partidarios de este sistema, de la línea ideal que, en otros sistemas, sirve para separarlos.

La mina, en este sistema, «entra de lleno en el derecho de accesión» (1) y en consecuencia, el derecho de propiedad sobre ella corresponde al propietario del suelo.

Los fundamentos jurídicos de este sistema son de muy escasa consistencia, es este un sistema anticuado que no responde al concepto moderno de propiedad, la que ya no es dable concebir al modo absoluto y exclusivista del Derecho romano. (2) La propiedad no es posible concebirla hoy en un sentido absoluto. La base de este derecho no puede ser eminentemente individualista; los regímenes políticos dan hoy a la propiedad un carácter de función social; se admite, universalizado, el espíritu de la declaración de la Constitución alemana de 1919: «La propiedad obliga. Su uso debe ser, al mismo tiempo, un servicio prestado al interés general» (3); por ello y tenida cuenta el interés general de la propiedad minera

(1) Sánchez Román. Estudios de Derecho Civil, tomo III pág. 374.

(2) Se comprende su vigencia en los primeros tiempos de Roma, dada la poca importancia minera de los terrenos en que se hallaba asentada. La misma Roma lo fué paulatinamente rechazando a medida que la minería fué adquiriendo valor por la adquisición de nuevos territorios a su Imperio. Sabemos que Tiberio pretendió el monopolio de explotación de todas las minas, cualquiera que fuese su naturaleza. Y aunque la idea parece eclipsarse después, los emperadores persisten en afirmar su derecho exclusivo a las de oro y plata; y decide la cuestión en tal sentido, Graciano.

(3) Constitución alemana de 1919 art. 153.

no puede admitirse un sistema que, como éste, da a la riqueza minera un carácter de propiedad eminentemente civil, sustrayéndola a toda intervención administrativa o colocándola bajo el dominio exclusivo de la voluntad del propietario.

Por otra parte, el principio que le sirve de base y fundamento, totalmente anticuado, nos llevaría hoy a la conclusión de que el propietario de un fundo lo sería del antípoda; y en otro sentido, sería preciso, en relación con la aviación, el consentimiento de los dueños de la superficie o la expropiación de esta, para poder atravesar el espacio libremente.

Por todo ello, es más racional y verdadero, y lo verdadero es lo real, establecer la distinción entre suelo y subsuelo, con la distinción de sus respectivas propiedades. La propiedad del subsuelo y «sobresuelo» en relación con la superficie no puede ser otra que la indispensable para que ésta sea factible, ya que como dice Lampertico, las explotaciones mineras se manifiestan con verdadera independencia del suelo, cuyo propietario en la mayoría de los casos no sospecha la existencia de las riquezas mineras. (1)

Además, «la regla de toda accesión es que lo accesorio siga a lo principal, y dada la importancia de los yacimientos minerales y su considerable valor económico, respecto de la superficie, no cabe duda que en la generalidad de los casos se invertiría esta regla de subordinar las minas al suelo» (2). Aún más, en una concepción rigurosa, no cabe que la accesión se de en este sistema, ya que en él se identifican suelo y subsuelo y, como dice Mirabeau; «la palabra accesión no expresa sino el hecho material de que una de dos cosas distintas se adhiere a otra» (3).

(1) Lampertico, en su monografía. *La Propiedad*, pág. 67.

(2) Royo Villanova *Derecho Administrativo*, pág. 485.

(3) Mirabeau, en su intervención en el debate de la Asamblea constituyente en que se discutió la ley francesa de 1791.

Heron de Villefose, señala como un argumento más en contra de este sistema el hecho de la incompatibilidad en la práctica de la agricultura y la minería, aduciendo al efecto innumerables testimonios recogidos de la experiencia. En Inglaterra, en que rige este sistema, la generalidad de las minas son explotadas por medio de arrendamiento, hecho del cual deducen, Girén y Arcos la conclusión de que «no es frecuente en una misma persona aptitudes para la agricultura y la minería». (1)

Prescindiendo de esta índole de argumentos más o menos convincentes, es indudable que el sistema de la accesión es contrario a la perfecta explotación de las minas; en efecto los yacimientos mineros, para ser explotados de una manera ordenada y completa, precisan de un «campo de explotación suficiente» para establecer el laboreo en cierta escala, y tal extensión es siempre, por lo general, mucho mayor que cada una de las propiedades aisladas. Esta división de la propiedad superficial, tendente a un fraccionamiento cada vez mayor, es mortal para la explotación fructífera de la minería, hasta el punto de que el estado caótico a que llegó en Inglaterra constituye una de las más fuertes razones o argumentos con que cuentan los partidarios de la nacionalización. El profesor George Knex, director de la Escuela de Minas de Gales y miembro de la Sociedad geológica de la Gran Bretaña, que expuso ante la Comisión de Minas los inconvenientes del régimen minero inglés, presentó en apoyo de su tesis dos planos de explotaciones contiguas del país de Gales que, como dice Henri Crenen, dicen mucho más que todas las explicaciones. (2)

En uno de los planos se ve, en una superficie de 220 km. 37 parcelas pertenecientes a 23 propietarios, y en el otro, pa-

(1) Girén y Arcos. *El Derecho de Minería*, tomos 86 y 87. *Revista de Legislación y Jurisprudencia*.

(2) *Obra citada* pág. 85. Al final de su obra reproduce estos planos.

ra la misma superficie, 20 explotadores con 35 parcelas, pero lo que es más notable aún es el enredo, verdadero caos, de las explotaciones. Empleando para explicarnos las mismas letras con que se designan las parcelas en los planos, en el primero de ellos tenemos: a) una serie de parcelas A, B, C, D, E, y F, vecinos entre sí, no tienen salida directa; b) una parcela, M, posee dos minúsculos islotes en medio de otra, L, de modo que, o los deja sin explotar perdiéndose así ese mineral, o, para explotarlos, ha de adquirir el derecho de paso al propietario de la superficie de la parcela L, abriendo sendos pozos en aquellos islotes; o pasar las galerías a través del subsuelo de L, para lo cual habrá de indemnizar.

La distribución es más dañosa aún, para los fines de la minería, en el plano segundo. En él se presentan una serie de fallas; una de ellas existente en el punto medio de M, va a obligar o a abrir dos sistemas de pozos o a llevar con grandes gastos galerías a través de la falla. La situación de D y G es mucho peor, la falla se encuentra cerca de los límites de la parcela, los trabajos puede que no sean remuneradores y por ello en la mayoría de los casos análogos a éste, los explotadores preferirán abandonar la parte estrangulada entre la falla y el límite del deslinde.

Es indudable que tales inconvenientes, gravísimos como puede apreciarse, se evitarían en el régimen que con la separación de suelo y subsuelo hiciera la división de las minas independientemente de la propiedad superficial...

Hay autores, v. gr. Berthélemy, que consideran que tales dificultades no son insuperables, que se pueden remediar con la asociación voluntaria y legal de los propietarios interesados; pero ésto no demuestra más que el régimen de accesión llevado a la práctica en su pureza es contrario al interés minero, máxime si tal asociación es obligatoria a fin de salvar la posible negación por parte de determinados superficiarios.

Hay por último autores que aducen como argumento a fa-

vor de este sistema el hecho de que es el más acorde con el derecho civil de todos los países (1) que el admitir o sentar otro régimen implica el ponerse enfrente de los principios informadores de todo el sistema civil de los países cultos. Para nosotros este argumento carece de fuerza y vigor, ya que la mina por su naturaleza y características cae fuera de la «propiedad común» para constituir una «propiedad especial», y como tal requiere una regulación también especial. (2)

El sistema de la ocupación es el que contesta afirmativamente a la segunda de las preguntas formuladas por la Comisión de la Asamblea constituyente francés. Es el que concede la propiedad de la mina al descubridor como primer ocupante de una cosa nullius.

Este sistema tuvo en Turgot su entusiasta defensor. Al discutirse esta cuestión de la propiedad minera en la Asamblea constituyente francesa, Turgot expuso con gran extensión la teoría basada en este principio. Como buen fisiócrata representa una oposición al antiguo régimen de factura mercantilista, que ponía en manos del Estado la propiedad minera, cuyas concesiones convertía en gigantescos monopolios. (3)

Este sistema establece como principio fundamental la distinción entre suelo y subsuelo, considerando que sobre éste

(1) Sánchez Román, v. gr., en su obra citada, dice que este sistema de la accesión es el más acertado «porque se apoya en un profundo respeto al derecho de propiedad».

(2) Además en aquellas mismas legislaciones que admiten de lleno el principio Cujus est celum, etc. se dan excepciones muy elocuentes, por ejemplo en Inglaterra al construir los ferrocarriles subterráneos a nadie se le ha ocurrido pedir indemnización por expropiación. Véase «Manual de Instituciones de Hacienda Pública española» de Piernas y Miranda.

(3) Se llegó a conceder a una sola compañía la explotación de todas las minas de Francia. Frente a esto, Turgot salió en defensa de «la industria y el trabajo hasta entonces esclavizados» y que él consideraba «como únicos títulos que debieran servir para la adquisición de las riquezas subterráneas».

recaen derechos por completo independientes a los que recaen sobre aquél (1). Y creo que las sustancias subterráneas pertenecen a quien trabaja para extraerlas, al primer ocupante, al inventor o descubridor; porque a) la relación de propiedad se individualiza por el trabajo y la extensión de la personalidad sobre el objeto, en la relación de propiedad, no puede llegar sino hasta donde llegue el esfuerzo para apropiarlo; b) porque el origen de la propiedad y su punto de arranque hay que referirlo a la «intención del que se propone los medios que encierra la naturaleza con el fin de la satisfacción de las necesidades»; y c) por el derecho que a todos asiste de explotar los bienes no incompatibles con el aprovechamiento del primer dueño, quien está obligado a respetarlo (2).

Según Turgot el régimen legal de minas debería limitarse a reconocer y proclamar la libertad individual más amplia posible, como base de la iniciativa privada en la explotación de aquella; reconociendo como título de la propiedad minera la ocupación y estatuyendo como toda limitación a esa actividad la indispensable para garantizar los derechos de los demás. Turgot imbuido de fisiocratismo lleva hasta el máximo de exageración los derechos del ocupante, no concediendo al Estado ni el derecho de investigación y policía de las explotaciones; partiendo de la concepción fisiocrática de que el mundo es un todo armónico que responde perfectamente a su fin, cuyo motor, el interés personal, nutrido por la libertad, produce siempre el bienestar social, afirma que el régimen de minas debe conseguir la más amplia y absoluta libertad, ya que

(1) Por ello el propietario de la superficie no tiene derecho alguno para oponerse a la explotación de las minas existentes bajo su territorio.

(2) Royo, D. Administrativo págs. 486-488; Santamaría, Curso de D. Administrativo pág. 567; Azcárate, Historia del derecho de propiedad Tom. III pág. 35. Giner y Calderón, Resumen de Filosofía del Derecho pág. 309. Posada, Tratado de D. Administrativo pág. 180.

asegurando el desenvolvimiento sin límites del interés personal se habrá asegurado el social, consecuencia natural y forzada de aquél. (1)

Fácil es comprender la falsedad de un sistema que reduce a tan simplista concepción la complejidad barroca del mundo. La realidad ha demostrado siempre en todo momento, que abandonada la explotación de los yacimientos mineros a manos de los particulares, con tan extrema libertad, pronto la licencia imperó haciendo que la ignorancia y la avaricia de los propietarios, sustituyendo al interés privado, condujeran a las más funestas consecuencias, cegando e inutilizando focos de riquezas mineras, haciendo que se perdieran partes importantísimas de filón por explotación inadecuada, u obligando, al menos, a hacer cuantiosos gastos para corregir los daños producidos por los improcedentes métodos de explotación usados. (2)

(1) Como fisiócrata, afirmaba la existencia de un orden natural, especie de orden teológico, valedero para todo el tiempo y lugar, la existencia de un orden que hacía marchar al mundo en continuo progreso siempre que no cegara su motor representado por el interés personal, el cual sólo requería un régimen de amplia libertad.

(2) Son pruebas incontrovertibles de ello, las famosas minas de Anglesey en Inglaterra, imposibilitadas de desagüe, ventilación y extracción de minerales; las de Altemberg, en Sajonia, arruinadas en un espantoso hundimiento; los accidentes análogos en Freiberg, Geger y otros puntos de Alemania; la situación de las minas de carbón de piedra de Bélgica, en las que se lucha todavía con inmensos depósitos de agua acumulados en las labores abiertas en la parte superior de las capas por la ignorancia de propietarios y explotadores, que abrieron excavaciones en tales sentidos; acumulaciones que forman verdaderos lagos subterráneos, que por no ser conocidos en su profundidad pueden suponer un enorme peligro para las explotaciones inferiores. Por último aquí en Asturias, tenemos el caso de los accidentes producidos por las explotaciones de carbón, llamado vulgarmente de «los paisanos» y ejecutadas fraudulentamente, sin autorización de ninguna clase y sin más plan que utilizar algunos quintales de hulla de los afloramientos. Todo esto demuestra la necesidad de la intervención del Estado; estableciendo por lo menos un régimen de policía minera tendente a asegurar la buena explotación y la seguridad de los trabajadores, y en otro aspecto la seguridad del derecho del dueño de la superficie evitando el desplomo de este por las excavaciones mineras.

Ya en un aspecto menos extremado, más real, nos encontramos en nuestra patria entre los juristas partidarios de este sistema de la ocupación, con Royo y Posada. «La solución quizá más justa—dice Posada—es la que atribuye la mina al descubridor, o que por lo menos reconoce en el acto del descubrimiento el origen de la apropiación». (1) Y Royo Villanova la considera como la doctrina más acertada, justificada por la aplicación de cosas nullius a las minas, y dice: «Para ocupar una cosa nullius se necesita la intención («animus») y la aprehensión material («corpus») y aún cuando en el Estado o en el dueño de la superficie se suponga el propósito de apropiarse de esas minas no pueden considerarse como dueños mientras real y efectivamente no las ocupen, y en esto se funda el derecho del descubridor, no ciertamente en que el trabajo sea el origen de la propiedad, pues esto nos llevaría a la solución socialista de que la mina no es de quien la descubre sino de quien la labora». (2)

Mendizábal Villalba, partidario también de este sistema, aporta los siguientes argumentos: «El Estado, dice, que no actúa ni como ocupante ni como poseedor de lo que nadie conocía, ni utilizaba, no tiene título alguno jurídico para adquirir ese veneno de riqueza. Tratándose de una mina situada en terrenos que pertenezcan al dominio privado de una persona, si ésta ejercía sobre aquélla derechos de dueño, deben serle respetados; si, ignorando su existencia no ejercía derecho alguno, es del primero que la descubra. Si el descubrimiento de la mina se hizo dentro del terreno de dominio público, corresponde sin disputa al inventor». (3)

Hay autores que consideran que la atribución del carácter de cosa nullius a la mina, no es suficiente para que la ocupa-

(1) Posada. Tratado de D. Administrativo pág. 180.

(2) Royo. Derecho Administrativo pág. 487.

(3) Mendizábal. Tratado de Derecho Natural pág. 455.

ción sea origen y fundamento de su apropiación. El hecho de que la mina no sea de nadie—dice Berthélemy—no implica que baste descubrirla para hacerse dueño de ella; el descubrimiento no equivale a una ocupación. La ocupación supone aprehensión material, en consecuencia puede ocuparse un bloque mineral extrayéndole pero no puede ocuparse una mina arrancando un pedazo de carbón. (1) Sin embargo, aunque contrarios al régimen de la ocupación, no hacemos nuestro este argumento del jurista francés, por estimar que prueba demasiado, pues una vez admitido sería preciso concluir que el terreno cercado, pero no roturado, sería, no del dueño, sino del primero que lo cultivara.

Desde luego nos parece indudable que el descubridor tiene más derecho a la mina que el propietario de la superficie, ya que aquél puso una actividad, un trabajo, no puesto por éste. Así mismo, concebido el problema en relación al derecho civil (2) este sistema de la ocupación es el más conforme con él, mucho más que el de accesión. Para nosotros el «quid» del problema está en enfocarlo en su verdadero campo, en tener en cuenta que todos los derechos han de confrontarse en la piedra de toque de la «función social», que todos los derechos han de sufrir una reglamentación en razón del interés, convivencia o seguridad públicas; que el individuo forma parte de la Sociedad y que antes es ésta que él, aunque sea para los miembros y no para sí. Al tratar del sistema regalista des-
envolveremos este pensamiento.

El régimen regalista o regaliano es el que contesta afirmativamente a la última de las tres preguntas. (3) Es el que atribuye al Estado la propiedad de las minas.

(1) Berthélemy. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. París 1926, página 819.

(2) Recuérdese que uno de los argumentos en favor del régimen de accesión era este de ser el régimen más acorde con el derecho civil general.

(3) Véase el comienzo de este trabajo.

Entre los argumentos que se han formulado en pro de este sistema, tenemos en primer lugar, el de Mirabeau, de escasa consistencia jurídica, que afirma que el Estado se apropia de la mina para evitar la lucha de los ciudadanos por la apropiación de ella, así como para evitar las colisiones entre mineros y superficiarios. Argumento este inadmisibles porque como dice Royo Villanova, siguiendo a Piernas, «el Estado puede y debe definir y reconocer los derechos de todos los ciudadanos pero no adjudicarse la propiedad de los bienes litigiosos». (1)

Dejando a un lado aquellos argumentos que expresan y sintetizan las posiciones lógicas de las doctrinas colectivistas y aquel que afirmando que todo pertenece a la Humanidad y al Estado en su nombre, llega a la inevitable consecuencia de que a éste pertenecen las minas, que rechazamos por erróneos y en cuyo examen no entramos porque nos llevaría muy lejos, vamos a ocuparnos del argumento de Lehardy de Beaulieu, profesor de Economía política en la Escuela de minas de Hainaut, Bélgica, partidario del sistema que ahora nos ocupa. Considera Lehardy de Beaulieu, que las minas deben su valor «únicamente» al medio en que se encuentran. Es decir, si la mina se da en un lugar donde los medios de comunicación, industria etc., son abundantes y perfectos, la mina tendrá un valor máximo; valor que disminuye en razón directa de la disminución de tales medios, y siendo éstos nulos, nulo será su valor. Es el mismo argumento de Cauwes: «La mina alcanza su valor efectivo merced al medio social en que se encuentra. Una mina en el desierto no tiene valor alguno». Ahora bien, como quien crea ese medio es el Estado, es él quien da valor a la mina, quien la transforma de cosa inútil por inprovechable en útil y provechosa; por ello, Lehardy

(1) Royo Villanova. *Derecho Administrativo* pág. 486; Piernas. *Hacienda Pública* vol. II pág. 213.

de Beaulieu afirma que la mina es del Estado. Ese medio que avalora la mina—dice Cauwes—es de la sociedad entera; la mina es de todos, la mina es del Estado».

Este argumento es inadmisibile ya que de admitirle como válido nos llevaría a la conclusión de que en general toda riqueza pertenece del mismo modo al Estado, pues no puede desconocerse el papel importantísimo que juega en relación a ella el medio. Es inaceptable que del hecho de la necesidad de la vida social al desarrollo de la vida humana, se pretenda deducir un argumento en pro de la estatolatría; el Estado da a esa vida social categoría de vida jurídica mediante la realización del Derecho, pero no por ello puede arrogarse derechos que no le corresponden, viene a servir y hacer posible en un grado mayor de perfección la vida humana, no a absorberla y anularla.

Se ha basado también este sistema en el llamado dominio eminente del Estado. Mas hay autores que consideran que el dominio eminente del Estado no puede tomarse en tal extensión. Por dominio eminente señala Rodríguez Cepeda, la facultad que tiene el Estado de disponer de los bienes de los particulares cuando la utilidad pública así lo exige, facultad que no es absoluta, sino que está sujeta a regulación. (1)

La preocupación individualista que veía en el Estado un enemigo de la personalidad humana y que pretendía reducir al mínimun, considera una violación del Derecho una asignación de las minas al Estado en menoscabo de los intereses del individuo. Hay autores que reaccionan frente al sistema llamado regalista en el sentido de que supone la negación del derecho de propiedad.

Desde luego, el Estado no es una entidad mítica trascendente al hombre, un Moloch. Todo dualismo radical es erróneo, el Universo antes que nada es armonía. Es necesario

(1) Derecho Natural pág. 235.

reaccionar contra toda oposición entre Estado e individuo, ya que éste no puede ser tenido en cuenta en su concreta individualidad, sino en cuanto es hombre. El Derecho es para el hombre, pero como tipo representativo, con rango representativo de humanidad (1). Y el Estado es entidad para el Derecho, ha de concebirse como «Sociedad nacional que se organiza necesariamente para cumplir la totalidad de los fines humanos o para que en la misma se cumplan en organizaciones subalternas». (2)

El Estado para nosotros es la perfecta expresión de la sociabilidad humana. (3) La sociedad es el medio en que, por la coordinación de actividades, se cumplen los fines humanos; el medio en que la especie humana desenvuelve su naturaleza por el cumplimiento de sus fines. Por eso el Estado y el Derecho tienen una «función social», el bien común escolástico. El Derecho, creación racional no voluntarista, es válido en cuanto conspira al fomento o protección de esa función social, de ese bien común. (4).

(1) No es que neguemos, en modo alguno, el valor de la personalidad humana y queramos su absorción por el grupo, ya que afirmamos su espiritualidad y tenemos de ella un concepto cristiano; pero creemos también con Spengler, que en su escueta individualidad sólo es interesante para sí misma y que en modo alguno puede eludirse la subordinación del espíritu de conservación individual al de la especie humana, sin compartir por eso las conclusiones a que aquél llega.

(2) Alvarez Gendín, Concepto del Derecho Administrativo, artículo publicado en Trabajos de Cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo, año 1934.

(3) En el «inmenso receptáculo de relaciones conscientes agrupadas bajo el vocablo Sociedad, dice Ruiz del Castillo—y referidas, concretamente, a la vida humana, el Estado se presenta como un principio ordenador y homogéneo, que organiza todo lo que penetra. Mediante él, el orden espontáneo se transforma en reflexivo; y el orden social adquiere quilates de jurídico» Derecho político pág. 21.

(4) «El Estado moderno—dice Duguít—aparece cada vez más como un grupo de individuos que trabaja de consuno, bajo la dirección y control de los gobernantes, en las necesidades materiales y morales de los copartíci-

Pues bien, en razón de esa función social es por lo que las minas deben ser atribuidas al Estado. Ante todo es preciso distinguir el aspecto privado y público del Estado. En el primer aspecto, el Estado se presenta como un persona jurídica más, como un sujeto de derechos y obligaciones sometido en plano de igualdad a las normas del derecho común, es un «particular» más, y sus bienes son bienes particulares. En este aspecto no hay razón ninguna para que las minas sean del Estado, ya que de someter la propiedad minera al derecho común es el descubridor quien más derecho tiene a ella.

En el segundo aspecto o como entidad de Derecho público, el Estado se presenta como entidad para el Derecho, como sociedad organizada jurídicamente para el cumplimiento de los fines humanos; obrando «en situación privilegiada, con poder exorbitante y extraordinario» (1) por eso frente al Estado que pretende la realización del Derecho para hacer posible el cumplimiento total del desarrollo de la naturaleza humana (2) no pueden tener reconocimiento pretendidos derechos del individuo en pugna con esa visión y realización total.

Nosotros al hacer la asignación de las minas al Estado, lo hacemos en este su concepto público. Las riquezas mineras tienen una gran importancia nacional, juegan un papel de gran interés en la vida e independencia del Estado. Además, es ésta

pes; que así, a la noción de la autoridad pública substituye la de servicio público; que el Estado cesa de ser una potencia que ordena, para convertirse en un grupo que trabaja, y que los detentadores del poder público no pueden legítimamente ejercerle más que para asegurar la colaboración común» *Traité de droit constitutionnel* vol. I p. VII. No entramos, por no ser de este lugar, en una crítica de este concepto de Duguit en el que prescinde del poder como elemento esencial del Estado, solo queremos hacer resaltar este carácter de «servicio público» asignado por el autor francés al Estado.

(1) Alvarez Gendín, artículo citado.

(2) Al hablar de naturaleza humana no creamos un concepto mítico o panteísta de ésta sino que expresamos el derecho de todo hombre frente al egoísmo de uno.

una riqueza que se agota. Por todo ello es vital para el Estado que su explotación se haga del modo más adecuado y ventajoso, con miras siempre del interés nacional. Por estas razones no es de extrañar que esa riqueza se substraiga a la actividad privada, para colocarla bajo la salvaguardia del Estado. Es la asignación del carácter de dominio público a las minas; aunque su explotación sea conferida, mediante concesión administrativa, a los particulares; pero sin perder, como sucede ahora en nuestra legislación (1), ese carácter de dominio público; ejerciendo siempre el Estado, la Administración, una inspección con miras a que las explotaciones cumplan con el objetivo del interés nacional.

• • •

En el Derecho positivo, las legislaciones de los distintos países realizan estos regímenes que en el capítulo anterior hemos estudiado desde un punto de vista doctrinal. Ahora vamos a tratar de referirnos a las legislaciones tipo de cada uno de ellos.

En primer lugar nos encontramos con que el régimen de la accesión es el imperante en Inglaterra. En esta nación la propiedad minera no es objeto de una regulación especial, las reglas por las que se rige son las que se desprenden del derecho civil; el régimen de minas es en ese país una creación casi exclusiva de la costumbre y la jurisprudencia. Se acepta como principio fundamental que el dueño del suelo lo es del subsuelo, y en consecuencia las minas son de la propiedad de

(1) El Código civil art. 539 dice: «Son bienes de dominio público 2.º... y las minas *mientras que no otorgue su concesión*».

aqué. Hay sin embargo una excepción, aunque única: las minas de oro y plata pertenecen a la Corona. (1)

A pesar de esta sencillez de principios, el régimen de minas inglés es de una complejidad extrema, porque al identificarse su propiedad con la propiedad territorial, toda la gran complicación de este régimen se traslada a aquél. (2)

Para fijar, pues, los derechos de propiedad y explotación de la mina, hay que atender ante todo a la «situación jurídica» en que se encuentra la propiedad territorial con anterioridad a la separación de ella, de la mina, para entrar a constituir una propiedad independiente. El fundamento de esta situación de la propiedad territorial en el Derecho inglés, hay que ir a buscarla en el feudalismo; en la cesión que el «lord» ha podido hacer de las parcelas de su «manor» a los poseedores, «tenants»; cesión y condiciones pueden revestir una serie de modalidades que van del simple arrendamiento a la propiedad absoluta.

Por la naturaleza originaria de esta posesión, hay una primera y fundamental calificación: A) «tenants in freeholds»,

(1) Tal principio y excepción, cuyos orígenes son muy remotos, han tenido consagración definitiva en el juicio conocido en la jurisprudencia inglesa con el nombre de «Cases of Mines» originado por la acción intentada por la reina Elisabeth contra el conde de Northumberland, que se opuso a la extracción, por cuenta de la reina, de cobre aurífero y argentífero existente en su dominio de Newland, condado de Cumberland. La ley de 1815 extendió este derecho de la Corona a los minerales de plomo.

(2) «Nuestro sistema de propiedad —dice el jurista inglés Sir F. Pollock— es una construcción de carácter muy complejo y heterogéneo. Tan grande es la complicación técnica y dificultad de nuestras leyes sobre la materia, que su estudio constituye, en los estudios especiales de la profesión judicial, una especialidad. Y, así mismo, entre los legistas consumados, el número de los realmente versados en el conocimiento de las leyes de la propiedad territorial, es pequeño: y más pequeño aún el que conoce la historia de esas leyes. Se ha dicho muchas veces que en ningún país estaban los propietarios tan ayunos de su situación legal, como en Inglaterra, y yo creo que es esta una opinión que no cabe rebatir». Sir F. Pollock. *The Land Laws*. Londres 1896.

esto es los que tienen la posesión plena o verdadera propiedad de su fundo; y B) «tenants in copyholders», que solo tienen una simple posesión en precario, teniendo como todo título una copia del registro dada por el tribunal señorial, de ahí su nombre, y cuyo grado de posesión queda a discreción del señor feudal: «lord» (1).

Pues bien, aplicando estos principios a las minas, se constituyen los siguientes estados de derecho en el régimen minero inglés:

A) Régimen de Freehold. Por él se tiene el derecho a la completa libertad de explotación de todas las minas y sustancias minerales, con sujeción, tan sólo, a las leyes de vecindad en cuanto a las propiedades colindantes.

Dentro de este régimen es preciso distinguir a) «tenant in tail» posesión por sustitución, tiene todos los derechos del propietario pero no puede disponer de su dominio, ni en la totalidad ni en parte, por un plazo mayor a su vida. Y es que no es propietario más que a cambio de transmitir su propiedad a su descendencia. b) «tenant for life» posesión vitalicia; puede ser con o sin derecho a investigaciones, «wirth» o «wirthout inpeachment of waste», en el primer caso hay derecho a explotar las minas ya descubiertas, y a investigar y a poner en explotación las nuevas que se descubran; en el segundo solo a explotar las ya abiertas, sin derecho alguno a realizar investigaciones, calicatas etc. y c) «tenants for á term of years», posesión por un plazo determinado o sea un verdadero arrendamiento. (2)

(1) En el «freehold» el lord deponía, en favor del concesionario, todos sus derechos a cambio, generalmente, de servicios de orden militar. En el «copyholders», el poseedor debía suministrar todos los servicios para los que fuera requerido por el lord del «manor», debía pagar un canon que carecía de fijeza y estaba a merced del lord.

(2) Los acreedores o hipotecarios sobre la posesión, «mortgagee in possession», pueden explotar las minas descubiertas, pero sin derecho a investigaciones.

B) Régimen de Cophóld. En este régimen el concedente era un «tenent in frehold» que ha cedido parte de su posesión al que disfruta, el «copyholder». Este solo tiene una posesión graduada y sometida a la voluntad del señor y a las costumbres del «manor» en un «tanant at will», que tiene algunos sobre los «wastes» (1). El lord tiene la propiedad de las minas y el «copyholder» su posesión, por ello ninguno de ellos puede explotar sin permiso del otro, a no ser que las costumbres establecidas concedan tal derecho a uno de ellos con menoscabo del derecho del otro; costumbres que por otra parte son bastante frecuentes.

Las minas, en su origen, forman una sola propiedad con la superficie; su separación, hecha siempre dentro del derecho civil, puede nacer: o bien porque el propietario originario haya cedido la propiedad de la mina quedándose con la superficie o inversamente. A su vez esta cesión puede implicar la de todos los yacimientos y todas las substancias minerales que contengan, o ha podido ser una cesión parcial, creándose de este modo una o varias propiedades subalternas, que a su vez pueden cada una de ellas comprender una o varias substancias minerales.

Como resumen podemos afirmar con Blasktone, que en Inglaterra se siguen dos sistemas respecto al régimen minero, uno, el preponderante, el de la accesión, y otro, el regalista, para las minas de oro, plata y plomo.

El sistema adoptado por la ley de minas de Rumania de 21 abril 1895, es una modalidad muy singular del sistema de accesión. En su origen la mina se concede sólo por 75 años, transcurridos los cuales, la concesión, con todos sus inmuebles, pasa con carácter de propiedad perpetua al dueño de la superficie, sin que este tenga que indemnizar por ningún con-

(1) Los «wastres» son vacantes de señorío, algo análogo a nuestros terrenos baldíos.

cepto. Si el propietario no la quiere explotar se vuelve a conceder por un período igual, mediante una renta que percibe el dueño.

A la primera concesión tiene derecho preferente el «explorador» mientras no expire el plazo de su permiso de investigación. Y de no obtener la explotación tiene derecho al 1 % del producto líquido. El propietario tiene derecho a asociarse, por mitad, en la empresa, aunque la dirección corresponde siempre al «explorador». (1)

El inventor (2) tiene derecho, en caso de no hacerse la concesión a su favor, a un impuesto proporcional del 5 % del producto líquido anual, siempre que la explotación empiece dentro del período de 5 años, contados desde la fecha del registro del descubrimiento.

En caso de que ni el inventor, ni el explorador, ni el propietario quieran la concesión el Gobierno puede concederla libremente a un tercero. (3)

El sistema de la ocupación es el régimen imperante en los EE. UU., ya que aunque sólo rige para las tierras de dominio público, éstas son las más abundantes en dicha nación. (4)

(1) Si el propietario no usa de esa facultad tiene derecho a un impuesto anual del 4 %.

(2) La ley rumana distingue entre explorador e inventor, el primero es quien por sus excavaciones, y en el perímetro que se le haya concedido a tal efecto, ha puesto en evidencia la posibilidad de explotación de un yacimiento. El inventor es aquél que sin haber hecho trabajos de excavación, ni investigaciones especiales de exploración, ha hecho constar el yacimiento hasta entonces desconocido.

(3) Para solicitar una concesión se necesita que el mineral esté descubierto. Según la ley de 3 de julio de 1924 no pueden ser concesionarios de minas si no las sociedades anónimas rumanas cuyo capital sea en un 60 % propiedad rumana. La duración de la concesión según esta ley varía de 20 a 50 años.

(4) Los de dominio privado se rigen por el derecho común de los estados federales, consagradores del régimen de la accesión.

El artículo primero de la ley de 1866 dice: los terrenos de la nación están a la libre disposición, para su ocupación y explotación, de todos los ciudadanos de los EE. UU., y para todos aquéllos que sin ser del país, quieran naturalizarse y someterse a las leyes del Estado federal y de los diferentes Estados particulares...

Por el solo hecho de la ocupación, y su simultánea operación de designación hecha con arreglo a las leyes y costumbres, se adquiere el derecho privado de posesión en el perímetro de una demarcación. El peticionario de ella puede disfrutarla en absoluto a título de propietario sin restricción alguna, y, siempre que cumpla la condición del «pueblo» de la mina, transmitir sus derechos sin necesidad de obtener patente. Pero únicamente logrando ésta se alcanza que la posesión se convierta en derecho de propiedad absoluta.

En el expediente para la concesión de la patente o título, hay tres momentos o estados de derecho: 1.º el que nace del acto de la petición; 2.º consistente en el derecho simple que se adquiere en el momento que la petición de la parte ha sido anotada en el registro de entrada; y 3.º la obtención del título completo que no se otorga hasta haber pagado el valor del terreno.

Este sistema favorable al descubridor es también el que en realidad es adoptado por los estados hispanoamericanos, ya que si al frente de sus legislaciones mineras establecen el principio de que las minas son originariamente del Estado, (1) se conceden sin embargo al descubridor importantes derechos sobre aquéllas.

(1) Así por ejemplo en el artículo 1 del Código minero de Chile de 20 de diciembre de 1888 consagra el principio de que las minas de oro, plata, azogue, estaño, piedras preciosas y demás sustancias fósiles, son del dominio del Estado, reproduciendo así las disposiciones del artículo 591 de su Código civil, pero a continuación reconoce a los particulares el derecho a abrir calicatas y labrar y beneficiar dichas minas y de disponer de ellas como

En cuanto al tercer sistema, esto es al regalista, nos encontramos en el Derecho positivo con el Código minero argentino de 25 de noviembre de 1886 que en su artículo dispone: «Las minas son bienes» privados «de la nación o de las provincias según el territorio en que se encuentren». Hay pues una atribución a la Nación, aunque según la letra de la ley, al menos, es bajo el carácter de su personalidad privada, no público, que era como nosotros entendíamos aquella atribución al fijar el contenido propio del sistema regalista.

La ley suiza del Cantón de Berna de 21 de mayo de 1853, en su artículo primero establece, que las sustancias minerales, que exigen en su explotación conocimientos técnicos, son objeto de regalía minera, pudiendo el Estado conceder su explotación o explotarla por sí mismo. Y la ley del Cantón de Berna de 6 de febrero de 1891 consagra el mismo principio en sus artículos primero y segundo. El mismo sistema regalista establece el edicto imperial chino de 1903, etc., etc.

La legislación histórica de casi todos los países, es regalista. Los autores suelen estimar que la atribución era patrimonial; sin embargo las minas no solían atribuirse al Rey sino a la Corona, cuando existía ese dualismo, lo que equivalía a atribuirle un carácter de dominio público no patrimonial.

En cierto modo puede considerarse como una transición hacia el sistema regalista la ley de minas francesas de 1810 en cuanto atribuye al Estado, no su propiedad, pero sí cierto poder sobre ellas en cuanto a su concesión se refiere. En ella las minas son divididas y clasificadas en «mines», «miniers» y «ca-

dueños siempre que se acomoden a las disposiciones de dicho Código minero. Por lo cual en realidad consagran un régimen de ocupación ya que aquel derecho corresponde por excelencia al descubridor o primer ocupante. Véase por ejemplo el artículo 3.º que dice: las piedras o metales preciosos que se encuentren aislados en la superficie del suelo, pertenecen al primer ocupante. Existe también el caso del descubridor en «cerro virgen» único que tiene derecho a la mina por él descubierta.

rrieres». La propiedad de los yacimientos mineros no se sus-
trae a los propietario de la superficie (1) pero aquéllos no tie-
nen el derecho de disposición sobre el subsuelo. El Estado
interviene no solo para conceder la explotación, sino tam-
bién la propiedad efectiva, ya al mismo propietario del suelo,
ya a un tercero. (2) El propietario sólo tiene, en concepto de
tal, derecho a un canon, «redovance» sobre los productos cu-
ya naturaleza y cantidad fija el Estado, quien se reserva una
parte, ya que si bien puede obtener la concesión en caso de
reunir las condiciones para ello, el derecho de propiedad so-
bre la mina nace de la concesión, en ningún modo del dere-
cho de accesión. (3)

La intervención de la Administración sobre la concesión y
explotación de las minas, en Francia, ha sido reforzada por
la ley de 9 de septiembre de 1919. Esta ley establece que las
concesiones mineras no serán ya perpetuas, como lo eran en
la de 1810, sino de duración limitada (4) pasando al Estado a
la expiración de la concesión. (5)

(1) El artículo 552 del Código civil sigue en vigor «la propriété du sol
comparté la propriété du dessus et du dessous».

(2) El artículo 7 dispone en efecto que la concesión otorga la propiedad
plena de la mina, la cual es disponible y transmisible como los demás
bienes.

(3) Esta propiedad—dice el artículo 19—será distinta a la de la superfi-
cie; y los derechos que recaigan sobre ella serán por completo distintos a
los de la superficie. Esta ley reconoce también al descubridor el derecho de
ser indemnizado en caso de que no se le conceda la mina.

(4) Las de hulla y lignito serán de 99 años, las otras varían entre 55 y
99 años.

(5) Revertidas las minas al Estado, éste podrá explotarlas por sí mismo
o en administración interesada o de otro modo, con las condiciones deter-
minadas por el «canier des charges type». El Estado y también el perso-
nal, tendrán una participación en los beneficios de la explotación. Ya no se
establece un canon en concepto de impuesto, que era el caso de la ley de
1810, sinó una participación en los beneficios.



El problema de la nacionalización, con tanto vigor planteado en Inglaterra, representa, en aquel país, la pugna entre los argumentos de los que rechazan el régimen imperante de la accesión, por estimar que debe ser sustituido por el regalista, frente a los esgrimidos por los partidarios de que aquél continúe. El estudio de este problema, desde el aspecto teórico en que lo abordamos, prescindiendo de lo anedóctico para recoger lo que presenta un valor universal, puede ayudarnos sin duda a perfilar nuestro juicio sobre los distintos sistemas.

Al trazar el plan de este trabajo, hemos dudado sobre la conveniencia de hacer de esta cuestión capítulo aparte o estudiarla en referencia, desglosando sus argumentos para tratar de cada uno en el lugar que le correspondiera en el estudio general de los sistemas mineros. Nos hemos decidido por lo primero atendiendo a las siguientes razones: porque al presentar el problema de un modo orgánico, unos argumentos al lado de los otros, se hace más vivo el contraste y por ende más claras las conclusiones, y porque a pesar de que intentamos recoger aquéllos en su aspecto más universal, nos referimos casi exclusivamente a este problema en Inglaterra, donde con más agudeza se ha planteado, lo que hace que a veces tengamos que descender a aspectos concretos que, al escaparse del marco propiamente doctrinal, no podríamos recoger de haber seguido el segundo método.

En el porqué de la nacionalización tenemos su primer y quizás su más decisivo argumento. La nacionalización se busca en Inglaterra después de la guerra, como solución necesaria a fin de evitar una ruina desastrosa de la economía nacional. Al producirse la guerra surge como necesidad apremiante e ineludible el elevar la producción del carbón, elemento

que se convierte en uno de los elementos esenciales de la victoria, al máximun posible. Y entonces rectificando radicalmente el antiguo criterio liberal, la industria minera, y especialmente la del carbón, es sometida al control del Estado durante toda la guerra, y de este modo se puede subvenir a todas las necesidades planteadas por aquella, siendo éste uno de los factores que sin duda decidieron el triunfo a favor de los países aliados. (1)

Empezando ahora con los argumentos de los partidarios de la nacionalización nos encontramos con los siguientes: «El carbón es nuestra principal riqueza nacional; pero es una riqueza que se agota y está, por tanto, en el interés del Estado que sea explotada y se haga uso de ella de la manera más ventajosa». (2) «La Minería de carbón es nuestra industria nacional clave, de la cual dependen estrechamente todas las demás industrias». (3) Sankey se refiere sólo al carbón, porque su informe atañe tan sólo a estas minas, pero sus argumentos pueden generalizarse en éstos términos: La riquera mineral se agota, interesa pues a la Nación su mejor y más aprovechada explotación. La riqueza mineral suministra las primeras materias a las industrias y tiene por ende un valor de

(1) Como expresión de este pensamiento transcribimos a continuación el siguiente párrafo de Pablo Azcárate de un artículo suyo publicado en el número correspondiente al 25 oct. 1919 de El Sol: «estalla la guerra» y «se convierte el carbón en uno de los factores esenciales de la victoria, y se produce la exigencia apremiante, ineludible, de elevar su producción al máximun posible. Y entonces, rectificando radicalmente el antiguo criterio liberal, se somete la industria minera al control del Estado, y dentro de este régimen ha vivido durante la guerra, y gracias a él, entre otras cosas, han sidos los aliados los vencedores». Es decir que una producción minera intensa y ordenada exige un control del Estado. Otro hecho: la superproducción de carbón en Asturias, que al no encontrar salida queda amontonado en las bocaminas, con gran daño. ¿Sucedería esto con una economía estatal dirigida?

(2) Informe del Juez Sankey, apartado 2.º

(3) Idem idem apartado 4.º

base de la economía nacional, por lo que el Estado está vivamente interesado en que no sea frustrada por regímenes impropcedentes y explotaciones inadecuadas. De aquí la necesidad de una próxima dirección estatal. (1)

Como otro argumento en favor de la nacionalización señala Sankey los inconvenientes del régimen de acesión, el cual conduce, según él, a una pulverización de la propiedad minera; y como los linderos de la mina están determinados por los de la superficie son arbitrarios e irregulares, lo que supone un obstáculo a la buena y provechosa explotación. (2) Además consecuencia de este régimen de propiedad individual es que el desagüe y las bombas se mantienen sobre pozos individuales con un fuerte gasto innecesario por no acudir a un plan de centralización que abarque el área total. Lo que se puede decir de todos los servicios técnicos en general. Es indudable que la nacionalización evitaría estos capitales defectos. (3)

Otro defecto de este sistema privado está en la falta de capital en algunas empresas y en la falta de administración conveniente, que son obstáculos a la buena explotación y rendimiento de los yacimientos. Además la nacionalización haría posible la «standardisati6n» de materiales y herramientas, fuente de grandes economías, no posible en el régimen privado fomentador del gran número de propiedades.

(1) Ya hemos visto al ocuparnos de los diferentes sistemas los funestos resultados a que llega la actividad particular dejada a sí misma.

(2) Ya queda sentado, al tratar de los famosos planos del profesor George Knox, que una explotación ordenada exige un campo de explotación suficientemente extenso, extensión desde luego muy superior a la de las demarcaciones superficiales en general, y una regularidad de demarcación ausente por completo de aquellas.

(3) Sankey resume así su opinión: «Considero preferible que el Estado adquiriera los yacimientos de carb6n a esta dispendiosa maquinaria en pedazos, «*te this expensive piecemeal machinery*».

Señala aún Sankey otro argumento de carácter político-social: la lucha de clases destructora de la industria minera. El obrero—dice—en la creencia de que trabaja para el capital, hace de la huelga un arma contra aquél en la lucha de capital y trabajo, por tal motivo la huelga se hace frecuente con grave daño para la industria. Las diferencias entre capital y trabajo no tienen ya solución posible; el obrero no se contenta con mejoras materiales sino que aspira a la «más alta ambición, en ellos creciente, de tomar la parte que le es debida en la dirección de la industria, a cuyo éxito también contribuye». (1) Por otra parte los patronos no transigen; su posición irreductible está representada por las palabras de lord Gainford, pronunciadas ante la Comisión, como representante de la Asociación de mineros, en la que se expresó en los siguientes términos: «que si no se dejaba a los propietarios un control ejecutivo completo, declinaban la responsabilidad de dirigir la industria; y aunque consideraban la nacionalización como desastrosa para el país, la aceptarían como única alternativa posible». Por todo ello, tenida en cuenta estas actitudes opuestas e irreductibles que empujan a ambas partes a llevar su lucha a la industria con grave daño de ésta, y como una solución a tan graves problemas que pueden ser catastróficos para la economía nacional propone Sankey, una vez más, la nacionalización. Este argumento es para nosotros inaceptable; en esas luchas hay una causa más profunda que no se extirparía por una mera adjudicación de las minas al Estado. Además ya hemos dicho al tratar del argumento de Mirabeau, que «el Estado puede y debe definir y reconocer los derechos de todos los ciudadanos, pero no adjudicarse los bienes litigiosos». (2)

Pasando ahora a los argumentos esgrimidos en contra de

(1) informe del Juez Sankey, apartado 4.º

(2) Véase el texto correspondiente a la nota 24.

la nacionalización (1) nos encontramos en primer término con aquél que afirma que la empresa estatal es contraria a toda iniciativa, que destruye todo progreso y que aplicada concretamente a la industria minera es opuesta al desarrollo de ésta y por ende perjudicial a toda la economía nacional. En el proyecto de la Asociación minera inglesa, contrario a la nacionalización, se insiste en este argumento. En él se dice que las experiencias de la empresa oficial no dan motivo para creer en la superioridad de la explotación por el Estado; que, por el contrario, es fundamental para el éxito de la industria que los que la ejercen no vacilen en aceptar la responsabilidad y los riesgos. Y recogiendo del informe de Lord Gainford se afirma: «los propietarios de minas no vacilaron, arriesgando su capital en la explotación del carbón, aceptando riesgos que jamás podría tomar el Estado, donde quiera que hubo el menor síntoma de éxito». La empresa oficial—se añade—eliminando casi por completo el factor personal y humano, diluyendo la responsabilidad (2) hasta hacerla recaer sobre el parlamento, haciendo que sus decisiones sean siempre motivadas más por razones políticas y luchas de partidos que

(1) En Inglaterra la oposición a la nacionalización está representada por los informes de Arthur Balfour y R. W. Cooper, Sir Adam Nunne K. B. E. y Mr. Evan Williams. Este informe arranca del examen de tres proyectos: 1.º el de Mr. Sidney Webb, partidario de la nacionalización de las minas de carbón; 2.º el proyecto de la Federación de mineros, partidarios también de la nacionalización, pero no sólo de las de carbón, sino también, «de otras minas»; y 3.º el proyecto de la Asociación de mineros opuesto a la nacionalización, basado en el principio de que «debe protegerse la iniciativa privada».

(2) Ya que es un hecho inseparable del expedienteo gubernamental—dice el informe de la Asociación de mineros inglesa—que todo empleado, en lugar de asumir la responsabilidad de sus actos, la traslade al superior, resultando por tanto, finalmente, que la responsabilidad del Ministro recae sobre el Parlamento. Sus actos están pues inevitablemente regidos por consideraciones políticas y por los intereses de partido. Y no hay garantía posible, en la práctica, contra la intervención política, que vendría a desvirtuar los problemas técnicos de la minería, con grave daño de ésta.

por razones técnicas, vendrá a sumir a la industria minera en un estado perjudicial y posiblemente caótico. (1)

Es éste quizás el más fuerte argumento de los esgrimidos por los enemigos de la nacionalización. Es cierto que no hay en la explotación por el Estado nada que substituya el móvil poderoso del interés personal, garantía segura de la economía y de el interés por los resultados, lo que es mortal en muchos casos a la buena marcha de la industria; como también es cierto que lleva a someter aquélla a un procedimiento administrativo de larga tramitación contrario, por lo general, a la oportunidad y al acierto. Las objeciones hechas a la llamada industria oficial, por Royo Villanova son en su mayoría ciertas y acertadas. Sin embargo no es éste un argumento en contra de la nacionalización entendida ésta como nosotros fijamos el concepto del sistema regalista; esto es, como atribución de las minas al dominio público del Estado, substrayéndolas al régimen de propiedad privada, sometiéndolas en su explotación a una dirección acorde con la economía nacional, lo que no supone en modo alguno que haya de explotarlas necesariamente el Estado por sí mismo, sino mediante concesión; pues lo que se persigue no es substituir un propietario por otro, sino dar a la riqueza minera una orientación acorde con los intereses de la economía nacional.

Otro de los argumentos contenidos en este informe de la Asociación de mineros es el siguiente: se dice en favor de la nacionalización que el régimen actual de minas es contrario en general a la industria minera, y, concretamente, contrario a la seguridad de los obreros; sin embargo los hechos vienen a desmentir tales afirmaciones, y así tenemos que las cifras suministradas por el Home Office, prueban que el tanto por ciento de accidentes en nuestras minas de carbón es menor que el tanto por ciento que presentan los demás países principales productores de carbón. A lo cual se añade por Sir Arthur Duckam: No se ha probado que la producción salga

(1) Del informe de la Asociación de mineros inglesa.

favorecida por el mero hecho de su atribución al Estado o porque a éste corresponda la inspección y dirección de la explotación minera. (1) Los defectos señalados al régimen actual, de los cuales quiere hacerse argumento a favor de la nacionalización, no han sido siempre probados y en su mayoría pueden ser remediados sin necesidad de abandonar el régimen imperante, bastando para ella que el Estado dé una buena legislación y la haga cumplir. (2) La nacionalización da la impresión, dicen sus enemigos, de un movimiento político, de un arma más en la lucha de clases, y no obedece a una verdadera necesidad de la industria minera.

Muchas de estas afirmaciones obedecen a la realidad; sin embargo es cierto que, aún en la misma Inglaterra, se deja sentir la necesidad de un régimen minero menos liberal e individualista, la necesidad de una ordenación más acorde con las necesidades de la industria minera y con las de la economía nacional en general.

Entre ambas corrientes de opinión, se presenta el informe de Sir Arthur Duckam, en una posición ecléctica; dice Duckam: «El control y propiedad nacional de las hulleras no ofrece una solución real de los problemas. Se ha atribuido muchas ventajas a la nacionalización; prácticamente no se ha sostenido ninguna. Se han presentado muchas objeciones convenientes en contra de la nacionalización, la mayoría no han sido refutadas. La nacionalización de la industria minera del carbón sería un experimento descomunal e inaudito. Una equivocación que vendría a parar en una calamidad nacional «Sin embargo el estado actual de la industria minera es dañoso para la misma y necesita de una nueva regulación. Y Duckam propone como solución no la adjudicación de las minas al Estado, sino un sistema de cartels capitalistas por distritos a base obligatoria y con una intervención de los obreros en la dirección. Rechazado por obreros y patronos hubie-

(1) Informe de Sir A. Duckam, K. C. B. M. I. C. E.

(2) Del informe de la Asociación de mineros.

ra carecido de interés si no hubiera sido, al menos en espíritu, el aceptado por el Gobierno inglés.

Tales son a grandes rasgos los argumentos cruzados en Inglaterra en torno al problema de la nacionalización. Nosotros formulamos las siguientes conclusiones ratificadoras de la posición adoptada al tratar de los sistemas de minas.

1.º Una producción minera intensa, provechosa y ordenada exige una dirección del Estado, un control, que lime y destruya los inconvenientes y errores, respectivamente, del régimen privado.

2.º La riqueza minera juega, en su carácter de materia prima, un papel decisivo en orden a la economía nacional; además es una riqueza que se agota, por lo que es interés del Estado el que su explotación sea adecuada y perfecta a tal fin.

3.º El régimen de amplia libertad, a que conduce los regímenes de accesión y ocupación puros, en régimen privado es dañino a aquellos intereses.

4.º El Estado no debe asumir la explotación por sí de los yacimientos mineros: A) porque la actividad administrativa es demasiado lenta, B) porque no puede aceptar los riesgos de la explotación, C) porque la iniciativa privada es necesaria.

5.º No puede servir en modo alguno como justificación de la adjudicación de las minas al Estado, el que sea posible solución del problema político-social de la lucha de clases.