

CATASTRO Y MINERÍA

FRANCISCO HIDALGO AZNAR

INGENIERO DE MINAS
DELEGACION DE HACIENDA ESPECIAL DE ANDALUCIA

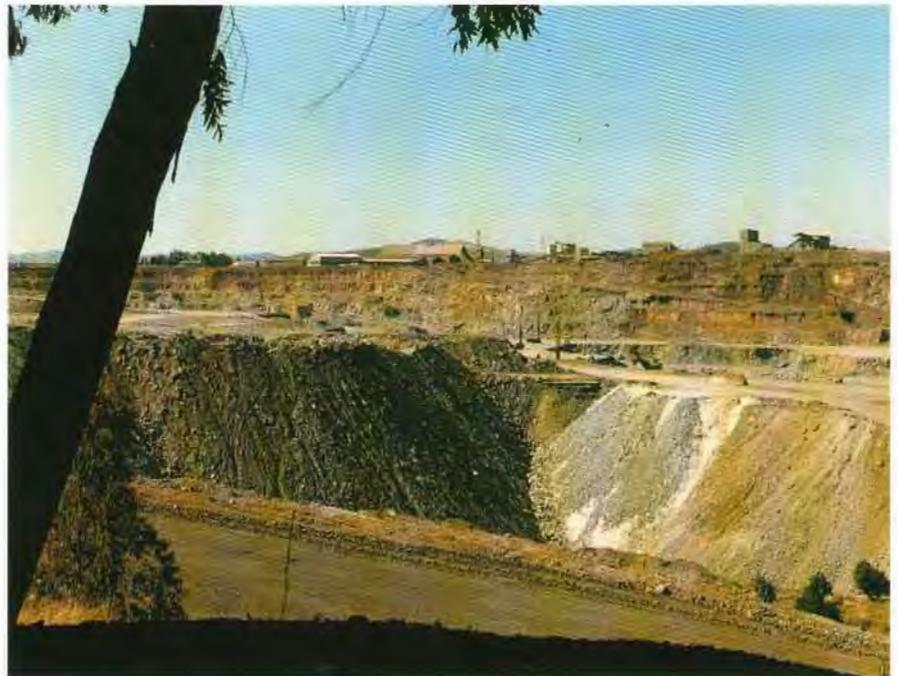
LEJANA y pasada parece la época en la que se consideraba a España un claro país productor de materias primas con destino a aquellas naciones europeas que acababan de salir de la Revolución Industrial. Gran Bretaña y Francia, principalmente, y Alemania y Bélgica, en menor medida, se habían preocupado a principios del siglo actual de tener asegurado el abastecimiento del mineral español; mineral metálico, pues el carbón existía en más cantidad y de mejor calidad en sus propios suelos. Pero el abaratamiento del transporte, con barcos de gran tonelaje, el hallazgo de buenos criaderos y, muchas veces, una mano de obra barata contribuyeron a que después de la II Guerra Mundial se impusieran algunos países ultramarinos (Australia, Brasil, Venezuela, Angola, Canadá, etc.) como los centros de producción de materia prima mineral y a que el papel de la producción minera española pasase a un tercer o cuarto plano. Pero esta falta de protagonismo en el escenario económico no ha significado, en modo alguno, su desaparición y, por supuesto, su olvido. El desarrollo de mineras que en el pasado se consideraban de menor importancia, como la extracción de productos de cantera (piedras ornamentales, arcillas especiales, etc.) es también una caracterís-

tica a destacar en la actual situación minera española.

Es bien sabido que pocas actividades productivas hay tan sensibles a los vaivenes del mercado como la minería. Ejemplos próximos: la reactivación de la minería del carbón en la segunda mitad de la década de los setenta a consecuencia de la crisis energética o la actual reactivación de la minería de los sulfuros polimetálicos originada por el relanzamiento de la industria

europea. Y estos altibajos junto a la incertidumbre sobre la realidad en la profundidad de la tierra hacen frecuentemente propicia a la especulación la titularidad de los derechos mineros.

Tan no ha caído en el olvido la actividad minera española que se puede decir que actualmente alrededor de un 10 por 100 del suelo nacional tiene comprometida de alguna forma la titularidad de sus derechos de explotación minera. Y un



Vista de los vacíos de una mina metálica a cielo abierto.

10 por 100 es una extensión lo suficientemente importante como para que no se ignore a la hora de elaborar un Catastro que, parafraseando al Exmo. Sr. Secretario de Estado de Hacienda, debe ser un punto de encuentro de toda la información asociada a los inmuebles.

Relacionar Minería y Catastro obliga a estudiar, aunque sea sólo esquemáticamente, la actual situación de la actividad minera española en relación a las tres principales aspiraciones del Catastro:

- Como registro público que defina titularidades de manera obligatoria.
- Como instrumento de planificación urbana y diseño industrial.
- Como instrumento tributario.

Titularidad

¿De quién son las minas?

Jugando con las palabras se puede decir que es de dominio público la respuesta: los recursos minerales son del Estado, pero tal contestación, aun siendo cierta, necesita matizarse.

Los especialistas en la materia, a la hora de hacer la obligada clasificación, agrupan en tres tipos los regímenes jurídicos más comunes del dominio de los recursos minerales:

- 1) Fundario o de accesión, donde el dueño del suelo lo es a su vez del subsuelo.
- 2) Liberal o de ocupación, donde los recursos minerales, al no ser de nadie, lo son del primero que los descubre y así los declare.
- 3) Demanial o de dominio público, donde los recursos del subsuelo son del Estado que bien lo explota directamente o bien concede su explotación a particulares.

La legislación española parece clara en este aspecto; la Ley de Minas del año 1973 señala en su artículo 2º que los recursos geológicos son bienes de dominio público (y así parece que también se expresará la futura ley de Bases de la Minería

que actualmente está preparando el Gobierno). Sin embargo, estudiando con detenimiento la Ley actual, se observa que, aun perteneciendo al grupo tercero de los enunciados, el régimen jurídico del dominio de los recursos minerales tiene aspectos de los otros dos. Para explicar esta aparente contradicción es necesario describir la agrupación que hace la legislación de los recursos minerales:

1) Recursos del grupo A, que comprenden aquéllos de escaso valor económico, con un área pequeña de comercialización, o los que sólo sufren una fragmentación para su empleo en obras de infraestructura.

2) Recursos del grupo B, formados por las aguas minerales y termales, las escombreras residuales y las estructuras subterráneas utilizadas para almacenaje o vaciado de productos.

3) Recursos del grupo C que corresponden a los minerales propiamente dichos y a los productos de cantera de importancia.

4) Recursos del grupo D, desgajados del grupo anterior por la Ley del año 1984, que corresponden a los minerales sólidos de valor energético (carbones, minerales radiactivos, etc.)

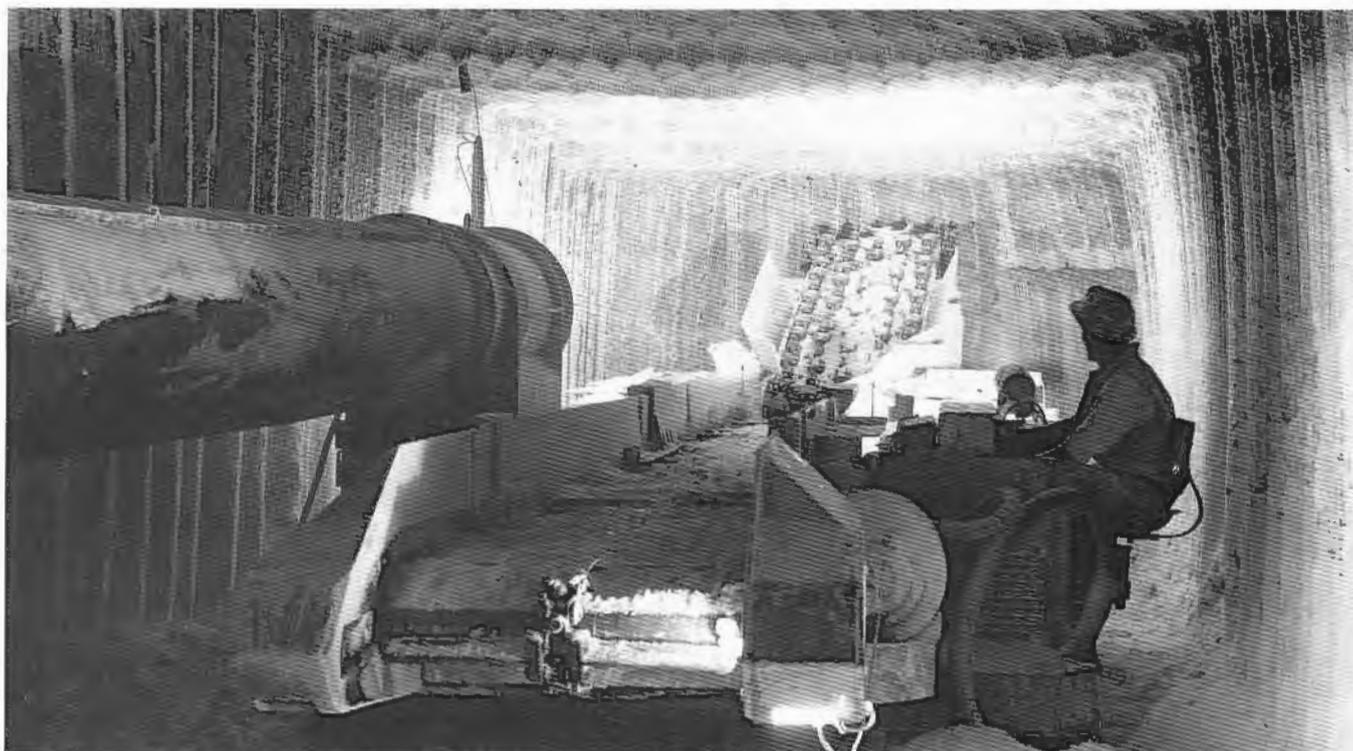
5) Hidrocarburos líquidos y gaseosos.

Los cuatro primeros se regulan básicamente por la ya señalada Ley de Minas del 73 y el último por la Ley de Hidrocarburos del año 1974. Pues bien, el dominio de los recursos clasificados en los grupos A y B tienen gran semejanza con el sistema fundario al tener el dueño del terreno prioridad para su explotación y el de los restantes grupos con el liberal, pues el primer particular que solicite su explotación tiene derecho a que se le conceda, siempre y cuando no exista reserva del Estado y el solicitante cumpla una serie de requisitos (solventía técnica y económica, etc.).

Para complicar aún más las cosas, son tres los permisos que concede el Estado, correspondiendo a cada una de las tres etapas por las que atraviesa la explotación de un recurso: permiso de exploración, permiso de investigación y concesión de explotación (*sensu estricto*), cada uno con un plazo determinado, el primero de un año prorrogable a otro más, el segundo de tres años prorrogables y el último de treinta años prorrogables hasta noventa años como máximo. Si bien el Estado puede, por causa justificada, cancelar un permiso o una conce-



Corta de una mina de hierro en Alquízar (Granada).



Extracción de sales potásicas en mina de interior.

sión, en realidad es un hecho no demasiado frecuente. Por lo que, en la práctica, las minas son de quien las declare, que a su vez podrá transmitir, arrendarlas o gravarlas por los cauces ordinarios de derecho.

La concesión o cancelación de un permiso compete al Ministerio de Industria, y al de Economía y Hacienda el cobro de los tributos mineros (llamado Canon de Superficie de Minas o Canon de Superficie de Hidrocarburos), para lo cual los órganos provinciales del Ministerio de Industria (o en su caso los de las Comunidades Autónomas que tengan transferidas estas competencias) tienen que comunicar a los de Hacienda cualquier alta, baja o alteración de la titularidad de un derecho minero, excepto de los recursos A y B que no tributan. A su vez, los órganos provinciales de Hacienda tienen que comunicar a los de Industria la propuesta de caducidad de un permiso o una concesión por impago del Canon de Superficie de Minas. Con los datos que recogen las dependencias de Gestión Tributaria, la Dirección General de Informática Tributaria

elabora anualmente un Padrón de Minas en el que figuran los principales datos tributarios de cada uno de los permisos y concesiones en vigor.

Con independencia de los Hidrocarburos líquidos y gaseosos (petróleo y gas natural), que tienen una tributación por Ha y año diferente y que buena parte de la superficie ocupada corresponde al mar territorial, y de los recursos clasificados en los grupos A y B que no tributan, la superficie declarada actualmente por los recursos clasificados en los grupos C y D es aproximadamente de 3 millones de Ha para permisos de investigación y de 1,6 millones de Ha para concesiones de explotación, según los datos del citado Padrón de Minas.

Parece pues fácil la tarea de completar el Catastro con los datos de la titularidad de los derechos mineros: bastaría con trasvasar los datos del Padrón de Minas. Desgraciadamente esto no sería suficiente. No sólo porque al Padrón le faltan datos que serían de interés para el Catastro (ausencia de los referentes a los recursos A y B y falta de indi-

cación de la situación precisa de cada permiso o concesión) sino porque los que contiene no son del todo fiables. Sin llegar a la hiperbólica y manida frase de que cualquier parecido con la realidad es mera coincidencia, si se podría decir que el parecido del Padrón de Minas con la realidad deja mucho que desear. En efecto, hay concesiones caducadas que aún siguen vivas en el Padrón a la vez que nuevos permisos de investigación no aparecen y otros que han pasado a concesión de explotación y que aún el Padrón no refleja su nuevo estado y, sobre todo, concesiones que han cambiado su titularidad no recogiendo los datos identificativos de los nuevos titulares.

¿Por qué tal situación? Porque todo censo, sea cual sea su importancia, necesita un continuo seguimiento y depuración. Y son tan exiguos los ingresos que aporta al Tesoro el Canon de Superficie de Minas que es mínima la preocupación existente por tener este censo al día. Claro que, si el Estado no se preocupa de tener bien identificados a los titulares, el decir que los re-

curso minerales son bienes de dominio público puede sonar a mera retórica.

Un problema de distinto orden es la acumulación en manos estatales de derechos de explotación minera. El intervencionismo estatal, por un lado, y el producto de embargos a sociedades deudoras, por otro, han sido las causas más comunes por las que han ido cayendo en tales manos derechos de minas que ni se explotan ni se tiene la menor intención de explotarlas y que, al tener su titularidad comprometida, impiden que la iniciativa privada pueda solicitar un permiso para investigarlas.

Se impone pues la depuración del actual Padrón de Minas (que no tiene porqué ser costosa) y, a su vez, la cuantificación de los títulos que, directa o indirectamente, están en manos estatales y en completo cautiverio y olvido para estudiar posteriormente la forma más conveniente de liberarlos. Así, a medida que se vaya depurando, se podrán ir trasvasando los datos de interés al Catastro.

Política territorial

Por muchos inconvenientes que se puedan apuntar, siempre será beneficioso para una comarca determinada la existencia de recursos minerales. Otra cosa es que no se sepan aprovechar los beneficios que a esa comarca pueda aportar la minería. No es fácil imaginar a Vizcaya como la primera provincia industrial de España desde comienzos del siglo si no hubiera tenido minería y una proximidad a los puertos británicos. Otras regiones mineras, por contra, una vez agotadas las riquezas del subsuelo parecen más países asolados por alguna plaga bíblica, con pueblos desiertos y campos horadados, que centros de antiguo esplendor.

La preocupación por evitar el daño ambiental es actualmente una constante en la reglamentación de cualquier actividad productiva. La minería, como el resto de la industria, está sujeta a normas estrictas. Y, además de la normativa general, para evitar perjuicios estéticos y geomorfológicos, sobre todo hoy día que se tiende a la minería a cie-

lo abierto, por Real Decreto de Octubre del 82, en cumplimiento a lo ya dispuesto por la Ley de Minas, se obliga al titular de una concesión a presentar un plan de restauración y, una vez aprobado, se le da opción a ejecutarlo él mismo o a entregar periódicas cantidades de dinero a la Administración para que ésta sea la encargada de realizarlo. Las Entidades Locales interesadas deben, pues, tener acceso al seguimiento de la ejecución de estos planes.

No sólo la información geológico-minera puede interesar al Catastro por sí misma, sino también para poder abordar el estudio territorial de otras actividades: agricultura, obras públicas, industrias extractivas y transformadoras, etc. El Centro de Gestión Catastral debe tener un cauce formal para incorporar aquella información que pueda serle de interés y que disponga el Instituto Tecnológico Geominero de España.

En el capítulo de la política urbanística es conveniente recordar los beneficios que tradicionalmente ha aportado la minería. Los pobla-



Vista parcial del poblado de Río Tinto (Huelva).

dos mineros son frecuentemente ejemplos de pueblos bien trazados, algunos de los cuales hoy día, una vez abandonada la actividad minera, se han convertido en centros de recreo y vacación. Paradigma del buen hacer que por su exotismo es muy conocido (casas típicas inglesas) es el llamado Barrio Obrero, situado en lo que hoy día es casi el centro de la ciudad de Huelva.

Tributación

Con independencia de la tributación general (IVA, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre Actividades Económicas, etc.) y a la que obviamente están sujetas las empresas mineras, con alguna que otra peculiaridad (tratamiento del llamado factor de agotamiento, por ejemplo), el único tributo que grava específicamente la titularidad minera es el llamado Canon de Superficie de Minas, cuyo importe viene determinado únicamente en función de la superficie concedida, excepto para los hidrocarburos líquidos y gaseosos en los que, además de la superficie, interviene el tiempo transcurrido desde el otorgamiento del permiso.

Cuando regía la anterior Ley de Minas (del año 44), dos eran los tributos que gravaban la minería: el Canon de Superficie de Minas y el Impuesto sobre el Producto Bruto, el primero con unas características similares al actual y el segundo determinado por un 3 por 100 sobre el valor de venta y con un Recargo Municipal que podía llegar al 0,48 por 100 de tal valor.

La Reforma Tributaria del 64 incidió claramente sobre estos tributos. El Canon de Superficie pasó a definirse como tasa fiscal, y así fue recogido en el Texto Refundido de Tasas Fiscales (diciembre 66), y el Impuesto sobre el Producto Bruto desapareció por Ley del año 66. Los Ayuntamientos recibirían una compensación por la ausencia de estos ingresos, que finalizó en el 88.

En la actualidad, tanto la Ley de Hidrocarburos (1974) como la Ley

de Fomento a la Minería (1977), que desarrolló los aspectos fiscales de la Ley de Minas (1973), contemplan únicamente el Canon de Superficie de Minas.

La reciente Ley de Tasas y Precios Públicos (abril 89) define, entre otros, como precio público a las contraprestaciones pecuniarias que satisfagan por la utilización privativa del dominio público, por lo que se entiende que en los recursos minerales se refiere al Canon de Superficie, única contraprestación por tal utilización. La misma Ley, al definir la cuantía, señala que el importe del precio público se fijará tomando como referencia el valor del mercado o el de la utilidad derivada. A continuación la Ley expresa que, en los supuestos de permisos y concesiones de minas e hidrocarburos, se tendrá en cuenta la superficie objeto del derecho. De todo lo cual parece desprenderse que el actual canon se podría modificar de forma que no sólo se determinara en función de la superficie (condición necesaria) sino también en función del valor del mineral contenido.

Pero, ¿convendría una reforma del actual canon? Probablemente sí, tanto en la actualización del precio unitario por Ha y año (invariable desde el año 78), como en la introducción de otros factores en el cálculo de su cuantía. Sin entrar en demasiados detalles que saldrían fuera del propósito de este artículo, baste decir que la recaudación actual por el Canon de Superficie es alrededor de 155 millones de pesetas por los recursos minerales de los grupos C y D y de 30 millones por los hidrocarburos, en total menos de 200 millones para una producción valorada en bastante más de 400 mil millones de pesetas.

Consecuencia de esta baratura del Canon de Superficie es el mantenimiento de títulos sin propósito de explotación, pues aunque la Ley de Minas da facultades a la Administración para cancelar un permiso o concesión por incumplimiento de los planes presentados, en la práctica es una situación que no se pro-



Transporte interior en una mina de carbón.

duce con la frecuencia necesaria. Aunque también es obligado señalar que una tributación excesiva, dada la incertidumbre que siempre encierra la minería, podría ocasionar el abandono de la investigación del subsuelo por parte de la iniciativa privada.

Para ver con claridad que el Canon de Superficie no corresponde a la utilidad derivada de los recursos minerales es suficiente observar la relación existente, provincia a provincia, entre el valor de la producción minera y la recaudación por las concesiones de explotación. La disparidad que se observa es asombrosa. Así, si en Cáceres se producen 250 pesetas y en Cuenca 350 por cada peseta recaudada, en Baleares se producen 21.000 y en Alicante 66.000. O dicho de otro modo, en Cáceres se cobran 4 pesetas por cada mil pesetas producidas, mientras que en Alicante sólo se cobran 1,5 céntimos.

Que el Canon de Superficie necesite una modificación es algo que al Catastro puede interesarle sólo muy remotamente, pero lo que sí le atañe de forma más cercana es conseguir, si se llevase a cabo la modificación (y ahora sería buen momento con la redacción de la Ley de Bases de la Minería), que la cuantía del tributo, aparte de penalizar a las Concesiones inactivas, refleje el valor de la mina para poder alcanzar así uno de los retos del Catastro: emplear un valor único de cada bien para todos los tributos.