

CONCILIACION DE DERECHOS: GOBIERNO, PROPIETARIOS DEL SUELO Y EXPLOTADORES DEL SUBSUELO (1849-1859)

Por JUAN MANUEL GUILLEM MESADO

SUMARIO

I. EL RECONOCIMIENTO DE DOS PROPIEDADES.—II. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPIEDAD MINERA.—III. LA ARMONÍA DE INTERESES.

Este título nos aproxima a la conclusión de los debates parlamentarios que se realizaron en torno a las leyes de minas de 1849 y 1859 (*). Las leyes con un intervalo de diez años lograron establecer unos principios sobre la propiedad de la riqueza mineral que terminaron por consolidarse definitivamente en la década siguiente.

La propiedad, que había sido garantizada en los textos constitucionales y en el proyecto elaborado durante el Bienio Progresista, estuvo sujeta a alteraciones al margen de las que podía ocasionarle el ser considerada de utilidad pública. Los propietarios del suelo, a los que se reconocía el derecho de gozar y disponer de éste sin más limitaciones que las establecidas por las leyes, encontraron en la legislación minera la limitación a su derecho de propiedad. La propiedad del suelo se vio expuesta a perder su elasticidad, la potencialidad de abarcar y reabsorber todas las posibles influencias que surgiesen a partir de ella, así como la exclusividad y la perpetuidad, rasgos de toda propiedad privada.

Así surge un primer interrogante ante una aparente contradicción: cómo, cuando se está construyendo una nueva sociedad caracterizada por la defensa de la propiedad individual y por la consagración de la libertad absoluta del propietario del suelo para hacer y destinar sus fincas a aquello que desee (1), se llega a permitir que

(*) El texto forma parte de una investigación colectiva, financiada por la DGICYT, sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873» (PB 92-0151).

(1) Decreto de las Cortes de Cádiz del 8 de julio de 1813.

éste pueda verse afectado por voluntades ajenas en cuanto al destino que vayan a tener todas o parte de sus tierras. Esta interferencia en la posesión absoluta de la propiedad está estrechamente relacionada con el reconocimiento legal de que los propietarios de la tierra pudiesen tener en ésta minerales pero no ser propietarios de los mismos. Una vez aceptado este principio y para evitar que la propiedad dejase de constituir «un todo unitario», no hubo más remedio que reconocer la existencia de dos propiedades diferenciadas. Establecidas éstas, el deseo de desvincularlas completamente constituye una de las singularidades de los debates parlamentarios sobre las primeras leyes mineras.

I. EL RECONOCIMIENTO DE DOS PROPIEDADES

En la esencia del modelo parlamentario liberal se encuentra la confluencia de distintos intereses que terminan por convertirse en derechos cuando logran el reconocimiento institucional. Si nos olvidamos por un momento de los intereses del Gobierno, como Administración del Estado, en los debates parlamentarios que se desarrollaron a lo largo de una década y que dieron como resultado dos leyes de minas, los intereses de los explotadores de mineral y de los propietarios del suelo se presentaron como antagónicos. Los propietarios del suelo, respaldados por la concepción del derecho absoluto a disponer de sus bienes, se esforzaron en preservarlos y en defender el principio de elasticidad que consideraban tenía, como otras, su propiedad. Por su parte, los explotadores de mineral deseaban que se convirtiese en derecho su interés por poder extraer la riqueza encerrada en el subsuelo. El Estado siguiendo coherentemente el modelo liberal, debía limitarse a ser neutral ante el conflicto de intereses.

La Ley de 11 de abril de 1849 en su artículo segundo, explicita por primera vez que la propiedad de las sustancias minerales pertenecía al Estado. Sobre el motivo de este cambio sólo se encuentra una tímida explicación en una normativa minera de casi veinte años más tarde, en las Bases Generales para la Nueva Legislación Minera de diciembre de 1868. En aquel texto se afirmaba que se había producido una transformación en Europa y en la sociedad española y que el cambio no había sido otro que la sustitución del antiguo monarca de derecho divino por la entidad colectiva del Estado.

La explicación nos conduce a la conclusión de que lo único que se modificó fue la tradicional costumbre de vincular las riquezas mineras a la Corona, pues ahora se vinculaban al Estado. Los minerales se convertían por un principio general y abstracto de soberanía en propiedad de la nación. El Estado, propietario del subsuelo, mantuvo la facultad de explotarlo directamente o de cederlo para su explotación tal y como había venido haciendo la Corona.

Si la cesión se hubiese producido con la simplicidad arriba indicada, podríamos pensar que poco se había visto afectada la minería española por un nuevo régimen liberal. Libertad para explotar la riqueza mineral existía desde el siglo XIV y la cesión

de la masa mineral al explotador como si fuese una propiedad había sido ya contemplada en el siglo XVI (2). El régimen liberal tenía dos opciones para regular la explotación de los recursos minerales: reconocer que la propiedad del suelo era extensiva también al subsuelo o reconocer al primer descubridor propietario de lo que hallase en el subsuelo.

Considerar que suelo y subsuelo formaban un todo compacto hubiese proporcionado la existencia de un solo propietario ya conocido y al Estado no le hubiese quedado más competencia que la que tuviese sobre cualquier otra propiedad. Esta opción hacía innecesaria la redacción de una ley específica sobre minería; a lo sumo sólo se debería elaborar una normativa de policía minera como pudiera hacerse de una forma más concreta para algunas otras actividades productivas. Aceptada la propiedad única, el Estado debería inhibirse limitándose, por tanto, a desempeñar una mínima acción tutelar, lo que constituiría al mismo tiempo una manifestación clara del reconocimiento del derecho absoluto de la propiedad.

La segunda posibilidad implicaba aceptar la existencia de dos propiedades distintas, una de ellas conocida y la otra por conocer. Su primera consecuencia era la necesidad de una ley, de una reglamentación que permitiese garantizar ambas propiedades. Esta vía primaba las iniciativas individuales y estimulaba a que se buscasen y explotasen los recursos naturales. De esta forma el Estado debía asumir formalmente el papel de árbitro, garantizando desde un plano de igualdad la libertad de todos los individuos a poder beneficiarse de los recursos minerales.

Los debates de 1848 fueron los primeros en torno a la propiedad minera y a la regulación general del sector. Desde el inicio de la década moderada se habían acometido reformas en la fiscalidad, en el sistema bancario, se había legislado sobre sociedades por acciones y bolsa, y se había iniciado la construcción del ferrocarril. Se ponían así los pilares para, en un tiempo de estabilidad, permitir el desarrollo de las fuerzas económicas. La ordenación del sector minero era esperada tanto por propietarios del suelo como por explotadores y transformadores de mineral. Lo era no sólo por la necesidad de incorporar este ramo de la actividad económica a los nuevos parámetros liberales, sino porque la existencia de una definición precisa del marco legal se convertía en un requisito esencial para animar la extracción del mineral al mismo tiempo que servía para garantizar la estabilidad de las inversiones.

Al llegar casi a la mitad del siglo, la pregunta principal aún no había sido contestada: no se sabía a quién pertenecía la riqueza mineral. La última normativa era de 1825 (3) y había servido para facilitar las explotaciones ante la creciente demanda de productos minerales, especialmente de plomo. Con ella se sustituyó la imprecisa ley

(2) En 1387 Juan I permitió cavar y descubrir minas libremente y las Nuevas Ordenanzas de Felipe II, del 22 de agosto de 1584, dispusieron que la propiedad de la masa mineral pasase al explotador una vez descubierta la mina, pudiendo éste disfrutar libremente de sus beneficios, legarla o enajenarla.

(3) Se trataba del RD de 4 de julio de 1825 y la Real Orden Instrucción de 8 de diciembre del mismo año, con la que se suprimía la orientación de la legislación de 1822.

redactada en el Trienio Liberal (4) y, pese a tener la forzada cualidad de no haberse elaborado pensando en la minería americana, mantuvo principios regalistas. Aquella reglamentación reafirmó de nuevo todas las características que sobre minería habían tenido las normativas del Antiguo Régimen y dejaba clara la vinculación de todas las sustancias minerales a la Corona.

Los debates que se iniciaron en 1848 tanto en el Congreso como en el Senado tenían como finalidad adecuar la minería a la nueva situación en que libertad y seguridad garantizarían su desarrollo. Por fin, tras atravesar como proyecto varias legislaturas, en abril del año siguiente era sancionada la ley por Isabel II. En su artículo segundo se establecía que la propiedad de las sustancias inorgánicas (5) que se presuntasen a explotación tanto en el interior de la tierra como en la superficie correspondían al Estado, y que nadie podía beneficiarlas sin la concesión del Gobierno.

Los debates en el Congreso apenas repararon sobre la propiedad de la masa mineral en general. Una intervención de Luján justificó la necesidad de la legislación minera por considerar que correspondía a una riqueza que se encontraba en las entrañas de la tierra distinta a la que se podía hallar a la luz del sol (6). Así, desde la oposición se aplaudía la separación de propiedades que se presentaba en el Proyecto de ley. Las intervenciones de los diputados se inclinaron más a definir lo que sería la otra propiedad, la del mineral, y a buscar la relación más ventajosa posible para el dueño del suelo. Apenas hubo una intervención destacable en defensa de la libertad absoluta del explotador cuando realizase los trabajos en tierras de su propiedad. Pero como todas las reflexiones, ésta también se hizo desde el reconocimiento de la existencia de dos realidades diferentes, suelo y subsuelo, y lo único que perseguía eran mayores ventajas en la relación con los hipotéticos y futuros propietarios del subsuelo.

La discusión en el Senado se inició con la lectura del preámbulo con el que el Ministerio había acompañado el Proyecto de ley. Prácticamente en su inicio se afirmaba: «Reconocido el principio de que el señorío de las minas pertenece al Estado, se deduce naturalmente que conceder la propiedad corresponde a la ley..., hay necesidad de que el legislador delegue en el poder ejecutivo la concesión de la propiedad de las minas» (7).

(4) El 21 de marzo de 1821 las Cortes elaboraron una ley de minas que Fernando VII acabó por sancionar el 7 de marzo del año siguiente. Tan sólo constaba de trece artículos en los que se evitaron declaraciones de principio tan importantes como señalar a quién pertenecía la riqueza mineral, pero que permitían desarrollar la actividad minera con nuevas directrices: concesión de las explotaciones en manos del Jefe Político oída la Diputación Provincial, adquisición de los terrenos que necesitasen para la explotación, igual tributación que las restantes industrias, exención arancelaria para la importación de maquinaria...

(5) En el artículo 1.º de la Ley de 11 de abril de 1849 se señalan como sustancias inorgánicas: las metálicas, las combustibles, las salinas y las piedras preciosas.

(6) *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso. Sesión del 10 de febrero de 1848, pág. 1094.

(7) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Sesión del Senado del 13 de febrero de 1849. Intervención de López Ballesteros en contra del proyecto y que inició con la lectura del preámbulo, pág. 89.

Días más tarde, el ministro Bravo Murillo, argumentaba que la riqueza mineral permanece escondida, que ningún hombre puede poseer aquello de lo que no tiene conocimiento y que es al Estado a quien corresponde lo que no tiene dueño señalado. La discusión tomó directrices semejantes a las que tuvo en el Congreso aunque no estuvieron ausentes encendidas críticas al proyecto gubernamental. Entre ellas las de López Ballesteros y las de Sáinz de Andino. El primero defendió en sus intervenciones el respeto que se debía tener a los escoriales y las escombreras, riqueza que a su juicio debía vincularse sin dudas al propietario del suelo. El segundo, tras criticar con dureza, pero sin argumentar nada, las explicaciones del ministro sobre por qué la riqueza minera pertenecía al Estado, proponía la indemnización a los propietarios del suelo por parte de los explotadores.

Los propietarios del suelo recibían con satisfacción las críticas al proyecto gubernamental. Veían en ellas la defensa de sus intereses frente a la de los posibles propietarios de la masa de mineral, pero no parecieron darse cuenta de que todas sus argumentaciones servían al mismo tiempo para reforzar el principio de la doble propiedad. Contra éste debían haber orientado sus críticas para salvaguardar de forma más completa el derecho de los propietarios de la tierra a disfrutar íntegramente de ella.

Cuando en mayo de 1855 se presentó a las Cortes un nuevo Proyecto de ley sobre minería el principio de la doble propiedad ya estaba consolidado, y tantas veces como se intentó reabrir se hacía ver que era extemporánea la discusión y no se entraba en ella. Pero el Proyecto de ley coincidió también con el de sociedades mineras, y pese a la petición hecha por Roda justo un año después de su presentación para que se declarase urgente tanto éste como el de sociedades, no fueron aprobados hasta 1859.

Los textos redactados durante el Bienio se discutieron en los años sucesivos esperando que en su transcurso por las Cámaras se fuesen reformando en algunas de sus cuestiones. Los debates en el Senado en 1858 son los que con más fuerza recogen la protesta de los propietarios del suelo, pues la orientación de la ley fue desvincularlos totalmente de la explotación del subsuelo. Los que habían creído que tenían alguna posibilidad de ser copartícipes en la riqueza que se escondía debajo de sus tierras comenzaron a dejar de pensarlo. Más aún, descubrían un futuro en el que la propiedad del suelo quedaba sin apenas compensaciones, a merced de una posible propiedad minera. Las palabras de uno de ellos anunciando al resto de los senadores que pronto iban a ver «cómo entran en nuestras tierras y hacen un agujero sin decir tan siquiera buenas tardes» (8), son muestra elocuente de la sensación de abandono que sintieron los propietarios del suelo.

La defensa de sus intereses se volvió más radical cuando se dieron cuenta del error de no haber luchado por el reconocimiento de la propiedad única, suelo y sub-

(8) *Diario de Sesiones de las Cortes. Senado. Intervención del senador Cerrajería el 16 de abril de 1858, pág. 289.*

suelo. El precedente era Gran Bretaña y los países de su influencia; en ellos se podía constatar el progreso económico a que conducía esta fórmula, si era eso lo que se buscaba para la sociedad española. Una visión estática de la sociedad anclada en la tradición les hizo en 1849 optar por no asumir el riesgo directamente, sino permitir que lo hiciesen otros teniendo la seguridad de que una vez se garantizasen los resultados, podrían decidir su incorporación o no al negocio.

En los debates de 1858 tuvieron que cuestionar en varias ocasiones el principio de que el subsuelo pertenecía al Estado para ser tenidos en cuenta como propietarios de la superficie. Su táctica no resultó inútil. El Conde de Torre Marín afirmaba: «Se ha creído que es un axioma que [...] el centro de la tierra pertenece al Estado y la superficie a la propiedad particular. En abstracto se concibe bien pero en concreto es irrealizable porque, ¿cómo se explota el interior de la tierra, si no se ocupa la superficie? Y si el Estado no tiene la propiedad de la superficie, ¿cómo la cede? Eso es un ataque a la propiedad por más que se haga esa diferencia entre el centro de la tierra, como correspondiente al Estado, y la superficie como propiedad de los particulares» (9). Sesiones más tarde este mismo senador, disipando las explicaciones de la comisión, argumentaba que ni tan siquiera la expropiación del suelo podría aplicarse cuando se fuese a dedicar un terreno a la industria minera, ya que para aplicárselo debía haber utilidad reconocida y que debajo de la tierra todo era desconocido (10). También el Marqués de Vallgornera denunció la falta de respeto hacia la propiedad privada y amenazó, en la defensa de dos enmiendas, con no reconocer al Estado como propietario del subsuelo (11). Sus dos enmiendas en las que se veían favorecidos los propietarios de la superficie fueron aceptadas. Se propusieron no ceder en sus relaciones con la propiedad del subsuelo. No se oponían a que se explotase la riqueza mineral pero quisieron participar de ella. Llegaron incluso a proponer que los explotadores del subsuelo lo hiciesen por contratación del dueño de la tierra, pero esta petición no llegó a ser más que una tardía añoranza de la propiedad única. Con ella tan sólo manifestaban el deseo de reconocerse interesados y parte esencial del desarrollo económico de la minería. Por eso, cuando estaban a punto de perder para las fincas las garantías más usuales de las propiedades privadas, defendieron unos derechos en función de considerarse dueños del de acceso a la masa mineral pero no sus propietarios.

Cuestionar la propiedad del subsuelo sirvió para agilizar los debates. Oliván, Vázquez Queipo..., defensores del proyecto, procuraron evitar hablar sobre el principio de propiedad del subsuelo por el Estado. Su objetivo era aumentar las garantías de los concesionarios en sus explotaciones. Pretendieron la aprobación de una ley en la que la que se reconociesen la máxima seguridad en la consecución de sus trabajos y la máxima fortaleza en la propiedad que el Gobierno les concedía. Los

(9) Corresponde a la primera intervención que hubo en el Senado en la discusión sobre la totalidad del dictamen relativo al proyecto de reforma de ley de minas el 16 de abril de 1858 (pág. 283).

(10) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Senado, 17 de abril de 1858, pág. 301.

(11) Sesión del Senado, 19 de abril de 1858 (*ibidem*, pág. 313).

debates se convirtieron en una profunda negociación con los propietarios de tierras para poder ofrecer en la concesión minera las más sólidas garantías posibles de explotación.

Los debates en el Congreso en mayo de 1859 tuvieron en Ortiz de Zárate al defensor más destacado de los derechos de la propiedad del suelo, pero alcanzaron una dimensión más amplia con las argumentaciones de Laureano Figuerola. Éste sobresalió como defensor de la propiedad, pero tanto la del suelo como la de los explotadores. Sus intervenciones, a pesar de que fueron muy críticas y defendieron a los propietarios del suelo frente a lo que se podrían considerar atropellos a la propiedad, estuvieron en consonancia con el espíritu del Proyecto de ley. Defendió una reglamentación precisa de las posibles interferencias que pudieran sufrir los propietarios de la tierra y de los plazos máximos tanto para la búsqueda como para la recepción del título de propiedad de la explotación minera.

La preocupación por la exacta reglamentación no era nueva. En la discusión de la Ley de 1849 ya se percibió y se puede englobar dentro de la tensión política por el nombramiento de autoridades. Hubo un fuerte debate sobre el proceso administrativo, ya que desde las autoridades locales hasta las provinciales tenían competencias en los procesos de concesión de las propiedades mineras. La desconfianza animaba a reglamentar para que la autoridad no tuviese que decidir. Ahora en la Ley de 1859 se reivindicaba por boca de Figuerola una redacción lo más precisa posible para que nada esencial quedase fuera de ésta, ni tan siquiera en manos de un reglamento posterior. Fue paradigma del pensamiento liberal el defender la menor interferencia de las instituciones del Estado y plantear, con escaso eco, la enajenación de las minas que explotaba éste directamente. El Estado había servido para garantizar las dos propiedades, pero no debía servir para hacer la competencia a la iniciativa individual, pues en este caso además su gestión en las explotaciones dejaba mucho que desear. El Estado, como se dijo unos meses después de publicarse la ley, «debía limitarse a ser expresión exacta de equidad natural».

El reconocimiento del Estado como propietario de la riqueza mineral permitía la posibilidad de premiar a aquellos que invertían, que arriesgaban en la industria minera, diferenciándola lo menos posible de cualquier otra actividad económica. Aunque en las Cámaras sólo se oyeron veladas alusiones, en los ambientes económicos se recordaba a Turgot. Aquél había defendido el derecho del primer ocupante, de aquel que hubiese trabajado en las minas, a recibir la propiedad de éstas, fuese propietario del suelo o explorador del subsuelo.

A la mitad del siglo, quienes discutían sobre economía política referida a la industria minera no tenían problemas en aceptar que el trabajo más la actividad (inversión) era lo que daba derecho a que se concediese la propiedad de una explotación minera. Pero, aceptando el mismo principio, algunos consideraban que el único que podía realizar el trabajo era el propietario del suelo, lo que ocasionaba el conflicto de intereses entre explotadores y propietarios.

Los propietarios del suelo, confiados en que siempre serían los primeros, no tenían demasiados inconvenientes en asumir el principio del primer ocupante. Escu-

chaban con indiferencia las explicaciones sobre los países en que la propiedad del suelo iba unida a la del subsuelo y donde las explotaciones no se podían vender como tales sin haber realizado algún trabajo en ellas. Ellos confiaban en que con más facilidad que nadie, podrían realizar siempre algún trabajo, aunque fuese mínimo. Por ello no vieron en estas exigencias más que un fortalecimiento de las propiedades.

No pusieron inconvenientes en reconocer que la extensión de la masa mineral no guardaba relación con la propiedad en superficie y tampoco les preocupó admitir que el subsuelo era desconocido, razones que justificaban otra propiedad, pues ellos estaban seguros de que poseyendo el suelo controlaban la puerta de entrada a lo que hubiese debajo de éste.

El reconocimiento del Estado como propietario del subsuelo constituyó una pieza clave para hacer posible la existencia de dos propiedades distintas en un mismo espacio de tierra. Si al Estado no se le hubiese llegado a hacer propietario de todas las riquezas minerales, las dificultades legales de explotación por parte de una persona ajena a la propiedad del suelo sin consentimiento del dueño hubiesen sido muy grandes, aunque no imposibles de superar, pues los legisladores habían tenido un ejemplo en Francia.

El convertir al Estado en propietario del subsuelo fue también convertirlo en garantía de igualdad de los individuos para acceder a la propiedad minera: todos son considerados iguales y sometidos a las mismas leyes, sólo su capacidad les puede hacer merecedores de los minerales que extraigan. Al Estado se le necesitaba para poder llegar por iniciativa individual a la masa mineral.

A los propietarios del suelo no les quedó más remedio que confiar en la legislación para salvaguardar sus derechos sobre el suelo. La acción del Estado en la minería garantizaría también unos límites en la búsqueda de minerales en tierras de propiedad privada, orden en los accesos a las minas, garantía de indemnizaciones o participación en las explotaciones... A los explotadores en tierras ajenas les daba seguridad en sus actividades, obligaba a todos por un interés general de la sociedad en el cuidado de las explotaciones para que no se desaprovechase la riqueza, riqueza que gracias a él dejaba de ser un bien latente y se individualizaba.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPIEDAD MINERA

Al iniciarse la discusión de lo que sería la ley de 1849 sin excesivo entusiasmo, pensando que era un medio de favorecer la actividad minera, se llegó a manifestar la posibilidad de que se otorgasen concesiones sin mineral descubierto. Antes de que se levantase la más mínima inquietud entre los propietarios del suelo la sugerencia fue desechada con la justificación de que lo que se quería con la nueva ley era sentar las bases de una industria sólida y alejada del azar. Ésta se necesitaba para establecer un orden con el que se pudiese desarrollar lo que comenzaba a ser una de las principales actividades económicas de la península y permitir concesiones sin mineral hu-

biera sido contradictorio. Este tipo de concesiones se conocían en otros países europeos donde la experiencia había demostrado que eran una fuente continua de conflictos, y nada había más alejado que este tipo de resultados en la intencionalidad de los legisladores españoles.

La propiedad minera se alcanzaba por medio de una concesión, para ello tenía que haber mineral descubierto. Por medio de la concesión el Estado cedía a una persona la explotación de determinadas sustancias minerales. Se le daba la propiedad sobre ellas por un tiempo ilimitado, pero la concesión desaparecía cuando se acababa el mineral. También como propiedad privada tenía algunas rasgos que la separaban de ésta. Así, ni las minas ni sus enseres podían rematarse ni embargarse, lo cual constituye una de las características de los bienes públicos. Además las concesiones se podían comprar, vender o arrendar, pero siempre el titular quedaba obligado a seguir trabajando la explotación a riesgo de que se perdiese la concesión.

La obligación de mantener la actividad de las explotaciones fue contemplada por las dos leyes. La de 1859 disminuyó las exigencias en lo que consideraba mantenimiento de la actividad en las explotaciones. Su razón la podemos encontrar en que una vez consolidada la propiedad minera como diferente a la del suelo, se buscaba la máxima libertad del explotador en la gestión de sus negocios. En ambas aunque también de forma diferente, se exigía como condición para no perder la propiedad, al margen de las contribuciones fiscales (12), el respeto por unas normas técnicas de explotación que asegurasen el aprovechamiento de la masa de mineral en su totalidad. Las exigencias de explotación sirvieron también para garantizar que la concesión de la propiedad minera se convirtiese en un derecho que no podía ser revocado arbitrariamente por la Administración.

Aceptado que debía haber una concesión sobre mineral descubierto y que ésta podía perderse, ocupó gran parte de los debates el proceso administrativo para lograr el título de propiedad. La razón ya expuesta era la desconfianza y deseaban dejar el menor número de cuestiones al arbitrio de las autoridades, lo cual resultaba imposible. Por eso se debatió con acaloramiento sobre qué órganos eran los competentes en la concesión de la propiedad y se pedían plazos para la resolución de expedientes pues la práctica debía ser desastrosa. La agilidad en la tramitación de solicitudes fue una petición formulada por López Ballesteros en febrero de 1849. Diez años más tarde, esta vez en el Congreso en el debate de la nueva ley, Ortiz de Zárate se quejaba de que para lograr una concesión minera, sumados todos los plazos de todos los trámites previstos, había que esperar dos años. Auriolles, defensor del proyecto, asentía diciendo: como máximo (13).

(12) La mayoría de las explotaciones mineras estuvieron sometidas a dos tipos de contribución: una proporcional a la superficie ocupada y otra al volumen de mineral extraído.

(13) *Diario de las Sesiones de las Cortes*. Congreso de los Diputados, sesión del 18 de mayo de 1859, pág. 3315.

III. LA ARMONIA DE INTERESES

Al aceptar las dos propiedades, las discusiones parlamentarias se orientaron a establecer las relaciones entre las tres partes intervinientes en la concesión minera: el Estado, que otorgaba el título de propiedad, el explotador que se llevaba la masa mineral y el propietario del suelo que cedía lo suficiente para que aquél pudiese realizar sus trabajos.

Asunto fundamental fue establecer la diferenciación entre suelo y subsuelo. Siguiendo la tradición, nada reñida con el criterio de que el trabajo más la actividad (inversión) justifican la propiedad, se consideraba que pertenecía al propietario de la tierra hasta el lugar donde hubiese profundizado al desarrollar un trabajo en su suelo, con independencia de su finalidad. De esta forma la profundidad de un arado o de la cimentación de una casa constituían el límite con el subsuelo objeto de concesión.

Establecer un límite entre una y otra propiedad permitió una clasificación de las sustancias minerales: unas, las que se encontraban próximas a la superficie y otras, las que estaban a mayor profundidad y necesitaban trabajos subterráneos para su extracción. Para las primeras, el propietario del suelo decidía si se explotaban o no. Su decisión sólo podía alterarse cuando se declaraban de interés público y entonces incluso, podía realizar la explotación antes de que el Gobierno se la concediese a otra persona. Si se producía este último caso, el explotador debía indemnizar al propietario con el valor del terreno y una quinta parte más en concepto de perjuicios o recibir las indemnizaciones correspondientes conforme se fuesen produciendo (14). Así en este tipo de sustancias la propiedad coincidía con la del suelo, los trámites para que se declarase de interés público eran complicadísimos y se acabaron plasmando en el reglamento.

La ley permitió realizar exploraciones o investigaciones en cualquier terreno (15). El reglamento añadió que había que pedir permiso al propietario, pues, de no hacerlo, podría sufrir las penas marcadas en la ley por entrar en propiedad ajena, amén de perder todo derecho a realizar exploraciones. Siempre que se ocupaba suelo ajeno debía indemnizarse al propietario haciendo intervenir a las autoridades si no se estaba de acuerdo en la cuantía, con lo que se iniciaba para su resolución definitiva un larguísimo proceso (Alcalde-Jefe Político-Consejo Provincial-Ingenieros de Minas-Ministro).

Como siempre que se ocupaba una superficie para explorar había que indemnizar al propietario, cuando se iniciaba la explotación de mineral no hacía falta comprarlo. Pero en el caso de descubrirse el mineral por medio de calicatas, se suponía

(14) Artículo 3 de la ley y 19 del Reglamento.

(15) Por exploración se consideraba la realización de calicatas que consistían en trabajos someros, prácticamente realizados en superficie aunque la extensión y profundidad de cada calicata no fue exactamente igual; en todas las leyes se puede entender como calicata la búsqueda de mineral en dos metros cuadrados por uno de profundidad. Por investigación se entendía abrir un pozo o una galería, formas tradicionales de acceso a la masa mineral siempre que la explotación no se realizase a cielo abierto.

que el mineral estaba próximo al dominio del propietario del suelo. En este caso dicho propietario podía participar en un 10 por 100 de la compañía explotadora. En el caso de que se encontrase por investigación, se consideraba el mineral totalmente desvinculado de la superficie y no se le concedía participación alguna.

La ley de 1859 mantuvo los dos grupos de minerales, lo cual sirvió para seguir diferenciando suelo y subsuelo. Aunque se mantuvo la prioridad del propietario del suelo para realizar la explotación de los minerales del primer grupo, se eliminó la obligación de los explotadores a formar sociedad con aquellos si lo solicitaban. El Gobierno podía obligar a la búsqueda o explotación de sustancias del segundo grupo en propiedades particulares, siempre que no fuesen ni huertas ni jardines, pues entonces sólo el propietario podía decidir. En estas dos cuestiones fue donde se generaron las mayores disputas pues al haber aceptado la doble propiedad, las discusiones parlamentarias adoptaron un talante de negociación.

La participación de los propietarios del suelo fue cuestionada desde que se debatió la primera de las dos leyes. Unos, los partidarios de una propiedad minera sin adherencias, querían liberarse de las obligaciones con la propiedad del suelo, pues al fin y al cabo no constituían más que una forma de entorpecer la actividad de los hombres con iniciativas empresariales. Los otros querían mantenerlas a toda costa, pues no hacerlo era como rechazar un posible beneficio, además de perder la justificación en la negociación de algunos otros aspectos de la ley.

Las argumentaciones que se ofrecieron en las Cámaras a favor de la facultad del propietario del suelo de formar sociedad con el explotador con una participación del 10 por 100 estuvieron tan carentes de criterios objetivos que tuvieron que escudarse en los sentimientos. En 1848, Oliván justificaba en el Congreso esta sociedad por el apego tan grande que tenían los propietarios a su finca, y puesto que no había dinero suficiente para pagar su aflicción no quedaba más solución que hacerle partícipe en la explotación del mineral (16). Pero por otra parte, muchos de los defensores de la propiedad del suelo no eran partidarios de que hubiese una relación empresarial con los mineros y preferían que se recibiese una indemnización por las tierras. Sáinz Andino se preguntaba poco antes de que se aprobase la ley que, aceptando que los minerales fuesen del Estado, criterio que él no compartía, cuál era la causa por la que los propietarios del suelo tenían que formar sociedad con los explotadores.

Las voces a favor de la separación no dejaron nunca de oírse mostrando la disparidad de opiniones entre los defensores de la propiedad del suelo. La falta de unidad de los propietarios sobre cuál era la mejor forma de beneficiarse de la explotación de minerales en sus tierras, junto con las pocas veces que en la práctica los propietarios se acogieron al derecho de participar en la sociedad explotadora, permitió, aunque no sin discusión, que desapareciese en la ley de 1859. La práctica había resultado irrelevante ya que rara vez se descubría el mineral a tan escasa pro-

(16) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Congreso de los Diputados, sesión del 10 de febrero de 1848, pág. 1103.

fundidad, y cuando se hacía, los propietarios pensaban mucho la conveniencia de invertir en un negocio incierto en el que, para empezar, tenían que abonar la décima parte de lo gastado por el minero y buscar un capital que poder invertir. Además, este tipo de sociedades obligadas condujo a frecuentes pleitos, justo lo contrario a lo que se pretendía en 1849 al establecer una nítida unidad entre suelo y subsuelo.

Los debates más acalorados del Proyecto de ley que se discutía desde el Bienio Progresista se debieron a que contemplaba la libertad en la búsqueda de unos minerales cuya explotación dependía de una autorización del Gobierno. Los propietarios del suelo se vieron acosados por los defensores de la actividad minera al considerar, no sin razón, que si se aceptaba ese tipo de libertad en la búsqueda de minerales ellos se verían absolutamente relegados. Cárrias, a punto de aprobarse la ley, se atrevía a decir abiertamente en el Congreso: «La minería es una industria en la que no se sabe por qué se tiene que sacrificar la propiedad del suelo» (17). Era la conclusión a la que se podía llegar tras ir cediendo constantemente en las discusiones a más y más excepciones. El Proyecto de ley se presentó confuso y los propietarios del suelo ya exigían precisión, pues temían que cualquier ambigüedad pudiese justificar que sus tierras fueran ocupadas sin remedio. La vaguedad fue desapareciendo poco a poco y la ley terminó por ser muy respetuosa con la propiedad del suelo.

Los defensores de la propiedad del suelo tuvieron siempre temor a perder el control sobre éste. Se defendieron rechazando una tras otra las propuestas que pudieran permitir mayor libertad a los explotadores de mineral. En el Senado se oyeron discusiones que, de no ser por lo que encerraban detrás, no pasarían de ser pintorescas. Si en 1849 para frenar la posible libertad de los buscadores de mineral hablaron de la ojeriza que había en los pueblos que le podían dejar a uno la tierra llena de agujeros (18), en 1859 se recurrió a todo tipo de explicaciones. El objetivo era justificar que casi todo tipo de tierras entraba en el concepto de «huertas y jardines» donde se había logrado aprobar que sin permiso de su propietario no entrara ningún minero. El conde de Torre Marín defendió las grandes fincas, al denunciar que las tierras tapiadas reciben un trato diferente a las que no lo están y propuso que se aceptasen las vallas naturales de zarzamora e higos chumbos y pitas, pues como todo el mundo sabía eran las mejores (19). Cerrajería, que acabó por solicitar que la búsqueda de minerales se hiciese en las tierras de los pueblos y del Estado, justificaba la igualdad de tierras de pastos a las de «pan llevar», y criticaba la altura de las vallas de 1,5 metros y las de mampostería, de las que decía que debía haber pocas (20).

(17) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Congreso de los Diputados, sesión del 19 de mayo de 1859, pág. 3336.

(18) *Diario de las Sesiones de Cortes*. Senado. Sesión del 17 de febrero de 1849, pág. 133.

(19) *Diario de las Sesiones de Cortes*. Senado. Sesión del 16 de abril de 1858, págs. 286-287.

(20) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Senado. Sesión del 19 de abril de 1858. Cerrajería presentó una enmienda al artículo 8.º en el que se autorizaba a descubrir minerales en cualquier terreno que no estuviese cultivado. El senador propuso la siguiente redacción: «Cualquier español o extranjero puede hacer libremente labores someras para descubrir los minerales de que trata el artículo 1.º en cualquier terreno que no estuviese cultivado y que pertenezca al Estado...», págs. 319-320.

Las intervenciones eran contestadas a veces con contundencia. Vázquez de Queipo les explicaba que si alguien no quería que calicatasen en su propiedad sólo tenía que construir una tapia (21). Este senador fue el mismo que unos días después aceptó incluir los pastos de secano como si fueran huertas. Su justificación, que satisfacía a los propietarios de grandes fincas, es todo un ejemplo de reinterpretación, pues dijo que como las zonas de arbolado ya estaban contempladas, la comisión pensaba que esto también comprendía a las dehesas ya que tenían árboles para que ses-teen los animales (22).

Con la ley de 1859 se preserva la propiedad privada del suelo que se desvincula totalmente del subsuelo. El propietario del suelo recibe una indemnización del propietario del subsuelo cuyo título le ha otorgado el Estado. Éste a su vez recibe del explotador una contribución en concepto de canon de superficie y un 3 por 100 del producto bruto obtenido. Con esta ley se llegó a una conciliación de intereses, asunto no del todo fácil pues, aunque como gritaba Quito intentando poner calma: «Todos estamos por proteger la propiedad privada», cada uno estaba por proteger la suya.

(21) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Senado. Sesión del 17 de abril de 1858, pág. 301.

(22) *Diario de Sesiones de las Cortes*. Senado. Sesión del 19 de abril de 1858. Intervención de Vázquez de Queipo, pág. 308.