

RECENSIÓN DE *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*. ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (DIR.), ED. LABORUM, 2025, 193 pp. ISBN: 978-84-10262-89-8

Jaime Pérez Bueno

Becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga

jaimeperezbueno@gmail.com

La obra colectiva *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*¹, dirigida por la profesora Carmen María Ávila Rodríguez, reflexiona y pone en común los resultados de los trabajos de investigación desarrollados en el marco de dos proyectos de investigación: el Proyecto de Investigación de Excelencia: “La digitalización al servicio de la descarbonización de la actividad económica: desafíos jurídicos-administrativos”²; y el Proyecto de Investigación de Excelencia: “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”³. Estamos ante una pieza de carácter multidisciplinar, al contar con la participación de profesores del área de Derecho Administrativo, del Área de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y del área de Historia del Derecho y de las Instituciones; así como internacional, al contar no solo con profesores de la Universidad de Málaga, sino también de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Università degli Studi di Palermo.

El libro está formado por cinco capítulos. Los dos primeros abordan una visión histórica del Derecho de Minas, analizando los cambios de las tradicionales estructuras dogmáticas de la naturaleza jurídica de los minerales *in rerum natura* y los posibles indicios de protección medioambiental introducidos en la normativa histórica de forma indirecta y vinculada a la tutela de otros intereses. Los capítulos tres, cuatro y cinco se enfocan en el Derecho actual, analizando las concretas medidas socio-laborales adoptadas para garantizar la justicia en el proceso de transición que ha afectado al sector minero del carbón, examinando cómo el ordenamiento jurídico italiano, en línea con el español, se enfrenta al desafío de compatibilizar la transición energética con la protección del paisaje, y estudiando el nuevo régimen jurídico aprobado por la Unión Europea para promover y fomentar un autoabastecimiento de materias primas estratégicas y fundamentales en búsqueda de la descarbonización de la economía.

¹ La obra recoge las investigaciones realizadas con motivo del Seminario Internacional sobre el Derecho de Minas “Retos ante la descarbonización económica y la transición ecológica justa”, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga el 14 de junio de 2023.

² PID2021-124031NB-C42. Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

³ PID2021-124031NB-C44. Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.



El primer capítulo de la obra lo escribe el Dr. Alejandro Vergara Blanco, profesor titular de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene por título “La disolución del dominio estatal de las minas y la actual publificación de la riqueza mineral *in rerum natura*: El derrumbe de las tesis tradicionales”. El autor realiza un estudio histórico del dominio de las minas chilenas desde el siglo XIX. Nos muestra como todas las regulaciones mineras parten de la tesis fundamental de exclusión de los minerales *in rerum natura* del contenido de la propiedad de raíz. El capítulo se descompone a su vez en cuatro apartados, que giran en torno a la revisión de las dos teorías que históricamente la doctrina usó para explicar la naturaleza jurídica de las minas (“dominio eminente del Estado” y “dominio patrimonial” del Estado), así como su derrumbe en aras de la publificación.

Inicia su investigación con las Ordenanzas de Nueva España, donde se declaran las minas como patrimonio de la Corona; dominio que pasaría a ser del Estado en el tránscurso lógico de la independencia de Chile, si bien al mismo tiempo se establece que los concesionarios podrán “disponer de ellas como dueños”, creando una suerte de “propiedad minera” individual. Sin embargo, en 1971 se eliminaría tal propiedad sustituyéndola en calidad de “concesionarios”, estableciendo entonces la legislación chilena un dominio “absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas”, que más tarde recogerá también la Constitución hoy vigente. Nacen así las dos teorías sobre el dominio de las minas que el profesor Vergara Blanco explica en las siguientes líneas, con una doctrina a su juicio desfasada entre el dominio eminente y el dominio patrimonial.

Especial relevancia adquiere la propuesta por la cual el autor llama a superar las categorías clásicas a través de la teoría de la publificación, con la que pretende explicar un modelo que desplaza la titularidad hacia un régimen de habilitación pública. Y es que sólo a partir de una manifestación de un órgano del Estado se podrá acceder por los particulares a los minerales *in rerum natura*, que son inapropiables. De ahí nos lleva a la interesante e ilustrativa conclusión por la cual no existe una propiedad minera en sí, sino que opera la publicatio respecto a la acción regulativa y derechos subjetivos mineros de naturaleza real respecto a las propiedades privadas. De esta forma, mantiene el profesor, la riqueza minera cumple una finalidad pública, sin que llegase a existir una propiedad estatal previa ni una propiedad particular a posteriori.

A modo de conclusión, Vergara Blanco hace un exhaustivo análisis de la redacción literal de la Constitución chilena vigente, donde se establece el “dominio” estatal de las minas. Si bien, en base a su trabajo investigador, nos ilustra que tal “dominio” es en realidad un “título jurídico de intervención” que permite al Estado disciplinar las conductas de los particulares que deseen aprovechar la naturaleza minera, considerando las minas en su estado natural como unas “res nullius reguladas”. Finaliza su contribución con un análisis de la doctrina reciente chilena, colombiana y española.

El segundo capítulo lo escribe la Dra. Patricia Zambrana Moral, profesora titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Málaga. En “La regulación de las minas y la actividad minera como factor contaminante en el derecho histórico”, la autora realiza un completo y detallado viaje histórico de la legislación minera, identificando en la normativa posibles indicios de protección medioambiental. Así, su investigación dará inicio en el derecho romano (*Leges metalli Vipascensis*, *Digesto* y *Código Teodosiano*),

continuando por el derecho castellano de las Edades Media (fueros municipales, Cortes de Nájera de 1138, Siete Partidas, Ordenamiento de Alcalá de 1348 y Cortes de Briviesca de 1387) y Moderna (Ordenamiento de Montalvo de 1484, Pragmática de 10 de enero de 1559, Ordenanzas mineras de Felipe II y disposiciones sobre las minas de carbón de piedra de Carlos III y Carlos IV), finalizando con la evolución legislativa más reciente entre 1825 y 1973.

Este capítulo, determinante para entender el actual Derecho de Minas al ofrecer la legislación una continuidad evolutiva en su desarrollo, se estructura en tres apartados, destacando el dedicado a “Las minas en el derecho histórico” debido a su extensión como consecuencia de la larga trayectoria evolutiva del derecho minero. Zambrana Moral advierte en su obra la necesidad que el hombre siempre ha tenido de los recursos mineros, despreocupándose sin embargo de la condición limitada de los mismos y su nociva repercusión al medio ambiente. Aprecia una ausencia significativa de restricciones que ha repercutido en la propia salud de la población, bien sea de forma directa o indirecta a través de la contaminación en la atmósfera y las aguas. Es destacado como a lo largo de la historia la doctrina se ha ocupado principalmente por la determinación de la propiedad o titularidad minera, unida a las tasas e impuestos derivados de su explotación.

En las primeras regulaciones de las minas en el derecho romano no se observa ninguna referencia explícita a su efecto contaminante ni a la protección del medio ambiente, centrándose en notas relativas a la propiedad y fuerza laboral, adquiriendo esta circunstancia gran relevancia al tener en cuenta, como nos recuerda la profesora, la importancia que tuvo la minería en la época romana. Vemos en el capítulo como en la Constitución del año 393 aparece, sin embargo, una protección de forma indirecta al aspecto urbanístico del medio ambiente, que, si bien su finalidad era evitar daños (prohibición de excavaciones profundas debajo de edificios ajenos) es reseñable en la materia de estudio que nos concierne. Tras la caída del Imperio Romano, se reduce la actividad minera. Vemos que algunos fueros castellanos incluyeron las minas entre los bienes destinados al uso común de los habitantes, encontrando la primera norma general en 1138 en las Cortes de Nájera, estableciendo el principio de regalía.

Tras una exhaustiva investigación, la autora determina que el inicio de la protección ambiental no llegaría a España hasta la Edad Moderna, donde la monarquía incluye medidas de protección de ríos cercanos a minas para evitar perjuicios a la población y no obstaculizar un aprovechamiento posterior. Aun así, no será hasta épocas recientes cuando surge la necesidad de regular estrictamente las condiciones medioambientales de una forma directa, finalizando su contribución con una referencia a la Ley 22/1973, de 21 de julio, que armoniza la extracción y aprovechamiento de los recursos minerales con, ahora sí, la tutela del entorno natural.

Con el capítulo III, titulado “Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial y laboral (minería y otros sectores)”, entramos de fondo en el análisis del Derecho actual. Lo escribe la Dra. María Salas Porras, profesora titular de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Málaga. La autora logra vincular adecuadamente los compromisos internacionales con la realidad laboral de los sectores más expuestos a la descarbonización, partiendo de un trinomio conceptual: “transición energética justa”. Y es que vemos como este proceso conlleva la pérdida coyuntural de empleos de trabajo, si bien pueden ser sustituidos por nuevos puestos fruto de una nueva

economía verde, siempre y cuando se apliquen las correctas medidas socio-laborales que garanticen la justicia en el proceso de transición.

Salas Porras comienza con una fiel exposición del contexto normativo y jurídico que sostiene la estrategia de transición justa en España. Reseña los diferentes pactos y convenios rubricados por nuestro país, que serán los que marquen la actuación de los poderes públicos en la transición energética. Así, resalta en primer lugar la “Cumbre de la Tierra” de 1992, teniendo gran importancia al tratarse de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo. Sirvió para reconocer la existencia del problema del cambio climático en un mundo donde, como analizó en el anterior capítulo la profesora Zambrana Moral, era reacio a una regulación ambiental verdaderamente concienciada.

Posteriormente, la autora desarrolla la idea de “transición justa”, asentada en el principio de la equidad en el reparto de riqueza y riesgos. Vemos en su obra como estos puntos no suponen una diferencia notable con otras circunstancias relativas al derecho laboral, siempre tensionadas entre las necesidades del empresario y trabajador, produciendo cargas inherentes a cualquier cambio en el paradigma productivo. De esta forma, Salas Porras nos ilustra qué se debe entender por tal concepto de “transición justa”, encontrando una primera definición en la ONU como “reconversión de la fuerza laboral, creándose trabajo decente y empleos de calidad de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”. Ello requerirá la participación de los agentes sociales y la intervención de los poderes públicos.

La profesora continúa su obra con la presentación de las medidas adoptadas en el sector minero español para afrontar las consecuencias negativas derivadas de la descarbonización, haciendo una minuciosa distinción entre aquellas que han obtenido resultados favorables de las que no. Destaca la autora la ausencia de indicadores claros de lo que debe entenderse por “colectivo” o “sector vulnerable”. Si bien encuentra una determinación clara para protegerlos, es conveniente una definición que arroje luz y unidad a lo que se debe entender como tal.

Finalmente, detalla otros sectores productivos cuyo recorrido de transición energética no ha hecho más que empezar. Concluye con una valoración positiva del proceso de descarbonización español en lo referido a transición energética justa, protegiendo a través de un diálogo tripartito a los sectores de la sociedad más golpeados por sus efectos negativos. La autora señala la necesidad de un reparto equilibrado de los riesgos derivados de la descarbonización teniendo en cuenta la idiosincrasia de cada país, dando especial relevancia al diálogo social con los poderes públicos como auspiciadores de sus dinámicas.

El Dr. Nicola Gullo, Professore Ordinario di Diritto Administrativo de la Università degli Studi di Palermo (Italia), realiza el capítulo IV, titulado “La protección del paisaje en la perspectiva de la explotación de nuevos minerales”. A través de la investigación en el desarrollo legislativo de la explotación de minerales, analiza los cambios efectuados ante el desafío de buscar un equilibrio entre la transición energética y la protección del paisaje sin quebrar los intereses económicos y ambientales. Sitúa el análisis del paisaje en el centro de la discusión sobre nuevas explotaciones, subrayando las tensiones entre la protección ambiental y los objetivos energéticos. Su aproximación comparada ofrece claves interpretativas útiles tras la expansión de las energías renovables.

El autor comienza con una breve, pero concisa, contextualización histórica en la que plantea el conflicto histórico que siempre ha existido entre el uso intensivo de los recursos naturales y la minería con la preservación del paisaje, para introducirnos así en el gran valor que adquiere el paisaje en el ordenamiento jurídico italiano. Así, nos muestra como la protección del paisaje adquiere rango constitucional en 1948, a lo que más tarde se sumaría la noción de medio ambiente, incluida en la reforma constitucional de 2001. Para un correcto análisis posterior de la compatibilidad entre la protección del paisaje y la minería, el profesor desglosa los bienes paisajísticos protegidos, incluyendo tanto zonas como bienes inmuebles.

De esta forma, contrapone dos intereses que tendrán que ser compatibilizados en atención a la jurisdicción italiana: el favorecimiento de la economía a través de la política energética y la limitación de las externalidades medioambientales derivadas de la explotación de minerales. Todo ello atendiendo igualmente a la realidad administrativa italiana, que cuenta con regiones con autonomía diferenciada con competencias exclusivas en materia minera, si bien deben respetar las normas fundamentales del Estado. Así, el autor expone las numerosas medidas paisajístico-ambientales de la legislación italiana, con mención singular a la obtención previa de una autorización paisajística para las actividades mineras. Todo ello, a juicio del profesor, ha favorecido un equilibrio en el desarrollo sostenible, visible tanto en el ordenamiento jurídico italiano como en el europeo.

Gullo finaliza su contribución con un ilustrativo estudio de los nuevos retos vinculados tanto a la minería como a la instalación de infraestructuras de energías renovables. De esta forma, nos habla del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y la política energética europea, planteándonos la paradoja que supone la construcción de infraestructuras estratégicas de energía renovable, pues enfrenta la protección del paisaje con la protección del medio ambiente (y en especial, la preservación del clima), siendo necesario un nuevo equilibrio entre dos conceptos tan vinculados entre sí. El autor nos deja la acertada conclusión por la cual la relación entre el fomento de la actividad minera y la protección del paisaje se ha vuelto aún más compleja e inestable, expectante ante el futuro equilibrio que se pueda fijar en aras de la descarbonización económica y la justa transición ecológica.

El último capítulo lo desarrolla la directora del libro, la Dra. Carmen María Ávila Rodríguez, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. El capítulo V lleva por título “Un nuevo marco jurídico comunitario para la actividad minera y sus condicionantes y efectos en el ordenamiento jurídico español”, donde se analiza el nuevo régimen jurídico aprobado por la Unión Europea para promover y fomentar un autoabastecimiento de materias primas estratégicas y fundamentales que facilite la descarbonización y la consecución de cero emisiones de gases de efecto invernadero.

Comienza la profesora exponiendo el importante proceso de transformación que estamos experimentando en la economía europea, aludiendo para ello al Pacto Verde Europeo, donde analiza el nuevo modelo industrial que busca la contaminación cero para el año 2050. Esta transformación, ampliada en una óptica mundial con diversos acuerdos internacionales, tal y como refiere la autora, conllevará al aumento de la demanda de minerales necesarios para poder alcanzar estos objetivos, mencionando entre otros los necesarios para vehículos eléctricos. En su obra, Ávila Rodríguez detalla los datos de la industria extractiva española,

identificando las materias primas disponibles en España, así como la cantidad de trabajos generados por su industria y el gran volumen de negocio.

Un interesante planteamiento que plantea en su estudio es la importancia del reciclado y reutilización de las materias en aras de mejorar la competitividad europea. Se expone así que la línea tendente de la Unión Europea busca reducir de esta forma la extracción y compra de minerales a terceros países, siendo una oportunidad brillante para mejorar la autosuficiencia europea a la vez que reduce la contaminación y emisión de gases de efecto invernadero. A través de la recuperación y el reciclado de materias primas se conseguirá una mejora de la competitividad, generará oportunidades de negocio y empleo y requerirá menos energía. Esta idea pivotará por los principales planes desarrollados en la legislación europea que Ávila Rodríguez desarrolla a lo largo de su obra.

La autora continúa distinguiendo en función de la clasificación europea las materias primas estratégicas de las materias primas críticas, incidiendo, pues adquiere también mayor relevancia para la Unión Europea, en los minerales críticos. Se definen los parámetros para su catalogación como tal (importancia económica y riesgo de suministro) y nos ilustra con el listado actual que la UE ofrece de los mismos, donde destaca la gran dependencia exclusiva de ciertos minerales con su respectivo tercer país. La profesora expone como la Unión Europea busca la consecución de una economía circular que garantice la seguridad del suministro y potencie nuestra independencia.

El examen de los procedimientos autorizatorios de los proyectos mineros y sus procedimientos de control ambiental que nos ofrece la autora viene a dar luz sobre cuáles son los proyectos que pueden ser reconocidos como estratégicos y los efectos que tiene en el procedimiento nacional de concesión de autorizaciones. Destaca en su estudio que son cuarenta y siete los proyectos estratégicos aprobados por la UE, de los cuales siete están en España. La profesora detalla minuciosamente los minerales a los que van destinados, ubicación, plan y proyecto. Finaliza su obra exponiendo las necesarias reformas que debieran hacerse en la legislación de minas española, con mención al Programa Nacional de Exploración Minera 2025-2029, el cual, a su juicio, mejorará el conocimiento de nuestros recursos minerales, atendiendo a las materias primas fundamentales definidas por la UE.

La obra *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa* se configura como una aportación sólida y necesaria para comprender la compleja reconfiguración del sector minero en el actual contexto de transición ecológica. Nos ofrece una visión articulada de los retos que afronta un ámbito marcado por la tensión permanente entre la explotación de recursos, la protección ambiental y la reconversión económica. Las aportaciones de sus autores permiten apreciar la evolución del Derecho de Minas desde sus raíces dogmáticas hasta sus manifestaciones más recientes y concretas en el ordenamiento jurídico, mostrando cómo se ha ido adaptando a un nuevo paradigma energético y productivo. Por ello, el libro se erige como imprescindible y necesario para académicos y profesionales interesados en la materia, ofreciendo claves interpretativas precisas para los desafíos de este nuevo mundo marcado por la necesaria descarbonización y la demanda creciente de materias primas.