

TITLE

AUTHOR

RESUMEN

Las garantías financieras de restauración en cada una de los millares de explotaciones mineras deben asegurar la existencia de fondos disponibles en cualquier momento por parte de la autoridad competente para la rehabilitación de terrenos, ante la eventualidad de incumplimientos por cualquier empresa explotadora.

En el ámbito español en los últimos años han surgido problemáticas llevadas a conflictos en los tribunales en las distintas comunidades autónomas, que son quienes tiene las competencias en aprobar la garantía financiera y la ejecución de la misma por incumplimientos de las empresas mineras en sus explotaciones.

Date of Submission: 21-02-2021

Date of Acceptance: 04-03-2021

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo Pacto Verde Europeo ha colocado en la cima de la agenda la necesidad de materias primas y procesos sostenibles de transformación de minerales como eje central para apoyar el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050.

En la Conferencia sobre Suministro Sostenible de Áridos de la Presidencia de la Unión Europea, en noviembre del año 2017, en Tallin, presidida por el ministro de Asuntos Económicos e Infraestructuras de Estonia se abordó el asunto de Construcción en la UE, y los fondos Europeos "Connecting Europe Facility" y se incidió en que los mecanismos de rehabilitación existentes en los Estados miembros deben garantizar que se restaure cada explotación minera en Europa.

Se considera que el desarrollo de los requisitos de rehabilitación debe considerar el área y el paisaje circundante como un todo y el desarrollo de los requisitos de rehabilitación involucrará a los residentes locales y tomará en cuenta los planes de desarrollo regional, las tendencias especificadas en los planes territoriales y las consideraciones de biodiversidad. Así, se deben identificar y promover las mejores prácticas para la rehabilitación de los terrenos afectados por la extracción.

España es el tercer país de Europa (después de Suecia y Finlandia) con más recursos de materias primas minerales, convirtiéndose en un referente. En la minería no metálica, España es un actor importante situándose como primer productor mundial de mármol y segundo productor de yeso.

Si bien las empresas mineras han mejorado sus actuaciones en los últimos años, el respeto a la biodiversidad en la minería es un valor en alza para el que es necesario trabajar con una adecuada planificación. En algunas ocasiones, las graveras y canteras son escenarios que generan, nuevos hábitats facilitando una diversificación de las especies de la flora y la fauna en los terrenos en que se ubican.

El desafío de ser una industria minera sostenible y que restaure de forma acertada los espacios afectados por las extracciones mineras, supone un reto para conseguir una mayor aceptación social y una mejora para el diálogo con los distintos grupos de interés contrarios a las explotaciones mineras.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera.

En cumplimiento de lo anterior, era necesario regular los parámetros de aplicación para el cálculo de la cuantía de garantías. Las garantías financieras garantizan la sostenibilidad de la minería y su aceptación en la sociedad, además ir en consonancia con la lucha contra el cambio climático.

TEXTO

1.- GARANTIAS FINANCIERAS O EQUIVALENTES PARA LA REHABILITACIÓN DEL ESPACIO NATURAL AFECTADO POR LA EXPLOTACIÓN, PREPARACIÓN, CONCENTRACIÓN Y BENEFICIO DE RECURSOS MINERALES, Y PARA LA GESTIÓN Y LA REHABILITACIÓN DEL ESPACIO NATURAL AFECTADO POR LAS INSTALACIONES DE RESIDUOS MINEROS.

En España es competencia de las comunidades autónomas¹ la aplicación de las normativas en materia de minas es a ellas a las que les compete establecer los procedimientos específicos en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen jurídico minero y energético.

Por tanto, en los respectivos ámbitos territoriales autonómicos, además de la regulación normativa específica propia de cada comunidad autónoma, se aplica el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, la vigente Ley de Minas y el reglamento que la desarrolla, para la tramitación del plan de restauración. Las comunidades autónomas, si lo estiman conveniente², pueden dotar a ese plan de objetivos, contenidos y requisitos adicionales para elevar el nivel de exigencias medioambientales, en sus respectivos ámbitos territoriales

El RD 975/2009, de 12 de junio, incorpora, con carácter básico³, al ordenamiento interno español la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE. Regula conjuntamente este Real Decreto, la rehabilitación de espacios afectados por actividades extractivas, y, la gestión de los residuos mineros.

Los riesgos intrínsecos a las actividades extractivas obligan a la constitución de garantías financieras que aseguren la existencia de los necesarios fondos económicos disponibles para la rehabilitación de los terrenos, incluso para el supuesto que sea la autoridad competente deba asumir las labores de rehabilitación.

El artículo 4.2 del RD 975/2009, de 12 de junio, condiciona la autorización conjunta del plan de restauración, que mantiene la consideración de condición especial del título minero, a que no pueda otorgarse el permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación si, a través del plan de restauración, no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado, tanto por las labores mineras, como por sus servicios e instalaciones anejas.

En tal sentido, el apartado 3 letra c), incorpora un avance ambiental al incluir como información a aportar en la solicitud la proposición de la garantía financiera o equivalente que corresponda, según los artículos 41, 42 y 43. En estos artículos se regulan dos garantías financieras o equivalentes que correspondan: una para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales; y otra para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de los residuos mineros.

Las citadas garantías son compatibles, en algunos supuestos con la garantía obligatoria regulada en la normativa de responsabilidad ambiental⁴. Se refuerza, así, la seguridad del cumplimiento del plan de restauración⁵.

¹ SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6º.

² SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ6º:“(…) no regula el entero procedimiento administrativo de autorización del plan de restauración; se refiere sólo a alguno de sus elementos, dando claramente a entender que corresponde a las comunidades autónomas programarlo acabadamente.”

³ SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ3º “Conforme a su disposición final segunda, todo el Real Decreto 975/2009 tiene carácter básico, excepto el anexo V.”

⁴ Para el subsector de la minería que se aborda en este trabajo resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 28 la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, que indica: “*Quedan exentos de constituir garantía financiera obligatoria: a) Los operadores de aquellas actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad inferior a 300.000 euros. b) Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001 vigente. (...)*.” En los demás supuestos habrá de cumplir con la garantía financiera obligatoria recogida en los artículos 24 a 33 de la Ley de responsabilidad ambiental al incluirse en el Anexo III.14 la “*gestión de los residuos de las industrias extractivas, según lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE*”. El artículo 37.3 del Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, indica como obligados a constituir garantía financiera “*Los operadores que cuenten con instalaciones de residuos mineros clasificadas como de categoría A de acuerdo a lo establecido en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras*”. Al respecto, YANGUAS MONTERO, GUI, y otros: Guía práctica de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Editorial Uría Menéndez, Madrid, 2007, pp 97-98.

⁵ Se aleja de la mera posibilidad de exigir la garantía suficiente para asegurar su cumplimiento sin hacerlo depender, por tanto, del inicio de las labores mineras, tal y como regulaban el artículo 5.1 del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, y el artículo 1 de la Orden de 20 de noviembre de 1984 por la que se desarrolla La Orden de 20 de noviembre de

En concreto, el artículo 41.2 indica que la autoridad competente, es decir, la administración autonómica, realizará el cálculo de cada una de las garantías financieras o equivalentes de forma independiente, según los criterios que se establecen en el anexo IV de este Real Decreto, que se ajustarán a las establecidas en las guías o directrices técnicas aprobadas por la Comisión Europea, realizados en base a la repercusión medioambiental probable de la instalación de residuos, teniendo en cuenta, en particular, la categoría de la instalación de residuos, las características del residuo y el uso futuro de los terrenos rehabilitados.

En relación con la garantía financiera o equivalente para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales y no sólo del terreno afectado por las actividades mineras recogida en el artículo 42⁶, la autoridad competente debe exigir, antes del comienzo de cualquier actividad de laboreo, y sin especificar un plazo concreto, que se garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización del plan de restauración.

La garantía debe cubrir el coste de estas labores con independencia de las diversas formas o medios posibles de llevar a cabo la ejecución las mismas, pues no es el momento de la constitución de la garantía cuando se va a decidir y resolver cómo se van a llevar a cabo y por quién⁷.

El cálculo⁸ de esta garantía financiera o equivalente⁹ se realizará teniendo en cuenta dos criterios, a saber, “*el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar*”¹⁰.

La norma posibilita también, en caso de ser necesario, terceros independientes, debidamente cualificados, que puedan evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario, evitando, en alguna medida, que haya un único criterio de la administración autonómica¹¹.

Al no indicarse criterios objetivos y comprensibles para su cálculo preciso, hace necesario que las comunidades autónomas¹² regulen los parámetros de aplicación para el cálculo de la cuantía, la actualización de las cuantías económicas de dichos parámetros, así como que establezcan los modelos necesarios para las distintas garantías de restauración. Conviene recordar, al respecto, la necesidad de motivación de los actos administrativos¹³.

Respecto al calendario de ejecución de los trabajos de rehabilitación, no se establece ningún plazo concreto, y debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 3.3, al indicar que en el plan de restauración deberán justificarse las fases de la rehabilitación prevista, con el fin de reducir a un mínimo, durante el desarrollo de la explotación, los efectos negativos ocasionados al medio y los riesgos de diferir la rehabilitación hasta fases más avanzadas de aquélla.

En todo caso, los planes de restauración y explotación se coordinarán de forma que los trabajos de rehabilitación se lleven tan adelantados como sea posible a medida que se efectúe la explotación¹⁴, y excepcionalmente se autorizará el inicio de la rehabilitación al final de la vida de la explotación.

1984 vino a desarrollar las garantías que la Administración podía exigir, que eran sin perjuicio de las que puedan establecerse por las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias normativas en la materia (Disposición Adicional Única).

⁶ El artículo 42 sigue la línea del contenido del plan de restauración indicado en el artículo 3.4 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, y amplía la definición de rehabilitación contenida en el artículo 3.7, letra a). La acomodación de las explotaciones existentes a fecha 1 de mayo de 2008 a sus previsiones debe de efectuarse en cualquier caso antes del 1 de mayo de 2010, según la disposición transitoria tercera del Real Decreto, por lo que las garantías financieras para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación en curso deben estar cumplimentada antes de esa fecha.

⁷ STS 3399/2018, N° de Recurso 4396/2017, de fecha 20/09/2018, FJ 8º

⁸ QUINTANA LÓPEZ, T.: Concesión de minas y protección del medio ambiente, Editorial Tirant Lo Blanch, Segunda parte, Capítulo Tercero, pág. 186.” (...) el Real Decreto no contiene ninguna determinación del coste de los trabajos de rehabilitación, (...)”

⁹ STS 3399/2018, N° de Recurso 4396/2017, de 20/09/2018, FJ 10º “procede declarar doctrina jurisprudencial que se permite la inclusión del IVA en la cuantificación de las garantías que han de prestarse para la restauración del medio natural afectado por aprovechamientos mineros.”

¹⁰ Artículo 42.2 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

¹¹ STS 2888/2014, N.º de Recurso: 1055/2012, de fecha 09/07/2014, FJ 5º “(...) el principio de proporcionalidad y los artículos 121.f) de la Ley de Minas (...) establecen que, en el supuesto de que se exija fianza para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en un plan o programa de restauración, ésta debe ser suficiente, es decir, proporcional a los objetivos que aquél debe cumplir.”

¹² STSJ M 2443/2017, N° de Recurso: 156/2015, de fecha 28/02/2017, FJ 3º y 4º.

¹³ STSJ MU 3164/2015, N° de Recurso: 272/2012, de fecha 18/12/2015, FJ 3º.

¹⁴ En similares términos: Artículo 5 del Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.

2.- El plan de gestión de residuos mineros

El plan de gestión de residuos (en adelante PGRM), supuso una novedad, al presentarse como requisito en la solicitud de autorización del plan de restauración e incluirse en éste. Su regulación se contiene en los artículos 4,3, b) y en los artículos 16 a 18, y su definición en el artículo 3.7 letra g) “*cualquier zona designada para la acumulación o el depósito de residuos mineros, tanto en estado sólido como líquido o en solución o suspensión*”.

El artículo 16¹⁵ indica que la gestión de residuos mineros no incluye aquellos que no resulten directamente de la investigación y el aprovechamiento, aplicándoseles la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Este aspecto de supletoriedad ya viene precisado en el artículo 2.3, y el Anexo I, 2.4.3 para “residuos y manipulación prevista” del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

Los objetivos del PGRM se centran en la prevención o reducción de la producción de residuos mineros y su nocividad, el fomento de la recuperación mediante su reciclado, reutilización o valorización, cuando ello sea respetuoso con el medio ambiente¹⁶, y en garantizar su eliminación segura¹⁷.

El contenido del PGRM incluye “*como mínimo*” la caracterización de los residuos mineros que se van a generar durante la investigación y aprovechamiento, y que se van a depositar en las instalaciones, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo I; la clasificación propuesta para las instalaciones de residuos mineros, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo II. Además, incorpora un anteproyecto de cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros, incluido en el proyecto constructivo, con las disposiciones que correspondan de mantenimiento y control posterior a la clausura¹⁸. Respecto a estos complejos requisitos técnicos, se aclara que las comunidades autónomas pueden establecer otros adicionales.

Esta norma facilita que, en el caso de que la entidad explotadora no considere precisa una instalación de categoría A, se deberá aportar “*información suficiente*”, conforme a lo dispuesto en el anexo II, que lo justifique, pudiendo la autoridad competente aceptar tales proyectos y estudios simplificados, siempre que se garantice que la instalación de residuos está adecuadamente situada.

3.- Normativa autonómicas sobre garantía financiera.

En algunas comunidades autónomas se mantienen en vigor las disposiciones propias de restauración minera anteriores al Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, aplicándose en lo que no se oponga a lo dispuesto en esta norma estatal. En otras, se han aprobado, con posterioridad, disposiciones que han regulado algunos aspectos del procedimiento de autorización¹⁹.

En las comunidades autónomas donde solo rige la norma estatal citada, en los trámites que pueden ser objeto de desarrollo, se aplica lo dispuesto en Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

3.1. Singularidades en las garantías.

En Cataluña, dos normas regulan la restauración: la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de Cataluña, (en adelante Ley catalana 12/1981) por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, aunque regula su contenido esencial²⁰, traslada a la vía

¹⁵ Redactado por el apartado nueve del artículo único del R.D. 777/2012, de 4 de mayo.

¹⁶ STSJ M 2443/2017, N.º de Recurso 156/2015, de fecha 28/02/2017, FJ 4º “(...) el Real Decreto 975/2009 pretende garantizar la rehabilitación de las zonas donde se hayan situado las instalaciones de residuos mineros, regulando la gestión de los derivados de las industrias extractivas en tierra firme; es decir, los resultantes de las actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas. (...)”

¹⁷ Vid, “*Disposición transitoria primera Instalaciones de residuos mineros en funcionamiento: 1. Las instalaciones de residuos mineros que vinieran siendo explotadas el 1 de mayo de 2008 dispondrán hasta el 1 de mayo de 2012 para adecuarse a las disposiciones del presente real decreto, salvo en lo que se refiere a lo dispuesto en el artículo 43.1, en cuyo caso el plazo será hasta el 1 de mayo de 2014, y las disposiciones mencionadas en el artículo 30.3 para las cuales la conformidad debe quedar garantizada con arreglo al calendario fijado en el propio artículo.*”

¹⁸ STSJ MU 2208/2014, N.º de Recurso: 276/2012, de fecha 03/10/2014, FJ3º: “(...) el artículo 35 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio establece que la entidad explotadora será responsable del mantenimiento, control y medidas correctoras en la fase posterior al cierre y clausura y durante todo el tiempo que exija la autoridad competente.”

¹⁹ Por ejemplo, en Andalucía y en Castilla La Mancha se aplican sendas Instrucciones no publicadas.

²⁰ DE ARCENEGUI, I.: “La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del estado y de la ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña”. En: *Revista de Administración Pública*,

reglamentaria la regulación de la restauración.

El Decreto 343/1983, de 15 de julio, sobre normas de Protección del Medio Ambiente de aplicación a las actividades extractivas, regula la determinación de la documentación integrante del “programa de restauración”²¹, su tramitación y aprobación, y la gestión de las fianzas a depositar para garantizar la ejecución de la totalidad de las medidas de protección del medio ambiente y de los trabajos de restauración²², para recuperar íntegramente el suelo afectado por las actividades mineras de extracción²³.

Un elemento diferenciador de la Ley catalana 12/1981²⁴, es que, si bien en ambas normas la restauración se debe justificar en fases, sólo en la normativa estatal se fija la necesidad de que la constitución de una garantía financiera o equivalente se haga de forma única, mientras que en la norma catalana podrá ser satisfecha de forma escalonada²⁵ y, por tanto, los importes depositados guardaran relación real con los costes de la restauración en cada fase de la explotación²⁶, facilitando al promotor minero una menor aportación inicial. La realización en fases de la restauración, desde el comienzo mismo de la explotación, es seguida también en la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de Ordenación Minera de Baleares²⁷ (en adelante, LOM de Baleares).

En relación con la determinación de la cuantía de la fianza, en la Ley catalana 12/1981, en su artículo 8.2²⁸ se indican otros criterios, que se deben sumar a los fijados en ese real decreto estatal.

Estos requisitos son en función de “*la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente*”. El importe total de la fianza es la suma de los importes parciales correspondientes a las diferentes fases de la restauración.

La autorización de la explotación establece el importe total y los importes parciales, la cual debe determinar también el importe de la fianza inicial que debe constituirse antes de comenzar la explotación²⁹. Además, se indican unos importes de cantidades mínimas³⁰.

Capítulo 2, núm. 100-102, 1983, pág. 2663. DE ARECENEGUI, I *Derecho Minero*, Editorial Civitas 2002, Parte Tercera, Capítulo segundo, pág. 146.

²¹ El contenido y alcance viene determinados en los artículos 4º, 5º y 6º en la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de Cataluña.

²² STS 710/2008, N.º Recurso 3281/2005, de fecha 02/04/2008, FJ 1º. Y con anterioridad STS 796/1998, N.º de Recurso 2679/1990, de fecha 09/02/1990, FJ 3º y 4º.

²³ STS 796/1998, N.º de Recurso: 2679/1990, de fecha 09/02/1990, FJ2º, STS 3814/1997, N.º de recurso 235/1993, de fecha 30 de mayo, FJ 2º, STS 5920/1997, N.º de Recurso: 572/1993, de fecha 07/10/1993, FJ 2º, STS 710/2008, N.º de Recurso: 3281/2005, de fecha 02/04/2005, FJ 2º.

²⁴ Las singularidades consisten en que se establece el doble de la cuantía en los denominados espacios de especial interés natural. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, el PEIN es un instrumento de planificación territorial, con categoría de plan territorial sectorial y se equipara a los demás instrumentos de este tipo que se derivan de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial. Los objetivos fundamentales del PEIN son dos: Establecer un sistema de espacios naturales protegidos representativo de la riqueza paisajística y la diversidad biológica del territorio de Cataluña.

²⁵ Al respecto artículo 6.9 del Decreto 343/1983, de 15 de julio, sobre normas de Protección del Medio Ambiente de aplicación a las actividades extractivas.

²⁶ STSJ CAT 2375/2008, N.º de Recurso 165/2005, de fecha 06/03/2008, FJ6º.

²⁷ Artículo 15.1 letra d). Además, en el apartado 2 se indica que, a la solicitud de los derechos mineros, se adjuntará una memoria con el resumen de todas las indicaciones especificadas en los párrafos anteriores, incluido el plan de restauración para facilitar su comprensión a efectos del trámite de información pública.

²⁸ STS 3814/1997, N.º de Recurso 235/1993, de fecha 30/05/1997, FJ 2º.

²⁹ Número 3 del artículo 8 redactado por el artículo 89 de la Ley 5/2012, 20 marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

³⁰ Artículo 8.3 bis. “*El importe de la fianza inicial es el siguiente: a) Para las actividades extractivas o las fases de estas actividades con una duración prevista de cinco años o más: el 25 % del importe total de la fianza establecida. b) Para las actividades extractivas o las fases de estas actividades con una duración prevista de entre dos y cinco años: 50 % del importe total de la fianza establecida. c) Para las actividades extractivas o las fases de estas actividades con una duración igual o inferior a dos años: el 100 % de la fianza.*” El Decreto 202/1994, modificó la Orden de 6 de junio de 1988, de la cual sólo el artículo 3 sigue vigente, y fijó los importes de las fianzas, su fraccionamiento y la actualización automática de los importes establecidos según el IPC de diciembre a diciembre obtenido en el ámbito de todo el Estado. Prevé la posibilidad de utilizar productos residuales como, por ejemplo, los fangos de depuradora, con la supervisión de la Agencia Catalana del Agua y de la Agencia de Residuos de Cataluña.

Un criterio similar se aplica en las normativas de las comunidades autónomas balear y gallega. En la LOM de Baleares³¹ la autoridad minera ha de fijar la garantía de acuerdo con unos parámetros más amplios que los indicados en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio. Así, la garantía, en cualquier explotación minera, ha de representar, como mínimo, una cuantía inicial de 7.000 euros, y a partir de este importe, la garantía ha de representar, como mínimo, la cuantía más elevada³².

En la Ley de Ordenación Minera de Galicia³³, Ley 3/2008, de 23 de mayo (en adelante LOM de Galicia), la cuantía corresponde a la suma de dos conceptos: uno responde del cumplimiento de las obligaciones de financiación y viabilidad de los trabajos mineros³⁴, y otro del cumplimiento del plan de restauración ambiental, en el que se fijan los criterios del coste real de todos los trabajos de restauración conforme al proyecto de restauración aprobado; del área afectada en cada año de investigación o de explotación; del calendario y programa de ejecución; y del uso actual y previsto del suelo.

Por otra parte, en la LOM de Baleares³⁵ la persona titular de un derecho minero ha de constituir una garantía suficiente en el plazo de dos meses a contar desde que se le haya notificado el otorgamiento, mientras que conforme a lo dispuesto en la LOM de Galicia, el plazo es de un mes a contar desde la notificación de su otorgamiento.

Un criterio singular del plan de restauración es regulado en la Comunidad de Valencia, en el Decreto 82/2005, del Consell, de Ordenación Ambiental de Explotaciones Mineras en Espacios Forestales de la Comunidad Valenciana. Así, dispone que el solicitante de cualquier aprovechamiento de recursos naturales minerales deberá presentar un “plan de restauración integral” del espacio afectado, que se aprobará juntamente con el proyecto de explotación.

Otras singularidades que comportan más requisitos se dan para los supuestos de apertura de nuevas canteras y sus instalaciones para explotar un recurso minero de las secciones A) o C), en la LOM de Baleares³⁶.

En este sentido, el promotor debe presentar, junto con la documentación oportuna, un certificado emitido por un técnico competente sobre la situación de la cantera en relación con las áreas incluidas en las de localización de recursos de interés minero, según el Plan director sectorial de canteras de las Islas Baleares, vigente en el momento de la solicitud.

³¹ STC 260/2015, N.º Recurso 4051/2015, de fecha 3/12/2015, acuerda la nulidad de los preceptos legales autonómicos artículos 23.1, el inciso “además de la previa declaración de zona registrable” contenido en el apartado 2 del artículo 23, el inciso “y de la solicitud de registrabilidad” contenido en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 23, y el art. 23.4. de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, relativos a la excepcionalidad del registro de terrenos para los recursos incluidos en la sección c) de la Ley de minas.

³² Artículo 40.4. “1.º. De calcular 7.000 euros por hectárea de superficie afectada o, en su caso, la parte proporcional. 2.º. De aplicar el resultado de multiplicar 0,40 € por cada metro cúbico que ha de explotarse (0,40 €/m³).c) En el caso de recursos geotérmicos de baja entalpía y de recursos de la Sección B, no ha de aplicarse un mínimo para la garantía de restauración, sino que lo establecerá el órgano minero, vista la envergadura del proyecto.”

³³ El artículo 18 letra f) indica la documentación “mínima”, en la que incluye acompañar a la solicitud, un plan de restauración del espacio afectado por las actividades mineras.

³⁴ Artículo 32.3. “(...) Respecto a la garantía que responde del cumplimiento de las obligaciones de financiación y viabilidad de los trabajos mineros, su importe será del 4 % del presupuesto de inversión, en caso de una autorización de aprovechamiento o una concesión de explotación, y de un 20 % para los permisos de exploración o investigación.” El Artículo 32 redactado por el número once de la disposición final sexta de la Ley 5/2017, 19 octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

³⁵ La salvedad está en el artículo 14.3 y 14.4: “En caso de aprovechamientos inmediatos directamente asociados a proyectos de obras públicas y que no impliquen beneficio de recursos en el territorio de las Illes Balears, corresponderá autorizarlos al órgano competente para aprobar el correspondiente proyecto de construcción, cualquiera que sea el sistema de ejecución, mediante el cumplimiento de las prescripciones de esta ley y de la normativa de seguridad minera. Las autorizaciones deberán fijar la obligación de restaurar los terrenos afectados. 4. El órgano competente para aprobar el proyecto de construcción correspondiente ha de notificar a la consejería competente en materia de minas el inicio y la finalización de los trabajos mencionados en el apartado anterior; y anualmente ha de informar de las cantidades de materiales extraídos.”

³⁶ El marco competencial instaurado por la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio, atribuye a los diferentes consejos insulares (artículo 1.2.a) las competencias relativas a la elaboración y aprobación en el ámbito insular correspondiente, entre otros instrumentos de ordenación, del Plan director sectorial de canteras.

Por otra parte, la LOM de Baleares, incorpora al igual que en Cataluña y Galicia, la necesidad de un informe municipal sobre las cuestiones de competencia municipal. A este efecto, el órgano minero ha de remitir *“una copia digital del proyecto presentado al ayuntamiento afectado, que dispondrá de un plazo de un mes a contar desde que lo haya recibido para emitir el mencionado informe”*.

4.-Informe preceptivo de la autoridad sanitaria

Por otra parte, el artículo 5.1 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, incluye el informe preceptivo de la autoridad sanitaria competente, que es la autonómica, cuando la ejecución del plan de restauración *“pueda suponer un riesgo para la salud humana”*.

Este requisito ha tenido desigual tratamiento en las regulaciones de las distintas normativas autonómicas de salud pública posteriores al citado Real Decreto.

En el caso de Andalucía, la Ley de Salud Pública del año 2011, hace referencia al carácter preceptivo y vinculante de un informe de evaluación de impacto en la salud emitido por la Consejería competente en relación con actividades que deban someterse a los instrumentos de prevención ambiental y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en el que se incluyen las actividades extractivas, y que dicho informe estará incluido en el informe de impacto ambiental correspondiente, debiendo emitirse en el plazo máximo de un mes³⁷.

En las Comunidades Autónomas de Cataluña, Castilla y León y Extremadura los criterios de sus respectivas leyes de salud pública son similares³⁸. Se hacen referencias al trámite de autorización sanitaria de funcionamiento previa si la normativa sectorial aplicable lo establece, y especifican la necesidad de una regulación reglamentaria de su contenido, los criterios y requisitos para su otorgamiento.

Además, en las respectivas leyes de salud de Cataluña, Castilla y León se prevén que la autoridad sanitaria puede establecer, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable, la obligación de presentar una declaración responsable o una comunicación previa al inicio de la actividad para las instalaciones, los establecimientos, y las industrias que lleven a cabo actividades que pueden tener incidencia en la salud.

En las Islas Baleares, la Ley de Salud Pública del año 2009, tan sólo indica que las autoridades podrán establecer limitaciones preventivas de carácter administrativo respecto de aquellas actividades públicas o privadas que, directa o indirectamente, pueden tener consecuencias negativas sobre la salud. Y en el caso de la Comunidad valenciana su correspondiente ley de salud³⁹ se limita a delegar a un desarrollo reglamentario las actuaciones que deberán someterse a la evaluación previa del impacto en salud, así como la metodología y procedimiento para la valoración de dicho impacto, sin que tal reglamento aún se haya aprobado.

Una particularidad ambiental se incluye en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la que el órgano ambiental notificará la resolución de otorgamiento de la autorización ambiental unificada a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes y, en su caso, al órgano competente para otorgar la autorización sustantiva.

³⁷ Artículo 58.2 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía. *“(…) Excepcionalmente, mediante resolución motivada, dicho plazo podrá ser ampliado hasta un máximo de tres meses, y de no emitirse el informe, se estará a lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”* Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del Capítulo II del Título III de la Ley 7/2007, de 9 de julio de 2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y del art. 21 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de impacto en la salud, la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en cada provincia, en virtud de la competencia atribuida por el art. 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el art. 13.1.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, acuerdan la apertura de un periodo de información pública.

³⁸ La Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública de Cataluña, artículo 61, la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León, artículos 42 y 43, y la Ley 7/2011, de 23 de marzo, de Salud Pública de Extremadura, artículo 49.2.

³⁹ Artículo 38. Evaluación de impacto en salud, de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunidad Valenciana.

II. CONCLUSIONES

La inclusión de la proposición de garantía financiera o equivalente que corresponda es un requisito previo y preceptivo tanto para el inicio de la actividad minera como para la revisión de la autorización preexistente, diferenciándose la industria extractiva, de las de instalación de residuos. Supone dotar de mayor garantía para el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización del plan de restauración, y al no indicarse criterios objetivos para su cálculo preciso, hace necesario que las comunidades autónomas regulen los parámetros de aplicación para el cálculo de la cuantía, y la actualización de las cuantías económicas. Por su parte, la gestión de residuos mineros se rige además por su propia legislación. Antes era la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y la legislación que corresponda de vertido de residuos, y en la actualidad por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

En la mayoría de las comunidades autónomas sólo rige el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, para la autorización del plan de restauración, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En aquellas autonomías con norma propia reguladora de la restauración, se aplica ésta en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio. La mayoría de las comunidades autónomas han aprobado normativas con la finalidad de reducir cargas administrativas para los promotores, dotando de mayor celeridad a la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos.

Los principales elementos diferenciadores se basan fundamentalmente en la constitución de la garantía financiera escalonada en relación con las fases de restauración, además, los criterios para fijar la cuantía son más amplios que los previstos en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, indicándose, en algunas normativas autonómicas, un plazo de presentación desde la notificación de su otorgamiento. Un criterio singular de duplicidad de planes de restauración es regulado en la Comunidad de Valencia.

La obligatoriedad del informe preceptivo de la autoridad sanitaria competente, cuando la ejecución del plan de restauración pueda suponer un riesgo para la salud humana, en la mayoría de las comunidades autónomas son similares los criterios de sus respectivas leyes de salud pública al hacer referencias al trámite de autorización sanitaria de funcionamiento previa si la normativa sectorial aplicable lo establece, y especifican la necesidad de una regulación de su contenido, los criterios y requisitos para su otorgamiento.

BIBLIOGRAFÍA:

- [1]. ARRANZ GONZÁLEZ, Julio César (2015): "Rehabilitación o remediación de espacios degradados por minería a cielo abierto: Investigación, desarrollo e innovación en España". En: *Instituto Geológico y Minero de España*, pág. 6.
- [2]. BUZARCO SAMPER, María (2016): "Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas; régimen jurídico del sector público." Editorial Dykinson, S.L, pág. 43.
- [3]. CANTÓ LOPEZ, María Teresa (2012): "La Ordenación del sistema de registro electrónico". En: *Revista de Administración Pública*, número 187, pág. 241.
- [4]. DE ARCENEGUI, Isidro (1983): "La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del estado y de la ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña", en *Revista de Administración Pública*, Capítulo 2, núm. 100-102, pág. 2663.
- [5]. DE ARECENEGUI, Isidro (2002): *Derecho Minero*, Editorial Civitas, Parte Tercera, Capítulo Segundo, pág. 146.
- [6]. DIOS VIEITEZ, María Victoria (2015): "Recursos mineros y ordenación del territorio", Editorial Atelier Libros jurídicos, pág. 31.
- [7]. ELÍAS CASTELL Xavier (2012): "Reciclaje de residuos industriales", en *Los Residuos mineros. Impacto ambiental de la minería metálica*, Capítulo 4, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, pp. 666 a 668.
- [8]. ESTEVE PARDO, José (2017): *Derecho del medio ambiente* (4ª ed.). Editorial Marcial Pons, Capítulo V, pág. 86.
- [9]. FERNANDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, Luis Carlos (1986): "El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero", En: *Revista de Administración Pública*, núm 111, pág 248.
- [10]. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018): *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente* (5ª ed.). Editorial Ratio Legis, pág. 186 .
- [11]. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomas Ramón (2015): "Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". En: *Revista de Administración Pública*, número 198, pág. 362.
- [12]. GARCIA RUBIO, Fernando (2018): *La contratación pública tras la crisis económica y la nueva LCSP. Un estudio jurídico*. Editorial Dykinson SL, pág. 31 GARCIA URETA, Agustín (2019): "Un comentario sobre la Ley 9/2018, de Reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental". En: *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, Sección "Artículos doctrinales", pp 21-22.
- [13]. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2016): "Instrucción del procedimiento. Finalización del procedimiento. De la tramitación simplificada del procedimiento. Ejecución". En: *La nueva ley de procedimiento administrativo común*. Capítulo VI, Editorial Wolters Kluwer, pág. 324.
- [14]. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2016): "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [BOE n.º 236, de 2-x-2015]". En: *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, pág. 220
- [15]. HERNANDEZ -DURAN, G y otros.; "Análisis comparativo de propuestas para la ordenación de la actividad extractiva de áridos en la isla de Tenerife". En: *Boletín Geológico y Minero*, 127.2016, pág. 759.
- [16]. JUST COBOS, Rebeca (2016): *Guía práctica de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Editorial UOC, pp. 101-117.
- [17]. LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Editorial Civitas, 1º edición, pág. 257.
- [18]. LOZANO CUTANDA, B, "Derecho ambiental administrativo", En: *Técnicas horizontales para la protección ambiental: Acceso a la información, participación y responsabilidad por daños al medio ambiente*. Editorial Dykinson, Capítulo IV, 10ª Edición revisada y actualizada, 2009.
- [19]. LOZANO CUTANDA, Blanca (2009): "Técnicas horizontales para la protección ambiental: Acceso a la información, participación y responsabilidad por daños al medio ambiente." En: *Derecho ambiental administrativo*. Editorial Dykinson, Capítulo IV, 10ª Edición revisada y actualizada, Madrid, pág. 253.

- [20]. LOZANO CUTANDA, Blanca, y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz (2011): “Técnicas Horizontales para la protección ambiental: Acceso a la información, participación, y responsabilidad por daños al medio ambiente, en *Administración y legislación ambiental. Manual y materiales complementarios*, Capítulo VI, Edit. Dykinson, sexta edición, pág. 201.
- [21]. LOZANO CUTANDA, Blanca (2016): “Derecho ambiental: Algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”. En: *Revista de Administración Pública*, Número 200, mayo-agosto, pág. 437.
- [22]. LOZANO CUTANDA, B (2017): “STC 53/2017, sobre la Ley de evaluación ambiental: Se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos” En: Actualidad *Jurídica Ambiental*, nº. 71, pp 5 y 6
- [23]. MARTÍN DELGADO, Isaac (2016):” La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”. En: *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, pág. 5.
- [24]. MAYOR GÓMEZ, Roberto (2015): “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”. En: *Gabilex*, núm.4.
- [25]. MOREU CARBONELL, Elisa (2001): Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas, Editorial Tirant lo Blanch, pág. 185 y ss.
- [26]. PIGRAU SOLÉ, Antoni y otros (2011): “El encaje de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en el sistema constitucional de reparto de competencias”, en *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*. Capítulo IV. (Coord. OLIVERAS i JANÉ, N y ROMÁN MARTÍN, L), Editorial Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, págs. 170 a 183.
- [27]. QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013): Concesión minera y protección del medio ambiente, Editorial Tirant Lo Blanch, pág. 196.
- [28]. QUINTANA LÓPEZ, Tomás et al (2014): Ley de Evaluación Ambiental, Editorial Tirant Lo Blanch, 1ª ed., 1ª imp. Pp 16- 20
- [29]. RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2018): “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”. En: *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, pág. 9.
- [30]. ROSIQUE LÓPEZ, María Guadalupe (2016): Gestión de los Residuos y suelos contaminados provenientes de la minería metálica: Aspectos Técnicos, Problemas ambientales y marco normativo. Universidad Politécnica de Cartagena, Tesis Doctoral, pág.196.
- [31]. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2010): “Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, en: *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Tercera parte, Capítulo VI, Editorial Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, pág. 195.
- [32]. TORIBIO JIMÉNEZ, Javier (2015): Régimen jurídico de la restauración ambiental en las actividades mineras, Tesis Doctoral Universidad de Sevilla, 2015, pág. 244.
- [33]. VILLAREJO GALENDE, Helena y CALONGE VELAZQUEZ, Antonio (2018). “Las principales novedades de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público”. En: *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º 46. Pp 16-20.
- [34]. YANGUAS MONTERO, Guillermina, y otros (2007): Guía práctica de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, Editorial Uría Menéndez, Madrid, págs. 97-98.
- [35]. DE ARCENEGUI, I.: “La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del estado y de la ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña”. En: *Revista de Administración Pública*, Capítulo 2, núm. 100-102, 1983, pág. 2663.
- [36]. DE ARECENEGUI, I *Derecho Minero*, Editorial Civitas 2002, Parte Tercera, Capitulo segundo, pág. 146.
- [37]. QUINTANA LÓPEZ, T.: Concesión de minas y protección del medio ambiente, Editorial Tirant Lo Blanch, Segunda parte, Capítulo Tercero, pág. 186.
- [38]. YANGUAS MONTERO, GUI, y otros: Guía práctica de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Editorial Uría Menéndez, Madrid, 2007, pp 97-98.
- [39]. SSTC 45/2015, de 5 de marzo.
- [40]. STS 3399/2018, N.º de Recurso 4396/2017, de 20/09/2018
- [41]. STS 2888/2014, N.º de Recurso: 1055/2012, de fecha 09/07/2014, FJ 5º
- [42]. STSJ M 2443/2017, N.º de Recurso: 156/2015, de fecha 28/02/2017, FJ 3º y 4º.
- [43]. STSJ MU 3164/2015, N.º de Recurso: 272/2012, de fecha 18/12/2015, FJ 3º.
- [44]. STSJ M 2443/2017, N.º de Recurso 156/2015, de fecha 28/02/2017, FJ 4º.
- [45]. STSJ MU 2208/2014, N.º de Recurso: 276/2012, de fecha 03/10/2014, FJ3º:
- [46]. STS 710/2008, N.º Recurso 3281/2005, de fecha 02/04º008, FJ 1º. Y con anterioridad STS 796/1998, N.º de Recurso 2679/1990, de fecha 09/02/1990, FJ 3º y 4º.
- [47]. STS 796/1998, N.º de Recurso: 2679/1990, de fecha 09/02/1990, FJ2º, STS 3814/1997, N.º de recurso 235/1993, de fecha 30 de mayo, FJ 2º, STS 5920/1997, N.º de Recurso: 572/1993, de fecha 07/10/1993, FJ 2º, STS 710/2008, N.º de Recurso: 3281/2005, de fecha 02/04/2005, FJ 2º.
- [48]. STSJ CAT 2375/2008, N.º de Recurso 165/2005, de fecha 06/03/2008, FJ6º.
- [49]. STS 3814/1997, N.º de Recurso 235/1993, de fecha 30/05/1997, FJ 2º.
- [50]. STC 260/2015, N.º Recurso 4051/2015, de fecha 3/12/2015

XXXXXX. "XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX." *International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI)*, vol. 10(03), 2021, pp 11-19. Journal DOI- 10.35629/7722