

**a** | MÁSTER  
UNIVERSITARIO  
EN DERECHO AMBIENTAL

**Aloia López Ferro**

**LA REHABILITACIÓN DE ESPACIOS AFECTADOS POR  
ACTIVIDADES MINERAS  
ESPECIAL REFERENCIA A GALICIA**

**Trabajo de Fin de Máster**

**Dirigido por la Dra. Lucía Casado Casado**

**Tarragona  
2019**

## ÍNDICE

<b>Abreviaturas .....</b>	<b>VI</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>VII</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>

### CAPÍTULO I

#### **Minería y protección del medio ambiente. Una aproximación a la situación y contexto actual de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia..... 8**

1. El impacto ambiental de la minería .....	9
2. La protección del medio ambiente en las actividades mineras a través del Derecho.....	13
2.1. La compatibilidad entre minería y protección del medio ambiente en función del juicio de ponderación y prevalencia.....	13
2.2. La protección del medio ambiente a través la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras .....	17
3. La situación actual de la minería en un contexto global.....	20
4. La situación actual de la minería en Galicia.....	26
5. La situación actual de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras en Galicia .....	32
6. La conflictividad ambiental creciente en torno a la minería en Galicia .....	40

### CAPÍTULO II

#### **Marco competencial y normativo aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras .....**

**43**

1. La distribución de competencias en materia de rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras .....	43
1.1. Consideraciones previas: determinación del título competencial prevalente. ....	44
1.2. Competencias de la Unión Europea.....	48
1.2.1. Competencias normativas.....	49
1.2.2. Competencias ejecutivas.....	51

1.3.	Competencias del Estado.....	54
1.3.1.	Competencias normativas.....	54
1.3.2.	Competencias ejecutivas.....	58
1.4.	Competencias de las comunidades autónomas. Especial referencia a Galicia .....	61
1.4.1.	Competencias normativas de Galicia .....	61
1.4.2.	Competencias ejecutivas de Galicia .....	61
1.5.	Breve referencia a las competencias de los entes locales .....	62
2.	La normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras.....	67
2.1.	Normativa de la Unión Europea .....	67
2.1.1.	VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente.....	67
2.1.2.	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.....	70
2.2.	Normativa estatal aplicable .....	71
2.2.1.	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 .....	72
2.2.2.	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas .....	73
2.3.	Normativa de Galicia.....	75
2.4.	Breve referencia a la normativa de los entes locales .....	79

### **CAPÍTULO III**

<b>El plan de restauración (I): Aproximación general al plan de restauración y aspectos materiales en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras .....</b>	<b>81</b>
1. Introducción general al plan de restauración.....	82
1.1. El concepto de plan de restauración .....	82
1.2. Ámbito de aplicación del plan de restauración.....	85
1.3. Estructura y aproximación al contenido mínimo del plan de restauración.	86
2. Características y contenido mínimo de la rehabilitación según la regulación del plan de restauración .....	87

2.1.	Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte I del plan de restauración: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras .....	88
2.2.	Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte II del plan de restauración: Medidas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos naturales .....	90
2.2.1.	Remodelado del terreno.....	91
2.2.2.	Procesos de revegetación y otras posibles actuaciones para la rehabilitación.....	97
2.3.	Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte III del plan de restauración: Medidas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejos a la investigación y explotación de recursos minerales.....	98
2.4.	Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte IV del plan de restauración: El plan de gestión de residuos.....	98
2.5.	Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte V del plan de restauración: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación .....	102
3.	Condicionantes a la determinación por el plan de restauración de la finalidad de la rehabilitación .....	102
3.1.	Según la normativa de ordenación del territorio .....	103
3.2.	Según la normativa urbanística.....	110
3.3.	Según la normativa aplicable a los espacios naturales protegidos y sus instrumentos de ordenación y gestión .....	113
4.	Una modalidad de rehabilitación a configurar por los planes de restauración: la rehabilitación ecológica .....	120

## **CAPÍTULO IV**

<b>El plan de restauración (II): Aspectos procedimentales en relación a su autorización, revisión, modificación y garantías para asegurar su cumplimiento .....</b>	<b>.125</b>
1. La autorización del plan de restauración .....	125
1.1. La solicitud de autorización del plan de restauración.....	125
1.2. La participación e información pública en el procedimiento de autorización del plan de restauración .....	130

1.3.	La resolución del procedimiento de autorización del plan de restauración....	135
2.	Revisión y modificación del plan de restauración.....	138
3.	La constitución de garantías para el aseguramiento del cumplimiento del plan de restauración.....	141
3.1.	Según 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.....	141
3.1.1.	Garantía para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales..	142
3.1.2.	Garantía para el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros	146
3.2.	Según la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia.....	149
3.3.	Compatibilidad de las garantías para la el cumplimiento del plan de restauración con la garantía impuesta por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental.....	153

## CAPÍTULO V

### **El plan de restauración (III): El control de cumplimiento del plan de restauración y potestades del órgano minero de Galicia ante su incumplimiento..... 157**

1.	El control del cumplimiento del plan de restauración .....	158
1.1.	Según la normativa europea .....	160
1.2.	Según la normativa estatal.....	166
1.3.	Según la normativa de Galicia.....	171
1.4.	La intervención de organismos de control autorizados en el control del cumplimiento del plan de restauración .....	180
1.5.	La participación del público en el control de la ejecución del plan de restauración. Especial referencia a Galicia.....	189
2.	Las potestades del órgano minero ante el incumplimiento del plan de restauración en Galicia .....	197

2.1.	Las potestades de imponer la adopción de medidas correctoras y de adoptar medidas provisionales .....	198
2.2.	La potestad de imponer sanciones .....	200
2.3.	La potestad de imponer multas coercitivas.....	208
2.4.	La potestad de exigir el cumplimiento de las obligaciones de reacondicionamiento y restauración y la indemnización por los daños y perjuicios causados .....	210
2.5.	La extinta potestad de declarar la caducidad del título minero por incumplimiento del plan de restauración y la potestad de relevar al explotador del cumplimiento del plan de restauración.....	212
2.6.	La potestad de ejecutar subsidiariamente el plan de restauración.....	213
<b>Conclusiones.....</b>		<b>214</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>		<b>228</b>
A.	Bibliografía.....	228
B.	Otras fuentes documentales .....	238
C.	Webgrafía .....	240
D.	Jurisprudencia.....	241

## Abreviaturas

CE	Constitución Española
ECA	Entidad colaboradora de la Administración
FJ	Fundamento jurídico
LCN	Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza.
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LEMI	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas
LOMG	Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
OCA	Organismo de control autorizado
RD 975/2009	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
RSI	Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## **Agradecimientos**

No puedo dar comienzo a este trabajo sin expresar mi más sincero agradecimiento a la Dra. Lucía Casado Casado, por la inestimable atención que me ha dedicado, acompañándome en todo momento durante su elaboración. El ejemplo de su compromiso con el estudio y la enseñanza del derecho ambiental es la mayor lección que podría haber aprendido.

Por otra parte, no hubiera podido seguir estudiando aquello que me apasiona, si no fuera por mi familia. Por ello, aunque cualquier agradecimiento a mis padres, a Tania y a Pablo, resultaría siempre insuficiente, aquí queda el recuerdo del intento: gracias por apoyarme en la búsqueda de mi camino incierto, y dejarme abierta la puerta de casa. Las cosas buenas que pudiera haber en mí, en realidad son todas vuestras.

## Introducción

La minería es una actividad que produce un elevado impacto ambiental. Se fundamenta en la extracción de recursos naturales no renovables y, para ello, habitualmente se crean huecos de perímetros kilométricos, se generan grandes cantidades de residuos, se realiza un consumo elevado de agua, se emite polvo, ruido y se deforesta, con lo que se afecta y daña la biodiversidad. La minería transforma los paisajes conocidos, de manera que, en la geomorfología del Antropoceno, se hace presente la huella que dejan las explotaciones mineras sin cicatrizar. Pero si miramos a nuestro alrededor, los objetos de nuestra vida cotidiana provienen, en buena medida, de las actividades mineras. La pregunta de partida es la siguiente: ¿Cómo conseguir que la minería, cuando sea necesaria, se lleve a cabo del modo más respetuoso posible con el medio ambiente?

Las técnicas de intervención administrativa ambiental, nos permiten establecer cautelas y controles, por los que se valora la conveniencia de realizar nuevos proyectos mineros, incorporando la variable ambiental en los procesos decisorios, para contrarrestar el desarrollo económico a toda costa, que cierra los ojos ante la perspectiva de los límites. Asimismo, estas técnicas permiten prevenir, minimizar, eliminar y compensar los impactos ambientales que produce la minería. Entre ellas, se encuentra la que constituye el objeto principal de este trabajo: la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras.

Las actividades mineras dejan a su paso espacios degradados que, de no ser rehabilitados, producen graves impactos ambientales. Generan riesgos para la salud de los seres vivos, en especial, por la existencia de instalaciones de residuos mineros, cuyo mal funcionamiento, o rotura, puede derivar en catástrofes ambientales. Así nos lo recuerda la experiencia más reciente (aun con un océano de por medio). Asimismo, los espacios sin rehabilitar fragmentan los hábitats, contaminan los suelos, acuíferos y ríos, con metales pesados provenientes de los drenajes ácidos. Su regeneración natural, que no siempre resulta posible, precisaría del transcurso de períodos muy dilatados de tiempo. Y, pese a que la hierba cubriese de alguna manera las causas<sup>1</sup>, las consecuencias se transmitirían, sin solución de continuidad, durante generaciones. Por ello, la aprobación de la primera normativa que impuso el deber de rehabilitar estos espacios, el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural

---

<sup>1</sup> SZYMBORSKA, Wisława (2002). "Fin y principio". *Poesía no completa*. Fondo de Cultura Económica, pp. 246-247.

afectado por actividades mineras, supuso un paso decisivo. Esta normativa vino a poner fin -o, al menos, esa era su intención-, al tradicional abandono a su suerte de los espacios afectados por la minería, cuyos legados, aún hoy, permanecen entre nosotros. Además, rehabilitar es el modo de hacer efectivo el artículo 45 de la Constitución Española que, en contrapartida al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, nos exige cumplir con el deber de conservarlo, y, a los poderes públicos, les impone velar por la defensa y restauración del medio ambiente.

En las últimas décadas, y, especialmente, durante los últimos años, se asiste a un aumento de la conflictividad ambiental en torno a la minería en Galicia. Ante el incremento de las solicitudes de nuevos títulos mineros, o la reactivación de minas abandonadas, se suceden las muestras de rechazo social, en atención a los elevados impactos ambientales que se ocasionarían, y ante las evidencias de la ineficacia de la normativa aplicable, en especial, en materia de rehabilitación. Hemos sido testigos del intento de reapertura de la mina de Corcoesto, o de la que ahora se tramita, en relación con la mina de Touro que, por empezar a ponernos en situación, contempla la creación de instalaciones de residuos de una altura equivalente a la de las torres de la Catedral de Santiago de Compostela. Igualmente, se suceden las movilizaciones sociales ante aquellos proyectos que se entienden como nuevos vertederos, -y que, en realidad, son canteras que, al menos formalmente, se pretenden rehabilitar (así ocurrió con el proyecto de A Casalonga, en Teo)-. Por otra parte, observamos cómo la rehabilitación a veces corre a cuenta de la acción de la lluvia, que esconde lo que ya no sirve (de ello es ejemplo A Lagoa de Pedras Miúdas, en Catoira); y que, cuando de las rehabilitaciones se encargan quienes deben hacerlo, no siempre resultan eficaces para proteger el medio ambiente (las rehabilitaciones de las minas de Touro, o de la cantera de Grixoa, en Santiago de Compostela, revelan numerosas problemáticas). Y, asimismo, presenciamos cómo el cambio que impone la crisis climática, cierra las minas de carbón que cubrían extensiones kilométricas en As Pontes y Meirama, y que ahora yacen bajo láminas de agua, allí donde antes se levantaban las paredes de la aldea de As Encrobas, «hasta que un día alguien descubrió que el verde valle surcado por la cinta idílica del río Barcés tenía el corazón negro, de carbón»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> RIVAS, Manuel (1984). “Campesinos de As Encrobas, amenazados con una nueva expropiación de sus tierras”. *El País*. Disponible en: [elpais.com](http://elpais.com) [última consulta: 17 de junio de 2019].

La finalidad última de este trabajo consiste en comprender el marco jurídico aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia, para poder emprender su análisis crítico, y señalar aquellos aspectos que, a nuestro parecer, deberían ser objeto de mejora si se quiere dar respuesta a las principales problemáticas que, de una aproximación inicial a su aplicación práctica, se detectan. La hipótesis de partida consiste en que la normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia, resulta ineficaz para proteger el medio ambiente, y ello es debido tanto a una deficiente regulación (que no contempla las garantías necesarias para que las rehabilitaciones alcancen las finalidades perseguidas) y a un deficiente control del cumplimiento de la normativa aplicable, como a una insuficiente adopción de medidas administrativas de reacción.

Para alcanzar el fin perseguido con la presente investigación, se ha considerado necesario estudiar tanto la normativa específica aplicable a nivel de la Unión Europea, del Estado y de Galicia, como la interpretación que de ella se ha realizado desde la jurisprudencia, y la doctrina científica. Asimismo, se ha tratado de complementar la perspectiva teórica con la búsqueda y exposición de ejemplos de rehabilitaciones llevadas a cabo en Galicia, pues entendemos que permiten profundizar en el estudio, descendiendo del plano normativo al práctico, y adquirir una mejor perspectiva de la situación que buscamos comprender. Además, el estudio se ha enriquecido mediante el análisis de otra normativa que resulta de aplicación a las actividades mineras, más allá de la específica, a los efectos de ofrecer un análisis más completo y preciso del régimen jurídico aplicable.

El trabajo, precedido de una introducción que contextualiza el tema objeto de estudio, se estructura en cinco capítulos, a los que sigue un apartado final de conclusiones, en el que, de forma sintética, se recogen algunas reflexiones y aportaciones propias. El primer capítulo es introductorio, y mediante el mismo pretendemos poner en contexto el estudio que a continuación se realiza. Así, en primer término, será abordada la relación entre minería y medio ambiente, destacando los impactos ambientales de las actividades mineras, y los instrumentos jurídicos que, desde el derecho administrativo, nos permiten hacerles frente. En especial, nos centraremos en el deber de rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, a fin de introducir su concepto y finalidad, situándonos, así, en el ámbito principal de nuestro trabajo. La segunda parte de este primer capítulo se dedicará a realizar una aproximación a la realidad fáctica sobre la que

se asienta este trabajo, partiendo de un enfoque global, que permite situar la minería en un contexto de crisis ecológica y previsión de crecimiento de la demanda de minerales. A continuación, nos aproximaremos a la situación actual de la minería en Galicia, en particular, al estado presente de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Este estudio se efectuará, fundamentalmente, y ante los obstáculos derivados de la dificultad para el acceso a información precisa y actualizada sobre la materia, mediante los informes y resoluciones que el Defensor del Pueblo y el Valedor do Pobo de Galicia han venido emitiendo durante las últimas décadas, y que, en nuestra opinión, ilustran las problemáticas que advertimos. Concluiremos este capítulo con la exposición de las consecuencias de la ineficacia de la rehabilitación, en términos de aumento de la conflictividad ambiental en torno a la minería en Galicia.

En el segundo capítulo, se abordará el estudio de la distribución de competencias y del marco normativo de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. En particular, se delimitarán las diferentes atribuciones competenciales que rigen en la materia, y se presentarán los rasgos esenciales de la normativa que constituirá la base fundamental para el análisis jurídico que se emprenderá en los sucesivos capítulos.

El tercer capítulo se dedicará al estudio en profundidad de los aspectos materiales del plan de restauración, con relación a la rehabilitación de espacios afectados por las actividades mineras. Se trata de un capítulo central y fundamental del trabajo, en el que se estudiarán las exigencias mínimas que debe cumplir la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, de acuerdo con la normativa básica aplicable. Analizadas las posibilidades de la rehabilitación, se abordarán los condicionantes que afectan a la determinación de su finalidad, derivados de la normativa de ordenación del territorio, urbanística y sectorial. Limitaremos nuestro estudio al marco normativo de Galicia, en atención a la previa delimitación del objeto de nuestro trabajo, si bien, en aspectos puntuales, nos remitiremos a otros ámbitos normativos, a fin de aportar ejemplos de diferentes regulaciones que ilustran posibilidades diversas para configurar la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Respecto a la normativa sectorial, únicamente centraremos nuestra atención en la relativa a los espacios naturales protegidos, por los importantes impactos que en ellos pueden ocasionar las actividades mineras, y las relevantes previsiones que en relación con la rehabilitación se podrían encontrar, tanto en su normativa específica, como en sus instrumentos de ordenación y gestión. Finalizaremos este capítulo, presentando una modalidad de rehabilitación en

torno a la cual pueden configurarse los planes de restauración, y que está llamada a desempeñar un importante papel en la rehabilitación de espacios que presentan especiales valores naturales: la rehabilitación ecológica.

En el cuarto capítulo, se estudiarán los principales aspectos procedimentales relacionados con el plan de restauración, y que comprenden su autorización, modificación, y revisión, así como el procedimiento de constitución y configuración de las garantías exigibles para asegurar su cumplimiento. Asimismo, analizaremos los requisitos de participación pública que resultan exigibles para proceder a la autorización de los planes de restauración; nos detendremos en el análisis de la acreditación de los requisitos de solvencia, valiéndonos de la jurisprudencia reciente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia; y nos plantearemos qué papel puede desempeñar el silencio administrativo, en la autorización de los planes de restauración.

El quinto, y último, capítulo se dedica al análisis de los instrumentos de intervención administrativa de control y reacción de los que dispone el órgano minero para velar por el adecuado cumplimiento de los planes de restauración y, por tanto, del deber de rehabilitar de los espacios afectados. El estudio se inicia con un análisis pormenorizado de la regulación que respecto a la inspección y control del plan de restauración se contiene en la normativa europea, estatal y autonómica de Galicia. Asimismo, dado que en virtud de la normativa aplicable se contempla la intervención de organismos de control autorizados (OCAs) para el control del cumplimiento del plan de restauración, estudiaremos los aspectos principales de su régimen jurídico, y las principales problemáticas que plantea su empleo y regulación. Se abordará la participación del público en relación con el cumplimiento del plan de restauración, destacando, por una parte, su importancia y posibilidades, y, por la otra, las carencias que se observan. Finalmente, para proteger adecuadamente el medio ambiente, es preciso poner en funcionamiento todas las vías de reacción que el ordenamiento jurídico contempla, ante los incumplimientos detectados. Por ello, se analizarán las potestades que la normativa de Galicia atribuye al órgano minero. En particular, la potestad para imponer la adopción de medidas correctoras; adoptar medidas provisionales; sancionar; exigir el cumplimiento de las obligaciones de reacondicionamiento y restauración y la indemnización por los daños y perjuicios causados; imponer multas coercitivas; relevar al explotador del cumplimiento del plan de restauración, en supuestos tasados; y ejecutar subsidiariamente el plan de restauración.

El trabajo finaliza con la expresión sintética de las conclusiones que hemos alcanzado mediante el presente estudio realizado. En ellas pretendemos confrontar la hipótesis de partida, con los resultados alcanzados. La finalidad última es ofrecer un análisis crítico de los principales aspectos abordados, y que, a nuestro parecer, motivan la situación de ineficacia que constituye nuestra premisa básica, para realizar diversas propuestas que, en nuestra opinión, podrían mejorar la situación de partida.

El método de investigación empleado ha sido el exegético, mediante el análisis de la normativa aplicable; el dogmático, a través del estudio de los trabajos doctrinales publicados sobre la materia y temas conexos; el análisis jurisprudencial, habiéndose analizado sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia; y el análisis empírico, derivado de la observación y estudio de la realidad de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, y de su conflictividad ambiental asociada.

Para el acceso a las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales se realizaron consultas en las bibliotecas y bases de datos de jurisprudencia de la Universidade de Santiago de Compostela, de la Universitat Rovira i Virgili, y del Colegio de Abogados de Pontevedra. También ha sido fundamental la búsqueda realizada a través de internet, de lo que se deja constancia en la webgrafía que se incorpora al final de este trabajo. Ésta ha sido la vía para acceder a diversas fuentes de información, como resoluciones emitidas por el Valedor do Pobo Galego y del Defensor del Pueblo, documentación emitida por las instituciones de la Unión Europea, así como artículos en acceso libre.

Finalizamos esta introducción llamando la atención sobre la importancia del tema a tratar: el análisis de la normativa de Galicia resulta especialmente interesante, por cuanto es una de las pocas CC. AA. que han aprobado normativa en materia minera, junto con Baleares y Cataluña (aunque en este caso, referida únicamente a la protección de los espacios naturales con ocasión de las actividades mineras). No existe, en la actualidad, ningún trabajo publicado que específicamente aborde el régimen legal de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia<sup>3</sup>; y, los trabajos

---

<sup>3</sup> Desde la perspectiva de la ordenación territorial, *vid.* DIOS VIÉITEZ, María Victoria (2015). *Recursos mineros y ordenación del territorio: un análisis desde la Comunidad Autónoma de Galicia*. Atelier, 143 pp; En relación con el impacto ambiental de las canteras, *vid.* NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (1998). “Repercusións ambientais das canteiras: aproximación xurídica a certas técnicas de control e vías de limitación do impactos”, *Revista galega de administración pública*, núm. 20, 1998, pp. 201-218; Y con las aguas termales, VV. AA. (2009). *Titularidad, competencias y fiscalidad de las aguas minerales y*

que abordan la materia minera desde una perspectiva ambiental, tampoco son abundantes<sup>4</sup>. En todo caso, el estudio y reforzamiento de la efectividad de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, resulta fundamental. En primer lugar, porque el incremento de la demanda de minerales derivada de la transición energética podrá suponer un incremento de las explotaciones mineras, y, ante ello, es preciso contar con una rehabilitación bien regulada, bien planificada, y bien controlada, que permita minimizar y prevenir muchos de los graves impactos ambientales que producen estas actividades. En segundo lugar, porque las cuantiosas ayudas que el Ministerio para la Transición Ecológica destinará en los próximos años para la rehabilitación de las minas de extracción de carbón, pondrán en funcionamiento numerosas rehabilitaciones de espacios afectados, lo que constituye una oportunidad para lograr alcanzar rehabilitaciones efectivas, que aseguren la recuperación de los ecosistemas y el aumento de su resiliencia ante las manifestaciones de la crisis climática. Y, por último, porque la rehabilitación, como faceta del derecho ambiental, si es tomada en serio, también supone un cambio de rumbo, necesario para alcanzar la sostenibilidad en el contexto de la crisis ecológica que define nuestro tiempo.

---

*termales: marco comunitario de protección ambiental*, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.), Aranzadi, 206 pp.

<sup>4</sup> Destacamos, especialmente, la obra de QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Tirant lo Blanch, pp. 253. Aunque su objeto de estudio se centra en el dominio público minero, abogando por su revisión, también realiza interesantes análisis de la normativa ambiental MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*. Tirant lo Blanch, 454 pp.

## CAPÍTULO I

### **Minería y protección del medio ambiente. Una aproximación a la situación y contexto actual de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia**

Damos comienzo a este trabajo realizando una aproximación al contexto en que se incardina el estudio respecto a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras que pretendemos abordar, sentando las bases sobre las que se desarrollará. El punto de partida consistirá en analizar cuáles son los principales impactos ambientales que producen las actividades mineras. Ello nos permitirá comprender la importancia de que a través del Derecho se busque el modo de resolver las tensiones entre minería y medioambiente. A continuación, presentaremos cuáles son los mecanismos jurídicos que tenemos para luchar contra los impactos ambientales de la minería y, en particular, el concepto y finalidad de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras.

No es objeto de nuestro estudio realizar un análisis socio-económico de la minería en Galicia, sino estudiar el régimen jurídico de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras. Pero el Derecho es tributario del contexto en el que se crea y se aplica<sup>5</sup>, y de ello se deriva que, para ser un instrumento eficaz para proteger el medio ambiente, deba responder a las problemáticas que surgen de su aplicación práctica. Por ello, con la finalidad de comprender mejor<sup>6</sup> el régimen jurídico de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, realizaremos una pequeña introducción a los principales retos que se derivan de la situación actual de la minería en un contexto global. A continuación, analizaremos cuál es la situación actual de la minería en Galicia, haciendo especial referencia a los principales cambios normativos que se han producido durante los últimos años. Y, para finalizar, nos centraremos en la situación actual de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras en Galicia, con el propósito de presentar cuáles son las principales problemáticas que se plantean, y cuáles

---

<sup>5</sup> Indica SERRANO MORENO, José Luis (2007). *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Trotta, p. 131, que «el Derecho, además de tradición es historia y, en cuanto tal, el sistema jurídico puede leerse también como un síntoma de una determinada forma histórica de construcción de la relación hombre/naturaleza».

<sup>6</sup> Nos inspiran las palabras de ESQUIROL, Josep María (2006). *El respeto o la mirada atenta. Una ética para la era de la ciencia y de la tecnología*. Gedisa, p. 28, «el primer paso para orientarse o para cambiar una situación consiste en comprenderla»

son las consecuencias que de las situaciones descritas se derivan, en particular, en términos de conflictividad ambiental.

## **1. El impacto ambiental de la minería**

La minería es una actividad económica basada en la extracción de materias primas no renovables. Esto nos sitúa ante una de las primeras problemáticas que plantea desde un punto de vista ambiental ya que, en un planeta de recursos finitos, la extracción de materias primas minerales está abocada a encontrar fin y, por ello, la minería se trata de una actividad intrínsecamente insostenible.

Además, produce elevados impactos ambientales. La reciente rotura de una presa minera en Brumadinho, ocasionó un inmenso daño ambiental, siguiendo la estela del desastre de Mariana, y mostrando las consecuencias más perjudiciales de la minería. Aunque en esta ocasión los desastres ambientales producidos por explotaciones mineras ocurren con un océano de por medio, no resultan extrañas ni a Europa, ni a España. Así, el desastre de Aznalcóllar (España), el de Baia Mare (Rumanía), o la catástrofe del lodo rojo (Hungría), nos mostraron de cerca los riesgos de una actividad con riesgos evidentes, sobre la que es preciso poner en alerta todas las cautelas<sup>7</sup>.

Más allá de estos desastres ambientales, los impactos ambientales de la minería son múltiples y variados<sup>8</sup>, e incluso se prolongan hasta períodos posteriores al cierre de la explotación. Difieren según la fase de actividad en la que se encuentre la explotación minera<sup>9</sup>, el lugar en el que se lleve a cabo, las características del yacimiento, el tipo de

---

<sup>7</sup> En la Comunicación de la Comisión Europea, “Promover el desarrollo sostenible en la industria extractiva no energética de la UE”, de 3 de mayo de 2000 [COM(2000) 265 final], p. 4, se señala que «si bien es cierto que la industria constituye una fuente importante de empleo y de creación de riqueza, sus operaciones exigen la aplicación de importantes medidas de control, a fin de garantizar un nivel elevado de protección tanto del medio ambiente, como de la salud y la seguridad de los trabajadores».

<sup>8</sup> Así se reconoce expresamente por la normativa de minas. En Galicia, la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, comienza su exposición de motivos señalando que «[l]a minería en Galicia es un sector relevante desde el punto de vista socioeconómico que presenta, no obstante, hoy en día, una notoria incidencia sobre el medio ambiente y la ordenación del territorio, lo cual hace precisa una adecuada conciliación del desarrollo del sector minero con la protección de los bienes jurídicos en juego».

<sup>9</sup> En COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea sobre la realización de actividades extractivas no energéticas de conformidad con los requisitos de Natura 2000*, p. 35, se detallan las actividades que en las diferentes fases de una explotación minera pueden ocasionar impactos ambientales. Así, durante la fase de exploración e investigación se pueden llevar a cabo actuaciones de desmonte, perforación del terreno, apertura de zanjas, construcción de carreteras, y tráfico de vehículos. Durante la fase de preparación para la extracción y extracción, se puede producir la eliminación y depósito del material de recubrimiento del suelo y vegetación, el desarrollo de infraestructuras (líneas eléctricas, edificios...), voladuras para desprender las menas y rocas, la extracción y acumulación de las menas y rocas, el tratamiento de las aguas de la mina y superficiales, el vertido de aguas superficiales y freáticas, el descenso del nivel freático, la creación de montañas de rocas de deshecho, y el transporte de materiales. Para el tratamiento de los minerales y rocas, puede ser necesario su trituración o molienda, la

mineral a extraer<sup>10</sup>, y las tecnologías a emplear<sup>11</sup>, y pueden ser directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos<sup>12</sup>. Entre ellos, se encuentran los siguientes:

1. Contaminación atmosférica<sup>13</sup> por polvo y por la emisión de gases de efecto invernadero: con ocasión de las voladuras, arranque, operaciones de carga y descarga, transporte y trituración de los materiales, etc., se produce polvo, que se dispersa con el viento, afectando a los seres vivos<sup>14</sup>. Por otra parte, se necesita emplear maquinaria y vehículos que, por lo general, funcionan mediante el empleo de combustibles fósiles y liberan gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono<sup>15</sup>. Además, las minas de carbón, en activo o abandonadas, liberan metano, que también es un gas de efecto invernadero<sup>16</sup>.
2. Contaminación acústica y vibraciones: se pueden producir diferentes tipos e intensidades de ruido y vibraciones, por las explosiones, procesos de trituración,

---

lixiviación, concentración o tratamiento químico de la mena, la utilización y almacenamiento de sustancias químicas de tratamiento, y la creación de vertederos y depósitos de decantación de residuos. Con el cierre de una explotación minera, se puede asociar la reconstrucción de paredes de la excavación, caras de la cantera y vertederos de residuos, el recubrimiento de depósitos de decantación de residuos reactivos, el vallado de zonas peligrosas, la inhabilitación de carreteras, el derribo de edificios, la siembra y reforestación de zonas perturbadas; la vigilancia y el tratamiento de la calidad de las aguas.

<sup>10</sup> Señala la Comunicación de la Comisión Europea, «Promover el desarrollo sostenible en la industria extractiva no energética de la UE», de 3 de mayo de 2000, [COM(2000) 265 final], p. 9, que la extracción de minerales metálicos produce mayores impactos, dado que puede ser necesario emplear sustancias tóxicas.

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión Europea: *Promover el desarrollo sostenible... cit...*, p. 9.

<sup>12</sup> Se pueden producir cuando en una misma zona existen más explotaciones mineras, o por el efecto de otras actividades industriales, o de otro tipo, que también ocasionen impactos ambientales. Los efectos acumulativos resultarían de la suma de los impactos de todos los proyectos de la zona, y los efectos sinérgicos surgirían por la combinación de ellos.

<sup>13</sup> Las actividades mineras se incluyen en el anexo relativo a las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

<sup>14</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea sobre la realización de actividades extractivas no energéticas de conformidad con los requisitos de Natura 2000*, cit., p. 40. Disponible en: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>15</sup> Resulta especialmente interesante la sentencia dictada por la Land and Environment Court de New South Wales “Gloucester Resources Limited v Minister for Planning [2019] NSWLEC 7”, que deniega la aprobación de un proyecto minero para la extracción de carbón tras un análisis exhaustivo de los efectos que tendría para lograr cumplir los objetivos del Acuerdo de París de 2015, por parte de Australia. Así, en su apartado 556, indica que «the Project should be refused for these reasons alone. The GHG emissions of the Project and their likely contribution to adverse impacts on the climate system, environment and people adds a further reason for refusal. Refusal of the Project will not only prevent the unacceptable planning, visual and social impacts, it will also prevent a new source of GHG emissions...». Disponible en: [caselaw.nsw.gov.au](http://caselaw.nsw.gov.au) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>16</sup> AITEMIN (2014). *Estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las minas abandonadas en España y desarrollo de una mejora metodológica de las minas en el Inventario Nacional de emisiones*. Disponible en: [miteco.gob.es](http://miteco.gob.es) [última consulta: 17 de mayo de 2019].

traslado, carga y descarga de materiales, y circulación de vehículos pesados, entre otros motivos<sup>17</sup>.

3. Desprendimientos y hundimientos de tierra: se pueden derivar de la creación de escombreras, huecos y galerías subterráneas, y por el descenso del nivel freático<sup>18</sup>.
4. Consumo y contaminación del agua: se consumen elevadas cantidades de agua<sup>19</sup> y se puede producir su contaminación por drenaje ácido, lixiviación de metales pesados y por el depósito de sedimentos<sup>20</sup>.
5. Modificaciones hidrológicas e hidrogeológicas: de ser necesario proceder a la desecación de la zona de extracción, se pueden modificar las condiciones hidrogeológicas, ocasionando cambios en la red de drenaje por desequilibrios en la esorrentía superficial e infiltración, pudiendo llegar a afectar a manantiales y humedales cercanos o distantes por cambios en el nivel freático<sup>21</sup>. Asimismo, la acumulación de escombros en los cauces de los ríos, puede ocasionar su modificación<sup>22</sup>.
6. Contaminación, erosión y pérdida del suelo: se puede ocasionar la contaminación del suelo por lixiviados y vertido de residuos contaminantes; Y su erosión, compactación y pérdida de sus horizontes superficiales<sup>23</sup>, por la extracción y arranque de materiales, creación de escombreras y otras

---

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea... cit.* p. 40. Disponible en: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>18</sup> INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (1996). *Manual de restauración de terrenos y evaluación de impactos ambientales en la minería*, p. 69. Disponible: [info.igme.es](http://info.igme.es) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>19</sup> SECRETARIO GENERAL DE LA ONU (2010). *Informe sobre opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería*, p. 11. Disponible en: [undocs.org](http://undocs.org) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos (1986). “El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero”. *Revista de administración pública*, n. ° 111, p. 242.

<sup>21</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea... cit.* p. 38.

<sup>22</sup> Así ocurre en Galicia con los residuos derivados de las explotaciones de pizarra. *Vid.* PARADELO NÚÑEZ, Remigio; CÁRDENES VAN DEN EYNDE, Víctor; BARRAL SILVA, María Teresa (2011). “Descripción da industria galega da lousa e do seu impacto ambiental”. *Revista Real Academia Galega de Ciencias*, núm. 30, pp. 65-90. Disponible en: [ragc.gal](http://ragc.gal) [última consulta: 19 de junio de 2019]; GUTIÉRREZ DEL REY, Francisco (2011). “Explotación da pizarra en Galiza e os seus impactos ambientais”, *Cerna* núm. 65, pp. 36-37. Disponible en: [adega.gal](http://adega.gal) [última consulta: 14 de junio de 2019].

<sup>23</sup> Las actividades mineras de extracción de minerales metálicos no féreos se incluyen como actividades potencialmente contaminantes de los suelos en el Anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

instalaciones de residuos mineros, taludes, tráfico de maquinaria pesada, y construcción de infraestructuras<sup>24</sup>.

7. Generación de residuos: la minería genera grandes cantidades de residuos<sup>25</sup>, y las instalaciones de residuos mineros, como las balsas, pueden provocar graves desastres ambientales si se produce su rotura o mal funcionamiento.
8. Pérdida, degradación y fragmentación de hábitats<sup>26</sup>: pueden ocasionarse por los desmontes, creación de las infraestructuras necesarias para la actividad minera, vertidos y contaminación de aguas y suelos, y por la alteración de los sistemas hidrológicos o hidrogeológicos, entre otros motivos<sup>27</sup>.
9. Perturbaciones en la fauna y flora y desplazamiento de especies: los impactos ambientales que hemos descrito, afectan a la biodiversidad, con distinta intensidad, en función de su duración, magnitud del impacto, tipo, extensión, momento, por los efectos acumulativos que tengan lugar y en función de la sensibilidad de las especies. A consecuencia de ello, se puede producir el desplazamiento de las especies, y reducir su cría y supervivencia.
10. Alteraciones y degradación del paisaje: las explotaciones mineras producen grandes transformaciones en el paisaje<sup>28</sup>, pues afectan a extensas superficies<sup>29</sup> y las transforman mediante desmontes, apertura de huecos, creación de infraestructuras e instalaciones de residuos mineros<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (1996). *Manual de restauración de terrenos...*, *cit.*, p. 69.

<sup>25</sup> En la Comunicación de la Comisión Europea, Promover el desarrollo sostenible..., *cit.*, p. 9 se señala que «la explotación minera se encuentra entre las mayores fuentes de residuos a escala comunitaria». Asimismo, en el Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería, de 23 de marzo de 2017 [2015/2117(INI)], se indica que los residuos de la minería representan un 1/3 de los residuos generados en la UE.

<sup>26</sup> Según la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [art. 1, b], los hábitats naturales «son zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales».

<sup>27</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea... cit.*, p.34.

<sup>28</sup> En Galicia, las zonas de Valdeorras, O Courel y O Val do Louro, sus paisajes se encuentran profundamente afectados por la acumulación de explotaciones mineras, y se considera que se debe llevar a cabo una planificación territorial que aborde sus impactos y para llevar a cabo su rehabilitación. Así se señala en el Borrador de las Directrices da Paisaxe de Galicia. Disponible en: <[cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal)> [última consulta: 29 de mayo de 2019].

<sup>29</sup> Por ejemplo, la mina de Meirama (Cerdeada), tenía una extensión de 613 hectáreas y, la mina de As Pontes, 1.150 hectáreas. Si una hectárea es la extensión de un campo de fútbol, nos podemos hacer una idea de las transformaciones que producen las actividades mineras en el paisaje.

<sup>30</sup> El proyecto de la mina de Touro contempla la creación de dos balsas de residuos mineros, con perímetros cercanos a los 3 kilómetros, y una altura de 80 metros. Continuado con los ejemplos prosaicos, la altura sería equivalente a las torres de la Catedral de Santiago de Compostela. *Vid.* GALICIAPRESS

## **2. La protección del medio ambiente en las actividades mineras a través del Derecho**

Los impactos ambientales descritos y la consideración de la minería como actividad económica que puede generar crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, nos sitúan ante lo que parece una incansable disputa entre dos valores jurídicos enfrentados: la protección del medio ambiente y el crecimiento económico, o, en este caso, el crecimiento del sector minero.

A continuación, analizaremos cuáles han sido, a rasgos generales, los criterios jurisprudenciales que se han seguido para compatibilizar ambos bienes, y, posteriormente, introduciremos las técnicas mediante las que, desde el Derecho, se ha buscado evitar, eliminar, reducir o compensar los impactos ambientales que producen las actividades mineras. Con ello, nos aproximaremos a lo que es el objeto principal de nuestro estudio: la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras.

### **2.1. La compatibilidad entre minería y protección del medio ambiente en función del juicio de ponderación y prevalencia**

En atención a los impactos ambientales señalados, a través del Derecho se busca establecer controles y requisitos que ordenen las actividades mineras y las hagan compatibles con la protección del medio ambiente<sup>31</sup>.

Según el ordenamiento jurídico español y la interpretación que del mismo ha venido haciendo la jurisprudencia, no existe en España la posibilidad de rechazar que se puedan llevar a cabo actividades mineras sin que ello se fundamente en un juicio previo de ponderación entre los bienes jurídicos en juego, a saber: la protección del medio ambiente, y el desarrollo del sector económico minero.

---

(2018).” Se convoca una huelga feminista de 24 horas para el 8 de marzo en Galicia”, [galiciapress.es](http://galiciapress.es) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

<sup>31</sup> En la Comunicación de la Comisión Europea, de 3 de mayo de 2000: «Promover el desarrollo sostenible en la industria extractiva no energética de la UE» [COM(2000) 265 final], se señala que «las operaciones extractivas presentan unas características que hacen necesario mantener un equilibrio riguroso, y a veces delicado, entre intereses económicos, ambientales y sociales. Por una parte, la ubicación de la industria depende de la presencia de yacimientos geológicos cuyo aprovechamiento sea viable; por otra, las operaciones extractivas afectan inevitablemente al medio ambiente y al paisaje, así como a la salud y la seguridad de los trabajadores y los ciudadanos afectados por las emisiones que se producen. Las operaciones extractivas también plantean la cuestión del agotamiento de los recursos no renovables [...] Si bien es cierto que la industria constituye una fuente importante de empleo y de creación de riqueza, sus operaciones exigen la aplicación de importantes medidas de control, a fin de garantizar un nivel elevado de protección tanto del medio ambiente, como de la salud y la seguridad de los trabajadores» [apartado 2.1].

La evolución jurisprudencial sobre el juicio de ponderación parte de una prevalencia de las actividades productivas, frente a la protección del medio ambiente<sup>32</sup>. Marcó un punto de inflexión la aprobación de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), que, en su artículo 45, reconoció el derecho que todos tenemos «a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», y mediante el que impuso a los poderes públicos el deber de «velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Ello dio pie a que la STC 64/1982, de 4 de noviembre, se pronunciase sobre la necesaria toma en consideración de los intereses ambientales en el ámbito de las actividades mineras. Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Según la misma, en virtud del artículo 45 CE «no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para una mejor calidad de vida"»<sup>33</sup>. Por ello, considera que se debe «ponderar en cada caso concreto la importancia para la economía nacional de la explotación de que se trata y el daño que pueda producir al medio ambiente...»<sup>34</sup>. Aplicando este criterio, declara inconstitucional la prohibición con carácter general<sup>35</sup> de las actividades extractivas que se establecía en la ley impugnada, que impedía llevar a cabo actividades extractivas de las secciones C y D (que son las que se consideran de mayor importancia económica), en amplias zonas del territorio, por sustraer a la riqueza nacional los recursos mineros, y porque la protección

---

<sup>32</sup> Así lo indica QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Tirant lo Blanch, pp. 105-106.

<sup>33</sup> FJ 2. A juicio de JORDANO FRAGA, Jesús (2008). Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible. *Cuadernos de derecho local*, núm. 16, p. 63, ello significa que el TC ha interpretado «que el modelo constitucional del desarrollo es de carácter cualitativo y no meramente cuantitativo basado en un ciego productivismo».

<sup>34</sup> FJ 8.

<sup>35</sup> También declaran la inconstitucionalidad de las prohibiciones absolutas e incondicionadas, las SSTC 106/2014, de 24 de junio de 2014, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre y 235/2015, de 5 de noviembre.

del medio ambiente debe armonizarse con la explotación de los recursos económicos<sup>36</sup>. Sin embargo, sí admite que se puedan prohibir las actividades mineras en casos concretos<sup>37</sup>, cuando no exista un interés prioritario<sup>38</sup>, así como la imposición de cargas y requisitos para la protección del medio ambiente, siempre que «no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad»<sup>39</sup>.

Los pronunciamientos del TS también siguen la doctrina establecida por el TC a la hora de considerar necesario realizar una ponderación entre los intereses en conflicto para valorar la legalidad de las prohibiciones de llevar a cabo actividades mineras<sup>40</sup>, si bien, en algunos supuestos, demuestran una mayor sensibilidad ambiental<sup>41</sup>. Además, el TS también considera que no resulta posible establecer prohibiciones generales y abstractas de actividades extractivas, debiendo ser adecuadamente motivadas y tener un alcance limitado<sup>42</sup>.

El juicio de ponderación descrito se puede realizar en diferentes momentos: En un momento anterior a la presentación de los proyectos mineros, por medio de la

---

<sup>36</sup> FJ 6.

<sup>37</sup> Por ello, la STC 170/1989, de 19 de octubre, declaró constitucional la prohibición que se contenía en la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Esta prohibición consistía en la realización de actividades extractivas en los espacios declarados como Zonas de Reserva Natural. Según el TC, «el carácter territorialmente limitado de la prohibición, y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles» [FJ 7].

<sup>38</sup> FJ 6.

<sup>39</sup> FJ 5.

<sup>40</sup> Especialmente interesante para Galicia resulta la STS de 15 de octubre de 2010 (rec. 645/2008), que resuelve en relación a la prevalencia de una explotación de cuarzo frente a la conservación de la integridad física y jurídica de montes vecinales en mano común, considerando que ésta última es la que ha de prevalecer.

<sup>41</sup> Así, la STS de 26 de diciembre de 1989 (res. 1757/1989), que se pronuncia sobre un conflicto por extracción de turba en el Parque Nacional de Daimiel, señaló que «cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables han de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que en caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural. Y ello porque el medio ambiente natural es el supersistema que integra los demás. Y, como también es propio de todo sistema, los distintos subsistemas han de sacrificar su optimización en beneficio del sistema global» [FJ 6]. También cuando se trata de adoptar medidas cautelares, se aboga por dar prevalencia al medio ambiente, como así lo indica JORDANO FRAGA, Jesús (1998). «El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS». *Revista de administración pública*, núm.145, pp. 169-198.

<sup>42</sup> Por todas, *vid.* STS 2006/2016 de 19 de septiembre de 2016 (rec. 2081/2015), que contiene una completa recopilación de las sentencias dictadas por el TS en la materia. En cuanto a la interpretación que se realiza desde la jurisprudencia comunitaria, a juicio de JORDANO FRAGA, Jesús ((2008). Un desafío para..., *cit.*, p. 72, «la doctrina del Tribunal Constitucional que consagra como modelo constitucional el desarrollo sostenible contrasta con la progresiva afirmación de la prevalencia del bien jurídico medio ambiente en el Derecho Ambiental de la Unión Europea y en la doctrina del TJCE».

planificación territorial<sup>43</sup> (sometida a evaluación de impacto ambiental estratégica), o por medio de las limitaciones que se imponen a la implantación de nuevas actividades mineras en virtud instrumentos urbanísticos o limitaciones en planes de ordenación de los recursos naturales y planes rectores de uso y gestión (en espacios naturales protegidos)<sup>44</sup>.

La ponderación también tiene lugar en un momento posterior, cuando ha de decidirse si en un espacio determinado, en el que en principio se pueden llevar a cabo actividades mineras, los proyectos a realizar resultan compatibles con la protección del medio ambiente. En este caso, el juicio de ponderación se integra dentro de las técnicas de intervención administrativa consistentes en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, la evaluación adecuada de impacto ambiental (cuando las actividades puedan afectar de forma apreciable a espacios integrados en la red Natura 2000)<sup>45</sup>, los planes de restauración, a través de los cuales se materializa la obligación de rehabilitar los espacios afectados por actividades mineras, así como en el procedimiento de otorgamiento de los títulos mineros<sup>46</sup>.

Por otra parte, para hacer compatible las actividades mineras con la protección del medio ambiente, a éstas también les resulta de aplicación diversa normativa ambiental,

---

<sup>43</sup> En relación con los instrumentos de ordenación del territorio, el art. 122 de la LEMI impide que en ellos puedan contenerse prohibiciones de carácter genérico. Este artículo se introdujo con la disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

<sup>44</sup> Respecto a las limitaciones en espacios naturales protegidos, *vid.* DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016). “Las tensiones entre minería y espacios naturales protegidos: su consideración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, pp. 167-184; RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018). Minería y medio ambiente: las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 76, pp. 79-101; y RAMOS MEDRANO, Jose Antonio (2016). “La prohibición de actividades mineras en la ordenación territorial y urbanística, a la luz de la Jurisprudencia”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 62, 1-15

<sup>45</sup> En estos casos, el juicio de prevalencia, en realidad, consiste en valorar si estamos ante una razón imperiosa de interés público de primer orden que permita realizar el proyecto, aun cuando se pueda afectar significativamente al espacio en cuestión. Entre estas causas de primer orden, estarían las económicas, de acuerdo con el art. 6.4 de la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats, pero habrán de tener la consideración de «razón imperiosa de interés público de primer orden». Al respecto, *vid.* COMISIÓN EUROPEA (2019). Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats [2019/C 33/01].

<sup>46</sup> El art. 24 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia dispone que si la solicitud de un derecho minero afectase a otro derecho preexistente o a otros usos de interés público, el órgano minero deberá pronunciarse sobre su compatibilidad o incompatibilidad, así como sobre su prevalencia, y para ello tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) viabilidad del interés económico de la solicitud; b) Incidencia en el entorno natural y social, paisaje y medio rural; c) Su repercusión sobre otras infraestructuras de interés público. Si se estima que la solicitud resulta incompatible con un derecho minero preexistente, se pondrá fin al procedimiento mediante resolución motivada;

como la que se contiene en determinados preceptos de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, LEMI)<sup>47</sup>, así como la dictada en materia de aguas, residuos (en aquello no regulado por la normativa específica minera), calidad del aire y ruidos, entre otras. En especial, las plantas de tratamiento de minerales asociadas a las explotaciones mineras, se encuentran sujetas a la obtención de una autorización ambiental integrada, de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, cuando se trate de instalaciones incluidas en el anexo I de esta norma.

## **2.2. La protección del medio ambiente a través la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras**

Las actividades mineras no pueden suponer la degradación permanente del espacio en que se llevan a cabo, sino que deben ser contempladas como usos del suelo de carácter temporal. Por ello, mientras se realizan las labores de extracción, y hasta su finalización, debe ejecutarse la rehabilitación de los espacios afectados, de manera que, al finalizar las labores de rehabilitación, se encuentren en unas condiciones satisfactorias. Como expresa la STS 1404/2018, de 20 de septiembre de 2018 (rec. 4396/2017), «en el marco normativo actual, la restauración del territorio, se ha convertido en una prioridad que ha de tenerse presente desde antes del inicio de la actividad, siendo un medio para evitar o reducir los daños sobre la salud de las personas y el medio ambiente, y una oportunidad para dotar de una segunda vida al espacio afectado por la actividad extractiva»<sup>48</sup>.

La obligación de rehabilitar se impone a quienes realicen actividades mineras<sup>49</sup>, por medio de la obligatoria presentación, para su autorización por parte de la autoridad minera, de los planes de restauración. Las obligaciones de rehabilitación que se contemplan en los planes de restauración deben ajustarse a los requerimientos de su normativa específica, esto es, 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 (en adelante, RD 975/2009). Esta normativa, define la rehabilitación como el «tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras de forma que se devuelva el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se

---

<sup>47</sup> Arts. 5.3, 17.2, 20.2.a), 33.2, 66, 69 y 110 LEMI.

<sup>48</sup> FJ 5.

<sup>49</sup> *Vid.* infra capítulo 3, apartado 1.2, respecto al ámbito de aplicación de los planes de restauración.

refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados»<sup>50</sup>.

De la anterior definición se derivan las siguientes conclusiones. En primer término, el RD 975/2009 impone que se devuelvan los terrenos a un estado satisfactorio, y no a su estado originario. Por tanto, la rehabilitación no tiene por qué consistir en la restauración de los terrenos a su estado anterior. Por ello, aunque los verbos restaurar y rehabilitar son empleados como sinónimos<sup>51</sup>, a nuestro parecer, es el verbo rehabilitar<sup>52</sup> el que debe ser empleado, tal y como se hace en el RD 975/2009<sup>53</sup>. En este sentido, MONTOYA MARTÍN señala que el término restauración no resulta adecuado, al no contemplar la perspectiva integral con la que se debe abordar el tratamiento de los terrenos afectados por actividades mineras, pues éste «no se limita a una recuperación de los terrenos o espacios a su estado originario, sino que incluye la planificación de los nuevos usos futuros»<sup>54</sup>.

En segundo término, una vez determinado que la rehabilitación no tiene por qué ser sinónimo de restauración, es preciso señalar que la rehabilitación constituye un

---

<sup>50</sup> Art. 3.7.a) RD 975/2009.

<sup>51</sup> Así se comprueba en el Diccionario de sinónimos y antónimos (2004), vol. 2, Espasa Calpe, p. 1173, en el que restauración se presenta como sinónimo reparación, renovación, recuperación y rehabilitación. Y así también lo hace la normativa que resulta de aplicación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, esto es, el RD 975/2009, pues si bien establece la obligación de aprobar planes que denomina de restauración, cuando analiza su contenido, se refiere a las medidas a adoptar como de rehabilitación, y también en el título de la norma se emplea el verbo rehabilitar.

<sup>52</sup> Según la Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua* (ed. 23ª). el verbo restaurar, en lo que a nosotros nos interesa, contiene las siguientes acepciones: «1. Recuperar o recobrar; 2. Reparar, renovar o volver a poner algo en el estado o estimación que antes tenía; En cuanto al verbo rehabilitar, se define como: 1. Habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado». Disponible en: [<rae.es>](http://rae.es) [última consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>53</sup> El RD 975/2009 también opta por emplear el término rehabilitación, lo que se justifica, de acuerdo con el apartado III de su exposición de motivos, por ser un concepto «más exacto y acertado, pues rehabilitación se define como el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras de forma que se devuelva el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados». A pesar de ello, se decide mantener el concepto (más bien la terminología), de «plan de restauración» de acuerdo con la terminología tradicional derivada del artículo 45.2 de la Constitución. En conclusión, la justificación ofrecida por el RD 975/2009 es autorreferencial, pues se justifica en base a la propia definición de rehabilitación que se contiene en su art. 3.7.a), sin explicar por qué ésta misma definición no podría predicarse respecto a la restauración, por lo que, a nuestro juicio, no aporta mayor luz a la cuestión.

<sup>54</sup> MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2017). «La regeneración de las zonas mineras: aspectos ambientales y territoriales». En: GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.). *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie: Claves del Gobierno Local, núm. 23, p. 158, si bien esta autora defiende que se debe emplear el verbo regenerar.

concepto jurídico indeterminado<sup>55</sup>. Por ello, no resulta posible determinar *a priori* en qué consistirá la rehabilitación, sino que dependerá de las circunstancias concurrentes en cada caso, esto es, en función del tipo de explotación y del espacio en que haya de efectuarse.

Como señala la STC 64/1982, de 4 de noviembre, la armonización entre los intereses ambientales y económicos presentes en las actividades mineras «requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible<sup>56</sup>». Por tanto, en relación a la rehabilitación, también se debe realizar el juicio de ponderación, a fin de sopesar si las condiciones que se imponen para la rehabilitación son adecuadas para armonizar el conflicto de intereses entre la protección del medio ambiente y el crecimiento económico derivado de la explotación de los minerales<sup>57</sup>. Por tanto, la configuración de la rehabilitación como concepto jurídico indeterminado supone que la Administración minera podrá denegar el título minero solicitado con fundamento en la insuficiencia o carencias del plan de restauración<sup>58</sup>, y también podrá conllevar el derecho a una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración si se considera que la operación de valoración respecto a la suficiencia del plan de restauración, llevada a cabo por la Administración, no resulta razonable o razonada<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas... cit.*, p. 170, aunque emplea el término restauración, considera que es un concepto jurídico indeterminado.

<sup>56</sup> FJ 8.

<sup>57</sup> Así lo efectúa, por ejemplo, la STSJ de Castilla y León, de 30 de marzo de 2010 (rec. 1219/2004), que, en relación a la denegación de la autorización de un plan de restauración, considera que la Administración habría «ejercitado de manera razonada y razonable las facultades que el ordenamiento jurídico le concede respecto del otorgamiento de la autorización en cuestión, pues justifica cumplidamente las circunstancias medioambientales que desaconsejaban la actuación minera pretendida» FJ 5. En igual sentido se pronuncia, la STS de 5 de junio de 2007 (rec. 9139/2003).

<sup>58</sup> Art. 5.2 RD 975/2009.

<sup>59</sup> Siempre que, además, se cumplan los requisitos que la jurisprudencia viene exigiendo. Según la STS de 5 de junio de 2007, (rec. 9139/2003), estas exigencias se concretan en que «el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor [...] Por lo que se refiere a las características del daño [...] habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, concretando [...] que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley [...]». La responsabilidad patrimonial de la Administración se regula en la sección 1ª, capítulo IV, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

### 3. La situación actual de la minería en un contexto global

La situación de la minería en Galicia, y la importancia de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, no se puede comprender haciendo abstracción de cuál es el contexto global en el que se incardina. Las actividades mineras se sustentan en la extracción y apropiación de los recursos naturales, mayoritariamente, del Sur global<sup>60</sup> o de la periferia, para lograr satisfacer las crecientes necesidades materiales de la población mundial. Además, como hemos visto, las actividades mineras producen graves impactos ambientales, que contribuyen al cambio global, afectando a las formas de vida, transformando el territorio y el paisaje conocido, hasta el punto de que si podemos hablar de Antropoceno<sup>61</sup>, éstas habrán sido protagonistas de su configuración geomorfológica, y corresponsables de asentar los cimientos para el crecimiento material que sustenta el desarrollo económico del Norte global. Así, las actividades mineras habilitan el crecimiento sin límites que, en un planeta que no puede sostenernos el pulso, acaba por generar la crisis ecológica y climática en la que nos hallamos inmersos<sup>62</sup>.

La pérdida de biodiversidad creciente es una de las consecuencias del impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente<sup>63</sup>, y, entre los agentes de transformación

---

<sup>60</sup> Vid. JARIA I MANZANO, Jordi (2016 “La externalización de costes ambientales en el acceso a los recursos naturales: marco institucional y distribución inequitativa”, Working Paper n.º 4, *Proyecto Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global (DER2013-44009-P)*, Ministerio de Economía y Competitividad. Disponible en: [dret-public.urv.cat](http://dret-public.urv.cat) [última consulta: 30 de mayo de 2019]. También se destaca en INTERNACIONAL RESOURCE PANEL (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*. United Nations Environment Programme, p. 27, al indicar que «the material footprint of high-income regions is greater than their domestic material consumption, indicating that consumption in these countries relies on materials from other countries through international supply chains». Disponible en: [wedocs.unep.org](http://wedocs.unep.org) [última consulta: 19 de mayo de 2019].

<sup>61</sup> Como apunta JARIA I MANZANO, Jordi (2016). “El Derecho, el Antropoceno y la Justicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, n.º 2, p. 9, el término fue acuñado por Paul J. Crutzen, en su artículo “Geology of mankind”, publicado en la revista *Nature* en el año 2002. Aunque aún no ha sido reconocido de un modo oficial por la Comisión Internacional de Estratigrafía de la Unión Internacional de Ciencias Geológicas, que se encarga de supervisar la tabla de tiempo geológica oficial, cada vez cuenta con más apoyo, apunta el autor que sirve para representar de forma apropiada la realidad y «reconocer el potencial adquirido por la especie humana de manipular su propio entorno de vida» De hecho, el 21 de mayo de 2019, fue reconocido como una nueva era geológica por parte del Working Group on the Anthropocene, por amplia mayoría.

<sup>62</sup> La huella ecológica actual, a escala global, se calcula en 1,7 planetas Tierra, como se indica en [footprintnetwork.org](http://footprintnetwork.org) [última consulta: 29 de mayo de 2019].

<sup>63</sup> Se advierte que 1 millón de especies se encuentran al borde de la extinción, en IPBES (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Disponible en: [ipbes.net](http://ipbes.net) [última consulta: 29 de mayo de 2019];

antrópica, las actividades mineras desempeñan un papel principal<sup>64</sup>. Por ello, es fundamental que, a la hora de proyectar nuevas explotaciones mineras, se valoren adecuadamente los impactos que tendrán en términos de pérdida de biodiversidad y que, de realizarse, éstas se lleven a cabo del modo más respetuoso posible con el medio ambiente. En este sentido, como veremos a lo largo de este trabajo, existen limitaciones para que las actividades mineras se realicen en espacios naturales protegidos, y sus consideraciones ambientales determinan las exigencias de las rehabilitaciones que en ellos deban de realizarse<sup>65</sup>. Además, la pérdida de biodiversidad, y la normativa aprobada para poder revertir y detener dicho proceso, exigen impulsar decisivamente la rehabilitación de los espacios afectados, e incorporar el componente ecológico o enfoque por ecosistemas en las técnicas de rehabilitación. En este sentido, la rehabilitación ecológica de espacios afectados por actividades mineras se plantea como una perspectiva de actuación a promover para poder restaurar el medio ambiente, de gran importancia en el contexto actual<sup>66</sup>.

La crisis climática<sup>67</sup> también es fruto de los patrones que guían la extracción, producción y consumo de materias primas<sup>68</sup>. Para hacerle frente, y poder así cumplir con los mandatos del Acuerdo de París de 2015<sup>69</sup>, y con los compromisos de la UE<sup>70</sup> en

---

<sup>64</sup> El 90% de la pérdida de diversidad biológica y del estrés hídrico se debe a la extracción y la transformación de los recursos naturales. Así se destaca en INTERNACIONAL RESOURCE PANEL (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*. United Nations Environment Programme, p. 27. Disponible en: [wedocs.unep.org](http://wedocs.unep.org) [última consulta: 19 de mayo de 2019].

<sup>65</sup> Vid. *infra* capítulo 3, apartado 3.3.

<sup>66</sup> Vid. *infra* capítulo 3, apartado 4.

<sup>67</sup> Emergencia climática, o crisis climática, son expresiones que cada vez se escuchan con más frecuencia, y que se declaran con solemnidad y aparente convencimiento, a la espera de confirmarse si el devenir de la acción política evolucionará en coherencia. El último informe del IPPC (2018). *Special Report Global Warming of 1,5°C*, advierte que se debe limitar al aumento de las temperaturas a 1,5 °C, para evitar fenómenos meteorológicos extremos, y que en 2050 debe alcanzarse el objeto de cero emisiones netas de dióxido de carbono a nivel mundial. Disponible en: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch) [última consulta: 29 de mayo de 2019].

<sup>68</sup> En las últimas cinco décadas, la población global se ha duplicado y la extracción de minerales se ha triplicado. Asimismo, la extracción y el procesamiento de recursos para convertirlos en materiales, combustibles y alimentos generan aproximadamente la mitad del total de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo (sin tener en cuenta los impactos climáticos relacionados con el uso de la tierra). Vid. INTERNACIONAL RESOURCE PANEL (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future...cit.*, p. 27.

<sup>69</sup> Tanto la UE como España son parte del Acuerdo de París, y éste tiene como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero muy por debajo de los 2 °C, y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 ° [art. 2, a) del Convenio de París].

<sup>70</sup> En relación con los compromisos de mitigación, el Acuerdo de París no impone objetivos de reducción de emisiones vinculantes para las Partes, sino que las Partes deben preparar, comunicar y mantener medidas de mitigación que permitan cumplir el objetivo de sus contribuciones, a fin de alcanzar la reducción de emisiones perseguida. En tal sentido, para el período 2013-2020, el Consejo de la Unión Europea acordó, en sus conclusiones de 9 de marzo de 2012, aprobar una reducción del 20% para el

materia de mitigación, es preciso acometer una transición energética que nos conduzca hacia la descarbonización de la economía. Y ello tiene extraordinarias consecuencias en las actividades mineras. Así, por una parte, las minas de carbón se ven abocadas a su cierre<sup>71</sup>, mientras se abren las puertas a inversiones millonarias que garanticen su adecuada rehabilitación<sup>72</sup>; y, por la otra, la transición energética necesita de la obtención de nuevos minerales con los que abastecer su base material<sup>73</sup>.

Frente a las problemáticas ambientales descritas, la minería no tiene visos de reducirse, tanto por el incremento de la demanda de minerales metálicos derivada de la transición energética<sup>74</sup> como por las previsiones de aumento de la población mundial pues, en la actualidad, de la minería dependen buena parte de los sectores económicos, como los de la construcción, industria química, automovilística, entre otros, y los minerales resultan esenciales para mantener nuestro ritmo de vida. Por este motivo, se prevé que el

---

conjunto de la Unión Europea (respecto a los niveles de 1990). Adoptado el Acuerdo de París, la Unión Europea comunicó, el 6 de marzo de 2015, sus contribuciones determinadas a nivel nacional según las cuales se fijaba el objetivo de reducir sus niveles de emisión de gases de efecto invernadero en al menos un 40% (en relación con los niveles de emisiones de 1990) durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2021, y el 31 de diciembre de 2030, de acuerdo con las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de octubre de 2014 y con la Estrategia para el clima y la energía en el período 2020 a 2030, definida por la Comisión Europea.

<sup>71</sup> Lo que, por otra parte, ya venía impuesto en virtud de la Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas [OJ L 336, 21.12.2010, pp. 24-29], que obligaba a las minas de carbón a devolver las subvenciones recibidas en la UE, en caso de que no se procediese al cierre en 2018. Por ahora, solo dos explotaciones mineras de carbón se plantean su continuidad en España.

<sup>72</sup> Pese a que la rehabilitación ha de correr a cargo de los explotadores mineros, como analizaremos a lo largo de este trabajo, las ayudas aprobadas para la rehabilitación de las zonas afectadas por las minas de carbón ascienden a 20 millones de euros. Así consta en: [<miteco.gob.es>](http://miteco.gob.es) [última consulta: 29 de mayo de 2019]. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas ayudas, que se conceden en desarrollo del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027, únicamente podrán ir destinadas a aquellas empresas que no estén en declaradas en situación concursal, por lo que el Estado asumirá buena parte de los costes de la rehabilitación de los espacios afectados. Al respecto, *vid.* PLANELLES, Manuel (2019). “El Estado asumirá el coste de la restauración ambiental de las últimas minas de carbón”, [<elpais.com>](http://elpais.com) [última consulta: 29 de mayo de 2019].

<sup>73</sup> RIECHMANN, Jorge (2019). “La nueva oleada de extractivismo verde”. Blog de Jorge Riechman: *tratar de comprender, tratar de ayudar*. Disponible en: [<tratarde.org>](http://tratarde.org) [última consulta: 30 de mayo de 2019], recoge y traduce las palabras de Asad Rehman, quien afirma que «[e]n un postrero giro irónico, la extracción de los mismos minerales necesarios para nuestras nuevas tecnologías verdes dará como resultado un debilitamiento de la resiliencia de los ecosistemas, que resulta crucial para amortiguar y mitigar los impactos del cambio climático irreversible»

<sup>74</sup> Sobre los retos que plantea la transición energética, en relación a la nueva demanda de minerales, se pronuncia el BANCO MUNDIAL (2017). *The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future*. World Bank Publications, p. 14, en los siguientes términos: «a green technology future is materially intensive and, if not properly managed, could bely the efforts and policies of supplying countries to meet their objectives of meeting climate and related Sustainable Development Goals. It also carries potentially significant impacts for local ecosystems, water systems, and communities. A dialogue is required at the national and civil society levels within resource-rich developing countries, between the mining-metals and climate-environmental-clean-energy constituencies, to develop a path forward that aligns a potential growing market for key commodities with a sustainable future». Disponible en: [<documents.worldbank.org>](http://documents.worldbank.org) [última consulta: 30 de mayo de 2019].

consumo de materias primas siga creciendo en las próximas décadas, aproximadamente en un 110 %, y ello traerá de la mano un crecimiento de la actividad minera, que se estima que aumentará desde 88 mil millones de toneladas extraídas anualmente en 2015, hasta las 190 mil millones de toneladas en 2060 -lo que supone un incremento superior al doble-. Además, la construcción de edificios y nueva infraestructura, se estima que implicará un aumento del 2,2 % anual en la extracción de minerales metálicos, hasta 2060, alcanzando un crecimiento total del 59%.

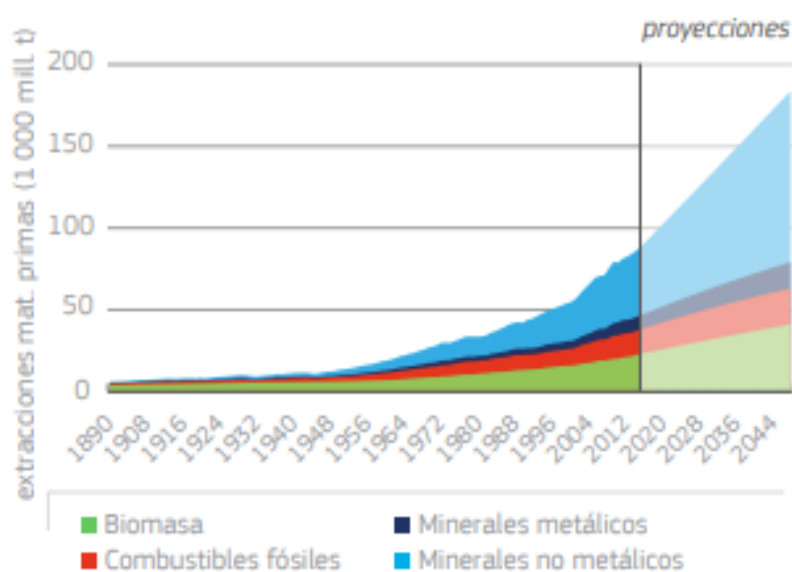


Gráfico 3. Prospectiva de la demanda de materias primas  
Fuente: Comisión Europea (2019)

Ante la necesidad creciente de minerales, y la dependencia exterior de la UE respecto al suministro de minerales metálicos, desde instancias europeas se busca y se promueve -mediante la financiación que ofrece el Programa Horizonte 2020<sup>75</sup>-, crear una industria extractiva europea, que garantice el suministro de minerales considerados como estratégicos, y, en algunos casos, críticos<sup>76</sup>. En tal sentido, se aprobó la Comunicación

<sup>75</sup> Vid. [ec.europa.eu/programmes/horizon2020](http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020) [última consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>76</sup> Los minerales críticos o fundamentales son aquellos respecto a los que la dependencia de la UE es mayor, teniendo en cuenta su valor económico, y los riesgos de suministro que presentan. La última lista actualizada de minerales críticos se contiene en Comunicación de la Comisión de 13 de septiembre de 2017, relativa a la lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE [COM(2017) 490 final]. Según se destaca en esta comunicación, son 27 las materias que hoy en día se consideran críticas y China es el país más influyente en términos de suministro mundial de la mayoría de las materias primas fundamentales, seguida de Brasil, EE. UU., Rusia y Sudáfrica. Además de la concentración de la extracción de estos minerales en los países mencionados, muchos de ellos presentan bajos índices de sustitución y reciclado.

de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, de 14 de noviembre de 2008, «Iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo»<sup>77</sup>. En ella se destaca la dependencia que presenta la UE respecto a la obtención de «metales de “alta tecnología” como el cobalto, el platino, el titanio y las tierras raras y se indica que «la UE no logrará cambiar el rumbo hacia una producción sostenible basada en productos no nocivos para el medio ambiente sin estos metales de alta tecnología». La iniciativa señala que la acción de la UE debe basarse en tres pilares: el primero busca garantizar el acceso a las materias primas en los mercados internacionales en las mismas condiciones que otros competidores industriales. Para ello, la actuación de la UE debería enfocarse por medio de la diplomacia, cooperación internacional, política comercial y de desarrollo.

El segundo pilar considera necesario establecer condiciones marco adecuadas en la UE para potenciar un suministro sostenible de materias primas de fuentes europeas. En este sentido, se «recomienda simplificar las condiciones administrativas y agilizar la tramitación de los permisos necesarios para las actividades de exploración y extracción»<sup>78</sup> y aumentar la base de conocimientos sobre los yacimientos minerales de la UE, promoviendo proyectos de investigación, entre otros aspectos.

El tercer pilar se refiere al fomento de la eficiencia de recursos y a promover el reciclaje para reducir el consumo de la UE de materias primas primarias y disminuir su dependencia relativa de las importaciones. Ante este reto, se plantean diversas opciones, como explorar otras vías de obtención de minerales más eficientes y respetuosas con el medio ambiente, impulsar la minería submarina<sup>79</sup>, e incluir la economía circular<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> COM(2008) 699 final. La exposición de motivos de esta iniciativa resulta reveladora, así, se indica que los costes crecientes y alta dependencia de la UE respecto a las materias primas no energéticas, constituyen factores de importancia creciente para la competitividad de la UE, y que, por ello, resulta fundamental forjar una respuesta a escala de la UE, y respecto a la descripción que se hace de la situación, se indica que si bien la UE posee muchos yacimientos de minerales «su exploración y extracción sufren una competencia creciente de distintos usos de la tierra y de un medio ambiente dotado de una elevada regulación, así como limitaciones tecnológicas para el acceso a los yacimientos de minerales. Por otra parte, la UE depende en gran medida de las importaciones de materias primas de importancia estratégica, que son objeto creciente de distorsiones del mercado. Y al mismo tiempo, es posible garantizar los suministros de materias mejorando la eficiencia de los recursos y su reciclaje».

<sup>78</sup> Apartado 2.2

<sup>79</sup> La Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de septiembre de 2012, sobre crecimiento azul: «Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible» [COM(2012) 494 final], pp. 12-13. indicaba que «se prevé, sin embargo, que, antes de que finalice 2020, el 5 % de los minerales utilizados en el mundo (incluidos el cobalto, el cobre y el zinc) proceda ya del lecho de los océanos y que, para 2030, esa proporción llegue al 10 %»; Y también se hacía referencia al impuso de la minería submarina en la Comunicación de la Comisión de 13 de septiembre de 2017, relativa a la lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE [COM(2017) 490 final]. Sin embargo, el Parlamento Europeo se muestra contrario a esta posibilidad, y en su Resolución de 16 de enero de 2018, sobre la gobernanza

también en el ámbito de la gestión de los residuos mineros, promoviendo la investigación y puesta en práctica de técnicas como la minería de vertedero o la recuperación de minerales de los residuos mineros. Al respecto, la Comunicación de la Comisión Europea, de 2 de diciembre de 2015, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”<sup>81</sup>, incluye un apartado dedicado a las materias críticas, y se indica que «aumentar la recuperación de las materias primas críticas es uno de los retos que deben abordarse en la transición hacia una economía más circular»<sup>82</sup>. En el anexo incorporado a la Comunicación, se contienen el plan de acción para la economía circular y, entre las medidas a adoptar respecto a los minerales críticos, se contemplan las siguientes: elaborar un informe sobre las materias primas críticas y la economía circular<sup>83</sup>; mejorar el intercambio de información entre fabricantes y empresas de reciclado sobre los productos electrónicos; elaboración de normas europeas para el reciclado eficiente de los residuos electrónicos, baterías y otros productos complejos al final de su vida útil; y la puesta en común de las mejores prácticas para la recuperación de materias primas críticas de residuos de la minería y vertederos<sup>84</sup>.

En España, aunque la importancia de la minería en términos económicos<sup>85</sup> y de generación de empleo se ha visto reducida con el paso de los años, las nuevas demandas

---

internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 [2017/2055(INI)] «pide a la Comisión y a los Estados miembros que apoyen la elaboración de una moratoria internacional sobre las licencias comerciales de explotación minera de los fondos marinos hasta que se hayan estudiado e investigado lo suficiente los efectos de la minería sobre el medio marino, la biodiversidad y las actividades humanas en el mar, y se hayan entendido todos los posibles riesgos» [apartado 42].

<sup>80</sup> Sobre la economía circular, *vid.* SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2016). “Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, pp. 36-45. Disponible en: [mapa.gob.es](http://mapa.gob.es) [última consulta: 19 de junio de 2019]; PUENTES COCIÑA, Beltrán (2018). “¿España circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, pp. 1-39. Disponible en: [raco.cat](http://raco.cat) [última consulta: 19 de junio de 2019].

<sup>81</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>82</sup> Apartado 5.5.

<sup>83</sup> Al respecto, se publicó VV. AA. (2017). *Critical Raw Materials and the Circular Economy – Background report*. Publications Office of the European Union, pp. 102. Disponible en: [publications.jrc.ec.europa.eu](http://publications.jrc.ec.europa.eu) [última consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>84</sup> Al respecto, se publicó VV. AA. (2019). *Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills*. Publications Office of the European Union, pp. 129. Disponible en: [publications.jrc.ec.europa.eu](http://publications.jrc.ec.europa.eu) [última consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>85</sup> En CÁMARA DE COMERCIO DE ESPAÑA (2018). “Análisis del impacto de la industria extractiva en el conjunto de la economía española”. En IGME (Ed.), *Panorama Minero 2017*, pp. 14-15, se indica que «el efecto indirecto estimado de la industria extractiva en el valor de la producción total de la economía se ha movido entre los 7.063 millones de euros de 2010 y los 5.048 millones en 2014. El efecto indirecto en el VAB de la economía española osciló entre los 3.006 millones de euros en 2010 y los 2.108 millones en 2014. Finalmente, se estima que la industria extractiva generó de forma indirecta casi 55.000 empleos en 2010, cifra que ha ido disminuyendo hasta situarse en 35.400 empleos en 2014». Asimismo, «el valor de la producción de esta rama de actividad pasó de representar el 0,41% del valor total de la

de minerales, el incremento de sus precios<sup>86</sup>, y las nuevas tecnologías disponibles, que permiten el acceso a minerales que anteriormente no resultaban de posible extracción o ésta resultaba muy costosa<sup>87</sup>, apuntan a un resurgimiento de la minería metálica<sup>88</sup>. En particular, la necesidad de abastecimiento de minerales estratégicos, como el litio y cobalto -necesarios para las baterías de los vehículos eléctricos, paneles solares, teléfonos y otros aparatos electrónicos-, ocasiona la búsqueda de nuevos yacimientos en el territorio europeo y español.

#### 4. La situación actual de la minería en Galicia

La minería aporta el 1,22% del PIB de Galicia<sup>89</sup>, y representa el 10% de la producción minera de España, por detrás de Andalucía, Cataluña y Castilla y León. En la

---

producción de la economía española (8.325 millones de euros) en 2010, a representar el 0,30% en 2014 (5.950 millones de euros). En lo que se refiere a la creación de riqueza, el peso del VAB de la industria extractiva respecto al VAB total de España se redujo del 0,35% en 2010 (3.478 millones de euros), al 0,25% en 2014 (2.396 millones de euros). Por último, si en 2010 la industria extractiva daba empleo de modo directo, aproximadamente, a 43.500 trabajadores, el 0,24% del empleo total generado por la economía española, en 2014 el número de puestos de trabajo generado por esta rama de actividad fue de 29.500, el 0,18% del total».

<sup>86</sup> El precio internacional del cobalto se disparó un 127% en 2017, el del cobre, un 30%, el del wolframio, un 27%, y el del litio casi se ha duplicado desde 2015. Así se indica en: LÓPEZ, Pablo (2019). “La fiebre del litio: ilusión y alarma en el gran filón del noroeste peninsular”, [elconfidencial.com](http://elconfidencial.com) [última consulta: 30 de mayo de 2019].

<sup>87</sup> Pero esto también plantea problemas ambientales. Al respecto, el Parlamento Europeo, en su Informe sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería, de 23 de marzo de 2017, [2015/2117(INI)], expresó que «lamenta la tendencia en la exploración minera europea a optar por recursos de calidad inferior y situados a mayor profundidad, lo que se traduce en la extracción de más material para producir el metal deseado; pide a los Estados miembros que utilicen de la mejor forma posible la roca estéril para sustituir el material de roca virgen siempre que sea posible; expresa su profunda preocupación por la eficiencia de los procesos de tratamiento químico, pues una ratio menor mena/roca encajonante significa un mayor número de residuos de extracción y tratamiento y, por tanto, de residuos mineros producidos por tonelada de metal» [apartado 26].

<sup>88</sup> Así lo alertan grupos ecologistas, como Ecologistas en Acción. [ecologistasenaccion.org](http://ecologistasenaccion.org) [última consulta: 30 de mayo de 2019]. Y así se indica en los siguientes artículos periodísticos: AUNIÓN, Juan Antonio (2015). “La vuelta a la mina” [elpais.com](http://elpais.com); JIMÉNEZ, Félix (2018). “Organizaciones ecologistas denuncian el boom de la minería especulativa”, [elsaltodiario.com](http://elsaltodiario.com); EIZALDE, Inma (2018). “Varias provincias se unen para luchar contra la minería a cielo abierto en España”, [diario16.com](http://diario16.com); LOSA, José Luis (2017). “La minería andaluza resurge tras 3.000 millones de euros de inversión”, [eleconomista.es](http://eleconomista.es); ÁLVAREZ, Rosa (2018). “Todas a una por la minería”, [abc.es](http://abc.es) [última consulta: 31 de mayo de 2019]. En particular, se tratar de volver a extraer mineral en la mina de Aznalcóllar, y se inició la ejecución de proyectos mineros en Ríotinto (sobre el que TSJ anuló la autorización ambiental unificada, y posteriormente señaló que no se podían reiniciar los trabajos mineros sin haber obtenido la autorización anulada, al respecto, vid. MORENO, Silvia (2018). “El TSJA anula la autorización ambiental otorgada por la Junta a la mina de Ríotinto”, [elmundo.es](http://elmundo.es); y MORENO, Silvia (2019). “Otro revés judicial a la política minera del Gobierno de Susana Díaz”, [elmundo.es](http://elmundo.es)), y Cobre las Cruces (paralizada desde inicios de 2019, por orden de la Junta de Andalucía, con ocasión de un desprendimiento de tierras, y respecto a la cual se dictó la STS 1703/2018, de 3 de diciembre de 2018 [rec. 203/2017] que confirma la multa de 923.091 € y la indemnización por daños al Dominio Público Hidráulico en la cantidad de 276.927,45 €, que se le impuso a la minera por detracción ilegal de agua). Se comprueba como las reaperturas no han estado exentas de polémica.

<sup>89</sup> Vid. [camaraminera.org](http://camaraminera.org) [última consulta: 31 de mayo de 2019]; La cifra puede ser más modesta pues otras fuentes apuntan a que representa el 0,7 % del PIB de Galicia. Al respecto, vid. EUROPAPRESS

actualidad, cerradas las minas de lignito pardo (carbón) de As Pontes y Meirama, la producción se centra especialmente en el ámbito de las rocas ornamentales, pizarra, granito y cuarzo. A finales de 2017, existían un total de 229 explotaciones en activo<sup>90</sup>.

Como remedio para la crisis, coincidiendo con la subida de los precios de los minerales metálicos, se puso el foco en la posibilidad de volver a impulsar la actividad de minería metálica en Galicia, y así se promovió desde la Xunta de Galicia.<sup>91</sup> Como respuesta, proliferaron las solicitudes de permisos de investigación para llevar a cabo nuevos proyectos mineros, para extraer cobre, cobalto, wolframio, estaño, tierras raras, oro y plata<sup>92</sup>. Asimismo, se volvieron a poner en explotación antiguas concesiones mineras

---

(2019). “A minería achega o 0,7% do PIB e un 1% do emprego en Galicia”, [europapress.es](http://europapress.es) [última consulta: 31 de mayo de 2019].

<sup>90</sup> Según el Instituto Galego de Estadística: [ige.eu](http://ige.eu) [última consulta: 30 de mayo de 2019]. El dato coincide con el del *Panorama Minero de 2017*, publicado por el IGME.

<sup>91</sup> La consulta a la hemeroteca resulta muy esclarecedora. Así, en GALICIA HOXE (2008). “A Xunta non descarta buscar petróleo de novo en Galicia”, [galiciahoxe.com](http://galiciahoxe.com) [última consulta: 1 de junio de 2019], se recogen las declaraciones del, por entonces, Conselleiro de Economía e Industria, que manifestaba que apostaba por utilizar nuevas tecnologías para buscar nuevos minerales en una veintena de minas abandonadas de Galicia, y destacó que ello contribuiría a situar «muy bien» a la Comunidad, en un momento de crisis, y que las empresas deberían reabrir proyectos de minería metálica en Galicia. En el mismo sentido, *vid.* EL CORREO GALLEGO (2008). “A Consellería colabora coa Cámara Mineira no fomento da calidade e da seguridade e na promoción social”, [elcorreogallego.es](http://elcorreogallego.es); FARO DE VIGO (2008). “Innovación “no descarta” buscar petróleo en la costa gallega si llega a 200 dólares”, [farodevigo.es](http://farodevigo.es); LA OPINIÓN CORUÑA (2008). “A Xunta impulsará novas extraccións de minerais para superar a crise”, [laopinioncoruna.es](http://laopinioncoruna.es) y ARNÁIZ, Ángel (2011). “Fiebre del oro en las más de quinientas minas gallegas”, [elcorreogallego.es](http://elcorreogallego.es) [última consulta: 1 de junio de 2019]. La doctrina administrativista también dio cuenta de la situación y, en particular, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013). “Derecho y políticas ambientales en Galicia: Inacción normativa y desprotección ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IV Núm. 2, 2013, p. 5, señaló que «uno de los grandes debates ambientales existentes en este momento en Galicia es el de qué minería es admisible y cómo abordar la avalancha de solicitudes de derechos mineros impulsada por la subida de precios de determinados minerales. La megaminería está de vuelta y en los últimos tiempos multitud de solicitudes mantienen en vilo a los grupos ecologistas ya que estas presentan unos proyectos muy dependientes de la coyuntura internacional de precios y formulados con muy escasas garantías ambientales (opción por minería a cielo abierto, con balsas de residuos peligrosos y con una elevadísima producción de residuos mineros). Estos proyectos promovidos por capital extranjero que traen a la memoria situaciones coloniales han provocado un movimiento ciudadano contrario a ellos precisamente por los estándares ambientales tan débiles con los que se pretende operar y los escasos beneficios económicos previsibles, puesto que la generación de empleo es muy baja, no se cierran los ciclos productivos ni el tratamiento de los minerales y el valor añadido se obtiene en los países de origen de estas empresas. [...] Siguen abiertos otros muchos proyectos mineros —que en muchos casos reactivan viejas minas— para explotar tierras raras, coltán y otros minerales con un amplio apoyo público (ayudas públicas para los trabajos de investigación, tramitación con procedimientos “express”...) y similar cuestionamiento ecologista y vecinal». De esta situación también se hace eco SANZ LARRUGA, Javier (2013). “Derecho y políticas ambientales en Galicia: Gestión de las aguas, ordenación del litoral y conflicto minero en el inicio de la nueva legislatura”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 4, núm. 1, p. 9, indica que «en Galicia durante los últimos meses se han puesto de manifiesto las posturas divergentes en cuanto al impacto ambiental de la minería en el caso de la mina de oro de Corcoesto...».

<sup>92</sup> El documento de inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica del Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia, p. 79, -sometido a información pública en 2013 y, en la actualidad, paralizado-, indicaba que «el futuro de la minería en Galicia pasa por la apertura de antiguas o nuevas explotaciones de minerales metálicos». Y, asimismo, dejaba constancia de que la minería metálica se

para la extracción de wolframio (también llamado tungsteno), que habían finalizado su actividad entre finales de los años 80 e inicios de los años 90, como consecuencia de la caída de los precios de estos minerales. Este es el caso de las minas de San Finx (Lousame) y de Santa Comba<sup>93</sup>.

Otro supuesto de reapertura de una antigua explotación minera, especialmente conflictivo, fue el caso de la mina de Corcoesto. Este proyecto fue tramitado como proyecto industrial estratégico, y obtuvo una declaración de impacto ambiental favorable en el año 2012. A través del mismo se pretendían extraer treinta toneladas de oro mediante una explotación minera a cielo abierto, situada en la Comarca de Bergantiños (A Coruña), afectando a los ayuntamientos de Cabana, Coristanco y Ponteceso. El proceso de extracción de oro emplearía cianuro<sup>94</sup>, y se preveía que la explotación se realizase durante ocho años, para lo que se crearía un hueco de 1,5 Km., balsas de residuos con capacidad para 11 millones de m<sup>3</sup>, dos escombreras con un tamaño superior a 220 hectáreas, y que generaría 17 millones de toneladas de residuos y consumiría grandes cantidades de agua<sup>95</sup>.

Existieron varios frentes contra el proyecto que acabaron motivando que resultase un proyecto fallido<sup>96</sup>, tras, en primer lugar, denegarse la aprobación del proyecto de

---

encontraba en un escenario de creciente demanda y, por ello, «los altos precios de los minerales en la actualidad permiten la explotación de yacimientos ya conocidos en Galicia, y la apertura de nuevas explotaciones, de ahí el resurgimiento que se está dando de la minería metálica, con más de 40 solicitudes de permisos de investigación para estas sustancias en los últimos 4 años».

<sup>93</sup> Vid. GONZÁLEZ, Pablo (2017). “Galicia retorna al wolframio”, [lavozdegalicia.es](http://lavozdegalicia.es) y PARDO, Miguel (2019). “La justicia investiga a un alto cargo de la Xunta por un presunto delito de prevaricación ambiental”, [eldiario.es](http://eldiario.es) [última consulta: 30 de mayo de 2019].

<sup>94</sup> El Parlamento Europeo ya había solicitado a la Comisión, mediante resolución de 5 de mayo de 2010, que procediese a prohibir la explotación minera a base de cianuro en la UE, al considerar que se trata de una sustancia altamente tóxica, que puede tener un impacto catastrófico e irreversible en la salud humana y el medio ambiente y, por tanto, en la diversidad biológica. Y dicho llamamiento fue reiterado en el Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería, de 23 de marzo de 2017 [2015/2117(INI)].

<sup>95</sup> Vid. MORATALLA, Mario (2013). “Guerra entre los vecinos y la empresa Edgewater por la explotación de la mina de Corcoesto”, [vozpopuli.com](http://vozpopuli.com) [última consulta: 2 de mayo de 2019].

<sup>96</sup> No obstante, el proyecto de Corcoesto provocó determinados cambios normativos: Se introdujo una nueva cláusula en la Ley de 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, conocida como «cláusula Corcoesto»<sup>96</sup>. La «cláusula Corcoesto» se contiene en la disposición transitoria 2ª de la LEIMIG y, según la misma, en el caso de las concesiones reguladas por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, que son las concesiones de explotación de recursos minerales de la Sección C) otorgadas con arreglo a las legislaciones anteriores, la denegación de la autorización de explotación por cualquiera de las causas legales determinará la caducidad de los derechos mineros correspondientes. Y también se creó el impuesto compensatorio ambiental minero<sup>96</sup>, destinado a internalizar los impactos ambientales de las actividades mineras, mediante la Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia.

explotación por falta de acreditación de la solvencia técnica y económica exigible<sup>97</sup>, y, posteriormente, declararse la caducidad de las concesiones. En todo caso, tuvo mucho que ver en este desenlace la gran movilización social que despertó<sup>98</sup>, por los graves impactos ambientales que suponía.

En la actualidad, se busca volver a poner en funcionamiento la mina de Touro, para la extracción de cobre a cielo abierto, que ya estuvo activa entre los años 1973 y 1986. El proyecto se encuentra pendiente de aprobación, y está generando una gran conflictividad social<sup>99</sup>, por los graves impactos ambientales que supondría y la falta o deficiente rehabilitación del espacio llevada a cabo por la anterior explotadora minera. El proyecto prevé que para la extracción del mineral se realizarán explosiones diarias, se emplearán 15.000 toneladas de productos químicos para la separación del mineral, se realizará un elevado consumo de agua, se eliminarán grandes expansiones de masa forestal y cultivos, y se crearán dos balsas de lodos con un dique de 3,2 kilómetros y 80 metros de altura, a 200 metros de la aldea de Arinteiro.

Asimismo, en Galicia y, especialmente, en la zona norte de Portugal, se están solicitando permisos de investigación para proyectar en un futuro extracciones de litio. En particular, la mina más grande de Europa comenzará a operar en Portugal<sup>100</sup>, a 15 kilómetros de la provincia de Ourense<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> La resolución de la Xunta fue confirmada por la STSJ de Galicia 304/2018, de 24 de octubre de 2018 (rec. 7382/2014). *Vid. infra* capítulo 4, apartado 1.1.

<sup>98</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2015). “Derecho y políticas ambientales en Galicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm 1, p. 3, indica que «la revitalización de la actividad minera en los últimos años por cambios en los precios de los minerales había encontrado en Galicia un territorio con una normativa laxa y un gobierno proclive a favorecer esta actividad sin excesiva presión ambiental. Sin embargo, la movilización ciudadana contra determinados proyectos (por ejemplo, contra la mina de oro de Corcoesto) abrió la puerta al debate social sobre los escasos retornos económicos de una actividad que agota recursos naturales, provoca elevados problemas ambientales y, en cambio, solo beneficia a quien explota bienes de dominio público».

<sup>99</sup> *Vid.* ECONOMÍA DIGITAL (2018). “Manifestación multitudinaria contra la mina de Touro”, [galicia.economiadigital.es](http://galicia.economiadigital.es) y LOIS, Elisa (2018). “Una masiva protesta clama contra la reapertura de una mina de cobre en Touro”, [elpais.com](http://elpais.com).

<sup>100</sup> Portugal ya cuenta con cuatro explotaciones de litio. Al respecto, *vid.* AMOEDO, Adrián (2019). “Portugal se prepara para la demanda global de litio con un "megaconcurso" de licencias”, [farodevigo.es](http://farodevigo.es) [última consulta: 1 de junio de 2019].

<sup>101</sup> Al respecto, se pueden consultar: REJÓN, Raúl (2019). “La fiebre del litio: ilusión y alarma en el gran filón del noroeste peninsular”, [eldiario.es](http://eldiario.es); LÓPEZ, Pablo (2019). “La fiebre del litio: ilusión y alarma en el gran filón del noroeste peninsular”, [elconfidencial.com](http://elconfidencial.com); PRAZA (2019). “ADEGA alerta dos perigos da minaría de litio en Galicia e Portugal”, [praza.gal](http://praza.gal); MARTÍNEZ, Sindio (2018). “La «raia» portuguesa, paraíso europeo del litio”, [lavozdegalicia.es](http://lavozdegalicia.es); OJEA, Laura (2019). “España, el país más rico en minerales de la UE, podría convertirse en el principal productor de cobalto”, [elperiodicodelaenergia.com](http://elperiodicodelaenergia.com) [última consulta: 29 de mayo de 2019].

Por otra parte, en la mina de A Penouta (Viana do Bolo), se está llevando a cabo la primera explotación de Europa occidental en la que se obtiene coltán, -clasificado como un recurso mineral crítico por la Unión Europea, pues resulta fundamental para la fabricación de componentes electrónicos-. Lo especialmente particular de este caso es que el mineral se está extrayendo a partir de los residuos mineros de la antigua explotación, con lo que el impacto ambiental es muy inferior, y constituye un ejemplo de valorización de residuos mineros<sup>102</sup>. De esta manera, contribuye a la retirada de los residuos mineros del espacio, y asimismo, el sobrante de la roca se deposita en el hueco minero, por lo que el proyecto contribuye a la rehabilitación de la antigua mina abandonada<sup>103</sup>. Por todo ello, en este supuesto el proyecto fue bien acogido entre la población.

Por último, también se encuentra pendiente la convocatoria de un concurso por parte de la Xunta de Galicia, por el que se pretende poner en funcionamiento más de cien minas que, en la actualidad, se encuentran sin explotación<sup>104</sup>.

Paralelamente a la situación de revitalización *de facto* del sector minero que hemos relatado, se han venido produciendo modificaciones sucesivas en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia<sup>105</sup> (en adelante, LOMG) través de las

---

<sup>102</sup> El coltán se obtiene mediante el reprocesamiento de los residuos depositados en las balsas de decantación, mediante un procedimiento mecánico en el que no se emplean productos químicos.

<sup>103</sup> Al respecto, *vid.* VV. AA. (2019). *Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills*. Publications Office of the European Union, pp. 55-68, en la que se detalla el ejemplo de A Penouta. Disponible en: [publications.jrc.ec.europa.eu](http://publications.jrc.ec.europa.eu) [última consulta: 1 de junio de 2019]. Los promotores del proyecto de A Penouta destacan las posibilidades que existen en las minas abandonadas de España para extraer minerales estratégicos a partir de residuos mineros, pero se indica que un obstáculo para ello es la falta de información histórica sobre los residuos mineros. De manera que, aunque existen muchas minas abandonadas entre 1970 y 1980, indican que la información sobre los residuos mineros existente es normalmente privada e incompleta, y no existen registros públicos en los que pueda consultarse. Asimismo, *vid.* SEQUEIRO, Natalia (2018). “La primera mina de coltán europea empieza a funcionar en Orense”, [abc.es](http://abc.es) [última consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>104</sup> Si bien se está a la espera de la aprobación de las Directrices da Paisaxe y del Decreto de Protección da Paisaxe de Galicia. *Vid.* DOMÍNGUEZ, Santiago (2019). “La Xunta aparca la puja de minas abandonadas para adaptarla a nuevas exigencias ambientales”, [farodevigo.es](http://farodevigo.es) [última consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>105</sup> Nos centramos únicamente en las modificaciones de la LEIMIG, pero la minería también se promueve por medio de otras modificaciones normativas, como las que facilitan la tramitación de proyectos industriales estratégicos, a los que éstas se pueden acoger si cumplen los requisitos, cada vez menos estrictos. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2015), “Debilitamiento del control ambiental de actividades”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*. CIEMAT, p. 987, respecto a los proyectos industriales estratégicos señala que «ampara un amplio excepcionamiento de la normativa administrativa y ambiental y numerosas especialidades procedimentales para ofrecer una alfombra roja a aquellos proyectos que alcancen esta calificación (expropiación urgente, ayudas directas, acortamiento de plazos, eliminación de trámites participativos...)». La misma Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, rebajaría los requisitos para la aplicación de esta figura. Al respecto NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2018). “Galicia: Relajación de la protección en materia urbanística”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm 1, 2018, indica que rebaja «de 50 a 20 millones el volumen de inversión para que un proyecto sea declarado estratégico y

siguientes leyes: 12/2014, do 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas; 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación; 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia; y 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Como puede comprobarse, las reformas se introdujeron mediante leyes «escoba» o ómnibus<sup>106</sup>, como la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, que, además, fue dictada apenas unos meses después de haberse modificado la LOMG, así como mediante leyes de acompañamiento a los presupuestos.

De entre las reformas acometidas, destaca especialmente el supuesto de la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia. Esta ley modifica variada y numerosa normativa sectorial, a fin de promover la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, mediante la simplificación y agilización administrativa. En el ámbito de la minería, afectó a 14 preceptos de la LOMG. Mediante los cambios normativos introducidos, se aceleró la solicitud de declaración de utilidad pública para los proyectos mineros, los informes sectoriales y municipales dejaron perdieron su carácter de determinantes, laminándose su vinculatoriedad y reduciéndose su plazo de emisión, y se modificó el plazo de constitución de las garantías, entre otras aspectos<sup>107</sup>.

Asimismo, también destacaremos las modificaciones normativas introducidas mediante la Ley 3/2018, de 26 diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, que

---

de 250 a 100 los puestos de trabajo directos que deberían crear. La declaración de un proyecto industrial como estratégico implicaría la no sujeción a licencia urbanística, la declaración de utilidad pública, la prevalencia sobre otras utilidades públicas, así como la adjudicación directa de suelo y subvenciones», y también introduciría la fórmula de los “proyectos empresariales singulares”, que habilita para la adjudicación directa de suelo público; También la aprobación de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, ha supuesto una mayor facilidad para la implantación de proyectos mineros. Al respecto, señala NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017).”Galicia: Excepciones en bucle que fragmentan la tutela ambiental”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2017*, p. 909, indica, respecto al suelo rústico, que las modificaciones se introducen «con una voluntad de ponerlo “en valor” “potenciando los usos económicos de este suelo” en una apuesta decidida por la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales».

<sup>106</sup> Respecto a esta técnica legislativa, que parece haberse convertido en costumbre, señala CASADO CASADO, Lucía (2018). ”Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España”. *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Vol. 9, nº. 1, p. 52 que «desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada, cabe destacar el déficit democrático que acompaña a las últimas reformas normativas en materia ambiental (proliferación de decretos leyes, leyes de lectura única, introducción de reformas a través de enmiendas parlamentarias en textos sin conexión material con la materia objeto de modificación, de leyes ómnibus que, en un texto único, proceden a la modificación de diversas normas con rango de ley, sobre materias muy diversas, sin hilo conductor entre ellas, de leyes de acompañamiento de los presupuestos que modifican numerosas normas...».

<sup>107</sup> *Vid. infra* capítulo 2, apartado 2.3.

afectan especialmente al importe de las sanciones por incumplimientos del deber de rehabilitar, introduciendo reducciones que pueden llegar a ser del 80%<sup>108</sup>.

Estamos ante un capítulo introductorio, y los análisis oportunos de los cambios introducidos serán realizados a medida que vayamos avanzando en el estudio del régimen jurídico de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia. Por ello, nos ceñiremos a dejar anunciado que, a nuestro parecer, las reformas introducidas buscan reactivar el sector minero, en detrimento de determinadas garantías que permitían alcanzar una mayor protección del medio ambiente, de llevarse a la práctica con eficacia. Por ello, a nuestro juicio, constituyen claras manifestaciones regresivas del derecho ambiental, incoherentes con los objetivos internacionales, europeos, nacionales e incluso de la propia C. A. para revertir la grave crisis ambiental que define el contexto actual, y, en conclusión, no se orientan ni contribuyen a la adecuada protección del medio ambiente.

## **5. La situación actual de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras en Galicia**

La problemática de los espacios mineros sin rehabilitar tiene alcance global<sup>109</sup>. En el ámbito de la Unión Europea, la Comunicación de la Comisión, «Promover el desarrollo sostenible en la industria extractiva no energética de la UE», de 3 de mayo de 2000 advirtió que «nuestro legado de yacimientos abandonados y canteras pendientes de rehabilitación son muestra de un pasado de rendimiento ambiental insatisfactorio por parte de la industria. Estas explotaciones abandonadas deterioran el paisaje y pueden plantear graves amenazas ambientales, especialmente como consecuencia del drenaje de ácidos procedentes de las minas». Por todo ello, la Comisión consideró necesaria «la elaboración de un inventario de este tipo de explotaciones y de los problemas

---

<sup>108</sup> Será estudiado con mayor detalle en el capítulo 4, apartado 2.2 de este trabajo.

<sup>109</sup> La problemática de los espacios mineros sin rehabilitar también se destaca por el SECRETARIO GENERAL DE LA ONU (2010). *Informe sobre opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería*, p. 13, que señala que «en muchos países el legado de minas abandonadas o parcialmente rehabilitadas representa un problema importante. En muchos casos los gobiernos están abrumados por los costes de reparación y rehabilitación. Un problema clave es que en una mayoría de países esta cuestión no se aborda en la legislación vigente. En consecuencia, faltan procedimientos de reparación, y las posibles responsabilidades jurídicas disuaden a las empresas que tendrían interés en trabajar en un sitio de hacerlo. Unas disposiciones claras en materia de responsabilidad, junto con planes obligatorios de cierre y vigilancia de minas, pueden contribuir a limitar este riesgo. Un primer paso esencial consiste en identificar, evaluar e inventariar los sitios, en orden, incluida la priorización según los niveles de riesgo, mediante un proceso transparente con la participación de las partes interesadas». Disponible en: [undocs.org](http://undocs.org) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

ambientales que provocan, a fin de establecer las correspondientes medidas correctivas, en estrecha coordinación con los Estados miembros».

En cuanto a las instalaciones de residuos, que también deben ser objeto de rehabilitación, 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, estableció la obligación de que los EE. MM. se asegurasen de que se confeccionaría y actualizaría periódicamente un inventario de instalaciones de residuos mineros cerradas, «incluidas las instalaciones de residuos abandonadas situadas en su territorio que tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud de las personas o para el medio ambiente»<sup>110</sup>. En cumplimiento de dicha obligación, se inventariaron y evaluaron los riesgos de instalaciones abandonadas de residuos mineros, publicándose un inventario en el año 2012, actualizado en el 2015<sup>111</sup>. De estas instalaciones, dos de ellas se sitúan en Galicia (en Touro y Pedrafita do Cebreiro)<sup>112</sup>.

Para conocer cuál es el estado de la rehabilitación de los espacios afectados por minería en Galicia, nos encontramos con un problema fundamental, y es que no existe información suficiente, y fácilmente accesible al público<sup>113</sup>, que refleje su estado

---

<sup>110</sup> Artículo 20.

<sup>111</sup> Vid. [energia.gob.es](http://energia.gob.es) [última consulta: 10 de mayo de 2019].

<sup>112</sup> En todo caso, debe tenerse en cuenta que este inventario recoge únicamente las instalaciones de residuos abandonadas que presenten algún tipo de riesgo o supongan un impacto ambiental grave, pero los espacios mineros sin rehabilitar son muy superiores. Así, a modo ejemplificativo, puede consultarse el inventario de minas de carbón abandonadas en España, de 2013, que se contiene en AITEMIN (2014). *Estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las minas abandonadas en España y desarrollo de una mejora metodológica de las minas en el Inventario Nacional de emisiones*, elaborado a instancia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, [miteco.gob.es](http://miteco.gob.es) [última consulta: 17 de mayo de 2019], según el cual, en el año 2013 existían un total de 244 minas de carbón abandonadas en España, las cuales seguirían que emitiendo gases de efecto invernadero (metano). Asimismo, en IHOBE (2005). *Guía Técnica para el Relleno de Canteras con Materiales Naturales de Excavación*. Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, p. 3, [euskadi.eus](http://euskadi.eus) [última consulta: 15 de mayo de 2019], se indica que existen alrededor de dos mil ochocientas estructuras mineras abandonadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que aporta una idea de las dimensiones de la problemática a la que nos estamos refiriendo, a falta de datos específicos y actualizados de la C. A. de Galicia.

<sup>113</sup> Pero no ocurre únicamente en Galicia. En VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, p. 229, se señala que «en cuanto la superficie de explotación restaurada anualmente, no existen datos que abarquen todas las CC. AA». Además, se indica que «las restauraciones mineras con demasiada frecuencia no cumplen sus objetivos» [p. 233]. Por otra parte, en este documento se recoge interesante información de otras CC. AA. que sí disponen de registros actualizados (se señalan los supuestos de Madrid, La Rioja y Cataluña). De Cataluña, por ejemplo, se aportan los siguientes datos: la superficie ocupada por actividades extractivas es de unas 15.000 ha; La cantidad depositada en calidad de fianzas, en 2015, es de unos 3 millones de euros. Como «dato orientativo, la superficie restaurada acumulada desde 1986 asciende a 4.520 ha [...]. Sin embargo, parte de esta superficie restaurada

ambiental<sup>114</sup> y que permita comprender cuál es la situación. No obstante, debe destacarse la labor efectuada mediante la elaboración del Catálogo das Paisaxes de Galicia<sup>115</sup>. En él se contiene una clasificación de los ámbitos que se consideran como de especial atención paisajística. Entre ellos, las actividades mineras ocupan un papel destacado, pues, además de impacto visual, producen un fuerte impacto ecológico. Por ello, se estima que estas zonas<sup>116</sup> deben ser recuperadas o restauradas.

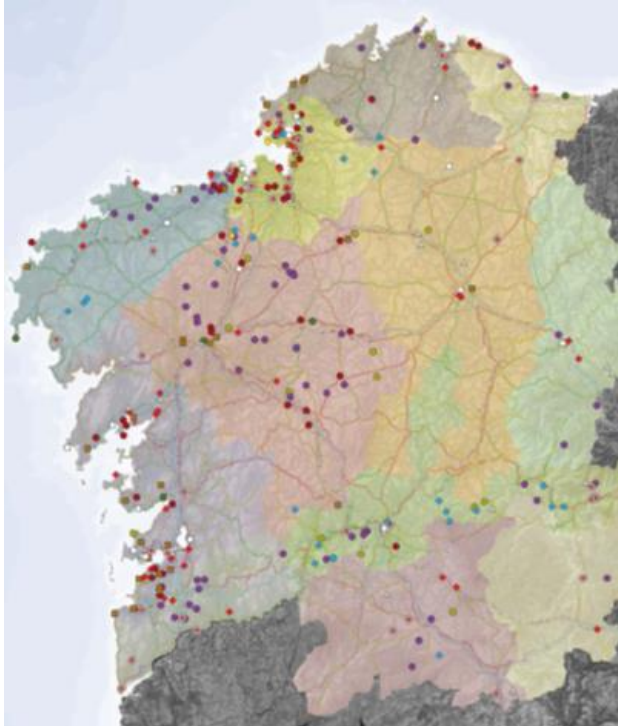
---

corresponde a espacios regenerados espontáneamente y no a acciones deliberadas de restauración. La media de inspecciones de inicio de periodo y final de garantía desde 2008 ha sido de 58 y 46 respectivamente. El importe acumulado de devolución de fianzas desde 1988 ha sido, aproximadamente, de 55 millones de euros. Desde 1999, de los expedientes de restauración subsidiaria, 23 han sido ejecutados directamente por el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, 25 se han cerrado mediante la intervención del titular, propietario o Ayuntamiento, y 37 se mantienen abiertos. La cantidad destinada a restauraciones subsidiarias entre 1999 y 2014 ha sido de 500.000 euros aproximadamente, y la inversión para 2015 asciende a unos 250.000 euros. Desde 2012, se ha abierto 66 expedientes sancionadores a empresas» [p. 230]. Disponible en: [<miteco.gob.es>](http://miteco.gob.es) [última consulta: 15/03/2019].

<sup>114</sup> Aunque existe un Inventario de Antiguas Labores Mineras Abandonadas de 1998, actualizado en 2008, un inventario de labores mineras abandonadas subterráneas de las provincias de Lugo y A Coruña, de 1999, y un protocolo general de colaboración entre la Consellería de Economía e Industria, la Consellería de medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras y la Asociación de Excavadores para la puesta en seguridad de los huecos originados por los aprovechamientos mineros abandonados y la recuperación de su espacio natural degradado de 2010, y un Estudio para el reconocimiento de urgencia y valoración de riesgos de las balsas mineras y escombreras de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 1999, ninguno de estos documentos resulta difundido por la Administración Pública autonómica, por lo que para su acceso es necesario realizar una solicitud de acceso y, en todo caso, se encuentran desactualizados. En otras CC. AA., como Cataluña, consta publicado en internet un inventario de las minas abandonadas que existen en su territorio (aunque se indica que su última actualización se produjo en 1999), *vid.* [territori.gencat.cat](http://territori.gencat.cat) [última consulta: 18 de mayo de 2019].

<sup>115</sup> Aprobado mediante el Decreto 119/2016, de 28 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia. Mediante este catálogo se aborda la primera etapa de la Estrategia del Paisaje de Galicia, y a través del mismo se pretende efectuar el análisis y diagnóstico de la situación del paisaje en Galicia, para posteriormente elaborar las Directrices del Paisaje que, en la actualidad, se encuentran pendientes de aprobación.

<sup>116</sup> Se clasifican como tales aquellas zonas en las que diversas actuaciones generaron transformaciones que deterioraron el carácter o calidad del paisaje [art. 9.2 del Decreto 119/2016, de 28 de junio por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia].



- Ámbitos de especial atención paisajística por actividades extractivas

Fuente: Memoria del Catálogo de los paisajes de Galicia

El Catálogo de los paisajes de Galicia, aunque no especifica cuál es el estado ambiental de estos espacios -pues se limita a los aspectos paisajísticos-, permite hacerse una idea aproximada de cuáles serían los espacios pendientes de rehabilitación.

Así, en la memoria del Catálogo de los paisajes de Galicia, se señala que las explotaciones mineras son la tercera causa más común de alteración del paisaje en las áreas degradadas. En total, se recogen 66 localizaciones, destacando, especialmente, por su extensión e impacto ambiental, las

canteras de O Courel, Casaio, Porriño y Salceda de Caselas<sup>117</sup>.

Son especialmente ilustrativas de la situación que hemos presentado, determinadas resoluciones dictadas desde las instituciones del Valedor do Pobo de Galicia y del Defensor del Pueblo. Sin ánimo exhaustivo, con el simple propósito de introducir lo que constituye el punto de partida de este trabajo, se exponen algunos ejemplos. En primer lugar, el informe del Valedor do Pobo de Galicia del año 1996, incluyó un estudio monográfico titulado «Las explotaciones mineras a cielo abierto como causa de grave deterioro del medio ambiente». En él se destacaba el hecho de que, en Galicia, de 600

<sup>117</sup> En particular, se identificaron los siguientes supuestos: mina de Bama (Touro); canteras de Freón, Vilarrodís y Candame (Arteixo); canteras de Olveiroa y el monte Neme (Malpica de Bergantiños y Carballo); mina de plomo y zinc de Rubiais (Pedrafita do Cebreiro); minas de caolín de Cervo e Cordido; canteras de Brañas de Brins y de Miramontes (Santiago de Compostela); canteras de la zona de Reina Loba (Os Blancos y Baltar); canteras de Pontearreas (por ejemplo, la de Parada); minas de O Seixo e o Rañadoiro (Verín y Vilardevós); cantera de Carballal (Teo); cantera de Anllóns (Ponteceso); canteira de San Miguel de Negradas en O Vicedo; mina de Penouta (Viana do Bolo); cantera das Penelas (Cartelle); canteira de Prado (Gondomar); mina de Silvarosa (Viveiro); explotación de la playa de Barrañán (Arteixo); a canteira de calcaría (Becerreá); mina de cuarzo Sonia (Mañón); mina de cuarzo Serrabal (Boqueixón); canteras de Portomeiro y Pedra Facha en (Val do Dubra); minas de dunita de O Seixo (Cariño); cantera de Carrio e Meixomin (Lalín); canteras de Toén; cantera de Portodemouros (Vila de Cruces); cantera A Costa (Agolada); cantera de Vilar (Silleda); canteira de O Forgoselo (As Pontes); cantera de Cal do Foxo (Fene); cantera en Mesía (Melide), cantera de San Sadurniño; cantera de Ferrol; y cantera de Ribas de Sil.

explotaciones mineras a cielo abierto que aproximadamente existían, la mitad no tenían un plan de restauración autorizado, o no lo cumplían. Los incumplimientos eran aún más generalizados en cuanto a la ausencia de una garantía o fianza que asegurase la realización de las labores de rehabilitación, que, en muchos casos, acababa por tener que ser asumida por la propia Administración. Muchas no disponían de licencia ni autorización, y la recogida de vertidos líquidos resultaba una cautela excepcional. Además, el informe del Valedor ya por entonces destacaba que la actuación de la Administración, al respecto, era ineficaz e insuficiente, realizando escasos requerimientos e imponiendo pocas sanciones. Por ello, se formularon numerosas recomendaciones; entre ellas: la necesidad de que se requiriese a las explotaciones mineras para que procediesen a aprobar los planes de restauración pertinentes; que, en caso de incumplimiento de la anterior obligación, se incoasen los correspondientes expedientes sancionadores; que se exigiesen las fianzas en materia ambiental para asegurar la rehabilitación de los espacios naturales afectados; y que se evaluaran y se estableciesen las medidas oportunas para el funcionamiento adecuado de las explotaciones mineras a cielo abierto<sup>118</sup>.

Más de diez años después, el Informe del Valedor do Pobo de Galicia del año 2008, se vuelve a pronunciar con contundencia, con ocasión de una queja de oficio formulada como consecuencia de una noticia publicada en el diario “El País”<sup>119</sup>. En esta noticia se informaba de que más de 300 canteras, en activo, se encontrarían sin licencia en Galicia, a la espera de que la Xunta legalizase su situación. Llevarían desde el 2004 funcionando sin licencia urbanística, y representarían el 65% de las 450 canteras existentes en Galicia<sup>120</sup>. En esta queja de oficio también se expresaba que existía una fundada preocupación por la proliferación e impacto natural de las explotaciones mineras a cielo abierto, y que «muchas veces, el problema se pone de manifiesto una vez concluida la fase de explotación, que en ocasiones se produce por la imposibilidad económica de la propia empresa de terminar adecuadamente la explotación, con el consiguiente perjuicio

---

<sup>118</sup> BOPG n.º 77, de 25 de abril de 1998.

<sup>119</sup> Puede consultarse aquí: VIZOSO, Sonia (2007). “Las empresas mineras explotan en Galicia 300 canteras sin licencia”, <[elpais.com](http://elpais.com)> [última consulta: 5 de junio de 2019].

<sup>120</sup> La situación, en cuanto a las licencias urbanísticas, parece que continuó sin resolverse. Así, en el documento de inicio del procedimiento de evaluación estratégica del Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia, sometido a participación pública en el 2012, p. 23, indicaba que indicaba que «son muchas las explotaciones mineras que, pese a haber realizado los correspondientes trámites, no cuentan a día de hoy con las preceptivas licencias municipales, con la consecuente inseguridad jurídica, riesgo para el desarrollo del sector y una innecesaria visión de “ilegalidad” por parte de la opinión pública».

estético o paisajístico»<sup>121</sup>. El Valedor se muestra especialmente crítico con todas las oportunidades de legalización que se dieron a las explotaciones mineras, a través de las sucesivas modificaciones que se efectuaron en la, por entonces vigente, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Tras la oportuna investigación, concluyó que «permanecen muchas de las deficiencias e irregularidades detectadas en su momento», esto es, en el informe de 1996<sup>122</sup>. En particular, destaca los siguientes aspectos: que no existía una información exhaustiva acerca de cuál era el número de explotaciones solicitantes y sin licencia, que, probablemente, superasen las 300 explotaciones; y que los expedientes se estaban tramitando con un extraordinario retraso.

Mención aparte merece lo que en este informe se señala respecto a la rehabilitación. Así, indica que la Consellería de Innovación e Industria, competente en materia de minería, había alegado que durante los últimos años se había hecho un importante esfuerzo para que las actividades extractivas contasen con plan de restauración y fianza ambiental, constituyendo un objetivo estratégico de la Consellería. Pero el Valedor considera que la situación ya había sido advertida en el año 1996, y que el hecho de que meramente se indicase que se había avanzado, resultaba insuficiente, siendo necesario que se informase respecto a qué trabajo se había realizado y cuáles eran los resultados, para conocer con exactitud las explotaciones existentes y el número de ellas que no contasen con plan de restauración, con fianza constituida, o que incumpliesen el deber de rehabilitación.

Por todo ello, el Valedor concluye que las Administraciones implicadas no habrían adoptado todas las medidas oportunas para proteger el medio ambiente y la calidad de vida, que su actuación no habría sido eficaz, ni se habría abordado la problemática con el rigor que merecía y, entre las recomendaciones que efectuaba, se encontraban las siguientes: que «con urgencia se realice un plan de inspección para determinar de forma exhaustiva las explotaciones que carecen de plan de restauración, o que lo incumplan o incumplieron; las que no cuenten con garantía económica que asegure a restauración; las que gestionen de forma inadecuada sus residuos; y las que no cuenten con licencia urbanística»<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> p. 289.

<sup>122</sup> p. 305.

<sup>123</sup> p. 306.

La situación, casi diez años después, no mostraba síntomas de mejoría. El Defensor del Pueblo, en su informe de 2017<sup>124</sup>, se pronunció respecto a determinadas canteras de la zona de O Barco de Valdeorras<sup>125</sup>, y, afirmó que, «las administraciones no conocen con precisión el estado de las explotaciones mineras en una zona donde se han desecado cauces, contaminado ríos, y realizado depósitos de residuos incontrolados». Asimismo, señaló que, de las 22 explotaciones a las que se refiere la queja dirigida al Defensor del Pueblo, gran parte parecen estar abandonadas o paralizadas, y «la Consejería no informa con suficiente detalle sobre los resultados de las inspecciones practicadas en relación con el daño ambiental causado, ni del cumplimiento por los operadores de las obligaciones ambientales impuestas; ni tampoco sobre la suficiencia de las garantías prestadas para acometer la restauración ambiental, ni sobre las actuaciones en realizadas o en curso para reparar dicho daño, ni de las explotaciones abandonadas». Además, apunta que «una vez producido el daño ambiental, la Administración suele encontrar graves dificultades para repararlo: la imposibilidad de localizar a los responsables, o la insolvencia de éstos; la prescripción de las infracciones o la caducidad de los procedimientos sancionadores; los problemas económicos y de desempleo que atraviesa determinado sector; las políticas de restricción presupuestaria, etcétera. Incluso cuando la Administración decide actuar, debe hacerlo atribuyendo el coste de la reparación a los presupuestos públicos en detrimento del principio de que quien contamina paga y en beneficio de los responsables de la contaminación que incumplen su deber de indemnizar los daños y perjuicios causados».

Y más reciente aún, e igual de preocupante, es la resolución del Defensor del Pueblo, emitida en relación a la mina de Touro, en junio de 2019<sup>126</sup>, en la que se pone de manifiesto que, en este caso, se habían presentado hasta cinco planes de restauración, y que ninguno había sido aprobado por la Administración, salvo uno presentado en 1984, que no hacía referencia a la actividad extractiva actual, y que se refería a otra mina (la de Cebreiro). Señala el Defensor del Pueblo en esta resolución que, «aun considerando que se tratase de un plan de restauración de la mina de Touro, lo que suscita serias

---

<sup>124</sup> También del mismo año es el Informe do Valedor do Pobo de Galicia (2017), en el que, en relación a una actividad minera, se indica que «parte de los expedientes de queja tramitados ponen de manifiesto no solo la inactividad de la administración sino una absoluta desatención de los derechos de las personas o asociaciones denunciante. Como ya indicamos el pasado año, esta actividad minera está generando una gran conflictividad» [p. 505]. Disponible en: [parlamentodegalicia.es](http://parlamentodegalicia.es) [última consulta: 15 de mayo de 2019].

<sup>125</sup> Disponible en: [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es) [última consulta: 5 de junio de 2019].

<sup>126</sup> Disponible en: [lindeiros.gal](http://lindeiros.gal) [última consulta: 5 de junio de 2019].

dudas, por un lado, la Administración no ha acreditado que haya exigido su cumplimiento íntegro; y, por otros, debe entenderse desactualizado pues, por su fecha, se refiere a la explotación de cobre y no a la de áridos, que es la que actualmente se acomete»<sup>127</sup>. Por tanto, concluye que se está realizando una extracción de áridos sin que exista un plan de restauración aprobado.

Por otra parte, señala que «la información aportada no permite obtener una idea clara de la situación de la rehabilitación de los espacios de la mina» y que, «pese a que la contaminación del agua parece ser el problema más grave y, sin embargo, la explotación está funcionando sin disponer de los permisos exigidos por la legislación de aguas».

En cuanto a las labores realizadas para la rehabilitación, se indica que la Consellería hace referencia a algunas actuaciones realizadas por un convenio con la Administración, que habría asumido «con cargo a presupuesto públicos labores de descontaminación que deberían haberse sufragado por quien generó la contaminación»<sup>128</sup>. Y, sobre el ejercicio de la potestad de inspección y sanción, se considera que la información es insuficiente. No se exponen los procedimientos de un modo claro, ni se ha inspeccionado la actividad en cinco de los diez últimos años<sup>129</sup>.

En todo caso, la propia remisión a los ejemplos de proyectos mineros a los que ya nos hemos referido en este capítulo también es prueba de que la ineficacia de la rehabilitación es generalizada. Por ejemplo, los proyectos de Corcoesto<sup>130</sup> y A Penouta, se referían a minas abandonadas, y en ninguno de estos supuestos los espacios habían sido adecuadamente rehabilitados. Pero estos no son casos aislados, sino que, a poco que se busque en el mapa de Galicia, se pueden encontrar numerosos ejemplos<sup>131</sup>. No solo de supuestos en los que no se han llevado a cabo de tareas de rehabilitación, sino de problemas en cuanto al seguimiento de los planes de restauración, y en cuanto al

---

<sup>127</sup> p. 11.

<sup>128</sup> p. 14.

<sup>129</sup> p. 14.

<sup>130</sup> Respecto a la falta de restauración en Corcoesto, vid., CONTRAINFORMACIÓN (2019). “Los drenajes ácidos procedentes de la antigua mina de oro de Corcoesto y la falta de un saneamiento eficiente en Cabana de Bergantiños ponen en riesgo la supervivencia de uno de los bancos marisqueros más importantes de Galicia”, <[contrainformacion.es](http://contrainformacion.es)> [última consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>131</sup> Por ejemplo, asociaciones en defensa del medioambiente, denuncian los siguientes supuestos de minas abandonadas en la provincia de A Coruña: Santa Cristina (Ponteceso.), cantera de Olveira (Carballo), cantera de Laracha, cantera da Brea (Carballo), cantera de Santa Comba y cantera de Vimianzo. Al respecto, vid. <[valfluvialdolouridocorcoesto.com](http://valfluvialdolouridocorcoesto.com)> [última consulta: 10 de mayo de 2019]. También se refleja esta situación en GARRIDO, Santiago (2016). “Canteras y minas abandonadas dejan un reguero de lagunas en la comarca”, <[lavozdegalicia.es](http://lavozdegalicia.es)> [última consulta: 3 de junio de 2019].

adecuado control a realizar por el órgano minero, respecto al cumplimiento del deber de rehabilitación.

Como señala MOREU CARBONELL, «la existencia de títulos mineros inactivos o abandonados se debe, entre otros factores, a la falta de control por parte de las Administraciones mineras competentes, que no los declaran formalmente caducados, e incluso desconocen su existencia por no llevar actualizados los Registros mineros» [...]. Derivada de esta falta de actividad de la Administración, se propicia «que la vigencia de numerosas concesiones mineras dependa de la simple voluntad de sus titulares, bien porque esperan a que mejore el mercado de ciertos recursos, o bien, simplemente para crear un entorno defensivo que impida a otros la explotación»<sup>132</sup>.

## **6. La conflictividad ambiental creciente en torno a la minería en Galicia**

En la práctica, se comprueba como con el anuncio de nuevos proyectos mineros, las manifestaciones y muestras de rechazo proliferan. Son ejemplos de lo que acabamos de exponer, las manifestaciones en contra de la minería que se produjeron ante el intento de aprobación del proyecto de Corcoesto<sup>133</sup>, y, ahora, de Touro<sup>134</sup>, así como el rechazo que entre la población provocó el intento de relleno de la cantera de Casalonga (Teo), muy probablemente por el temor a que se repitieran los daños ambientales que se produjeron en Grixoa (Santiago de Compostela)<sup>135</sup>.

La conflictividad ambiental no se da únicamente ante la perspectiva de la aprobación de nuevos proyecto mineros, sino por la deficiente rehabilitación de la anterior explotación minera. A nuestro juicio, ello encuentra explicación en que, la población, que convive con la contaminación y degradación del entorno que produce la minería en Galicia, no desea que se repitan y perpetúen las mismas experiencias aprendidas y los legados que deja un pasado (o presente) de minería insostenible e irresponsable. En particular, la población constata que las minas no se rehabilitan correctamente y se causan daños al

---

<sup>132</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2003). “Planteamiento crítico de la legislación minera española: puntos débiles y perspectivas de reforma”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 1, p. 198.

<sup>133</sup> Se hacen eco de la respuesta por parte de la ciudadanía las siguientes noticias: LADO, Juan (2013). “Una manifestación multitudinaria dice no a la mina de Corcoesto”, [lavozdegalicia.es](http://lavozdegalicia.es) y EL PAÍS (2013). “Mil personas claman contra la mina de oro”, [elpais.com](http://elpais.com) [última consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>134</sup> Vid. ECONOMÍA DIGITAL (2018). “Manifestación multitudinaria contra la mina de Touro”, [galicia.economiadigital.es](http://galicia.economiadigital.es) [última consulta: 19 de junio de 2019]. LOIS, Elisa (2018). “Una masiva protesta clama contra la reapertura de una mina de cobre en Touro”, [elpais.com](http://elpais.com) [última consulta: 19 de junio de 2019].

<sup>135</sup> Vid. *infra* capítulo 3, apartado 2.2.

medioambiente<sup>136</sup>; que ante la rotura de una presa minera no existen garantías financieras o equivalentes que permitan asumir los gastos de la rehabilitación si la empresa responsable desaparece<sup>137</sup>; que ante las solicitudes de información y la necesidad de transparencia, la Administración opta por la opacidad<sup>138</sup>; que no se investiga adecuadamente el cumplimiento de la normativa ambiental y, cuando se hace, reina la descoordinación y la respuesta no resulta eficaz<sup>139</sup>; que las minas abandonadas permanecen sin rehabilitar, a la espera de que, quizás, la lluvia termine por ocultar el problema<sup>140</sup>; que ante los problemas ambientales y la grave crisis ecológica que atravesamos, la normativa relaja las exigencias ambientales en búsqueda de un desarrollo económico, que teñimos de verde; y que, en definitiva, en la actualidad, la minería no resulta sostenible.

En contrapartida, ante una actuación administrativa que se considera lenta e ineficaz, la población permanece en alerta, y son numerosas las denuncias y quejas que se presentan ante diferentes instancias, poniendo de manifiesto irregularidades en el control de las actividades mineras<sup>141</sup>. Por ello, sin dejar de lado el reforzamiento de los servicios de inspección y la mejora del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las empresas mineras, el papel de la población para su control resulta esencial<sup>142</sup>. Además,

---

<sup>136</sup> Por ejemplo, en Touro, O Barco de Valdeorras, monte Neme.

<sup>137</sup> Así ocurrió con el caso del monte Neme. Al respecto *vid.* capítulo 5, apartado 2.6.

<sup>138</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 1.5.

<sup>139</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 1.3.

<sup>140</sup> Al respecto, resulta ilustrativo el supuesto de A Lagoa de Pedras Miúdas pues, ante la falta de rehabilitación por parte de la empresa minera, y de la Administración, terminó siendo la propia regeneración natural del entorno y el relleno del hueco de extracción con aportes naturales de agua, lo que motivó que, ante la perspectiva de su relleno con residuos, ésta no pudiese llevarse a cabo. Al respecto, *vid.* STSJ 375/2009 de Galicia, de 6 de mayo de 2009 (rec. 633/2004).

<sup>141</sup> En este sentido, fueron asociaciones medioambientales las que comenzaron a alertar de que la falta de rehabilitación adecuada estaba provocando que se emitiesen vertidos contaminantes a las aguas de los ríos próximos a la explotación, pudiendo incluso llegar a afectar al río Ulla. Para motivar la actuación de la Administración, realizaron análisis de las aguas de los ríos Pucheiras y Portapego, que demostraron la contaminación elevada por presencia de metales pesados derivados de los drenajes ácidos de la antigua mina. *Vid.* <[adega.gal](http://adega.gal)> [última consulta: 7 de mayo de 2019]. Desde entonces, Aguas de Galicia ha procedido a sancionar a la titular minera en reiteradas ocasiones. Al respecto, *vid.* ECONOMÍA DIGITAL (2018). “Augas de Galicia multa a una de las mineras de Touro por vertidos al Ulla”. Disponible en: <[galicia.economiadigital.es](http://galicia.economiadigital.es)> [última consulta: 7 de mayo de 2019]; PRAZA PÚBLICA (2018). “Outra multa á mineira de Touro: 20.000 euros polo desbordamento dunha balsa”. Disponible en: <[praza.gal](http://praza.gal)> [última consulta: 7 de mayo de 2019]. GALICIAPRESS (2019). “Augas de Galicia abre un expediente sancionador a Explotaciones Gallegas por obras no autorizadas en un río de Touro”. Disponible en: <[galiciapress.es](http://galiciapress.es)> [última consulta: 7 de mayo de 2019].

<sup>142</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 1.5.

es ésta la que sufre las consecuencias de una rehabilitación ineficaz o inadecuadamente planificada<sup>143</sup>.

Sin embargo, la falta de transparencia y difusión de información ambiental, dificulta sobremanera el despliegue de las potencialidades de la participación pública, e impide que la población reaccione ante los incumplimientos ambientales. En consecuencia, si se quiere lograr que los proyectos mineros sean mejor acogidos entre la población, además de garantizar el cumplimiento estricto de la normativa ambiental, se debe avanzar a la hora de garantizar una mayor transparencia e incrementar la participación del público, como así será defendido a lo largo de este trabajo.

---

<sup>143</sup> El Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería, de 23 de marzo de 2017 [2015/2117(INI)], en los apartados dedicados a los comentarios del ponente, indica que «desea llamar la atención sobre los intereses legítimos de las comunidades locales afectadas por los efectos potencialmente dañinos de las instalaciones de gestión de residuos mineros. Su experiencia en el pasado sugiere que la gestión de los residuos de extracción tiende a ser considerada como una actividad independiente, separada de la compleja cuestión de las industrias extractivas. Este enfoque puede pasar por alto el principio de cautela y la participación real de las poblaciones locales, lo que impide una evaluación realista de los costes y los riesgos generados por la minería moderna a cielo abierto».

## CAPÍTULO II

### **Marco competencial y normativo aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras**

Una vez nos hemos aproximado al objeto de nuestro estudio, como paso previo a adentrarnos en el análisis de la normativa aplicable a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, expondremos cuál es el régimen de distribución de competencias que rige en la materia, y presentaremos el marco normativo aplicable. Situarnos adecuadamente en el marco jurídico y competencial es condición indispensable para poder comprender el análisis normativo que se realizará en los siguientes capítulos de este trabajo.

#### **1. La distribución de competencias en materia de rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras**

Según la disposición final 2ª del RD 975/2009, se atribuye a la totalidad de sus disposiciones el carácter de normativa básica dictada al amparo del artículo 149.1.23 CE, que reserva al Estado la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente<sup>144</sup>, exceptuando el título V<sup>145</sup>, que no tendría el carácter de normativa básica;<sup>146</sup> Respecto a los arts. relativos a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras,<sup>147</sup> se especifica que, manteniendo el carácter de normativa básica, se dictan al amparo del artículo 149.1.25 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético; Y, en cuanto al título II<sup>148</sup>, se considera que también constituye normativa básica pero, en este caso, dictada al amparo del artículo 149.1.11 CE, que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases en materia de seguros.

---

<sup>144</sup> Los preceptos que se consideran dictados al amparo del art. 149.1.23 CE son aquéllos que se refieren a la gestión de los residuos procedentes de las explotaciones mineras.

<sup>145</sup> El capítulo V incorpora una guía de buenas prácticas para la elaboración de los planes de explotación en la minería del carbón a cielo abierto.

<sup>146</sup> En el texto inicialmente aprobado se atribuía a la totalidad del RD el carácter de normativa básica pero, a raíz del requerimiento de incompetencia formulado por la Xunta de Galicia respecto al Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, mediante acuerdo de Consejo de Ministros, de fecha de 28 de agosto de 2009, se admitió que la disposición final segunda del mencionado real decreto no debía incluir el carácter básico de su anexo V, lo que se llevó a efecto mediante la aprobación del Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica 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 las actividades mineras

<sup>147</sup> Arts. 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 36, 44, 45, 46, las disposiciones adicionales tercera y cuarta y las disposiciones transitorias segunda y tercera. Así también se indica en la exposición de motivos del RD 975/2009, apartado VII, párrafo 5º.

<sup>148</sup> Relativo a las garantías financieras o equivalentes.

No obstante, para comprender qué títulos competenciales resultan de aplicación, no nos podemos quedar en el texto del RD 975/2009, sino que, como veremos, es preciso atender a la jurisprudencia constitucional. Tras este previo trabajo de delimitación y contextualización, analizaremos las diferentes competencias que ostentan la UE, el Estado, las CC. AA. y las entidades locales en la materia.

### **1.1. Consideraciones previas: determinación del título competencial prevalente**

La STC 45/2015, de 5 de marzo, procedió a delimitar cuál es el título competencial específico y prevalente que rige en la materia relativa a la gestión de los residuos de las industrias extractivas y a la rehabilitación de los espacios afectados por las actividades mineras. Esta sentencia resuelve el conflicto positivo de competencias promovido por la Xunta de Galicia contra el RD 975/2009<sup>149</sup> y, como advierte MONTOYA MARTÍN, su relevancia «es doble: de una parte, porque el conflicto plantea y resuelve la cuestión del encuadramiento competencial de la gestión de residuos y de la rehabilitación de los espacios afectados por estas actividades, y, de otra parte, porque se impugnan de manera concreta determinados aspectos de la regulación del plan de restauración»;<sup>150</sup> A continuación nos centraremos, únicamente, en la cuestión del encuadramiento competencial.<sup>151</sup>

La STC 45/2015<sup>152</sup> señala que el RD 975/2009 «incide sobre materias diversas, aunque, en particular, sobre los efectos perniciosos que las explotaciones mineras producen sobre el medio ambiente». Si bien el Estado tiene competencias para adoptar legislación básica sobre ambas materia -en virtud de los apartados 23 y 25, respectivamente, del

---

<sup>149</sup> Se solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del indicado Real Decreto y, subsidiariamente, de sus arts. 2 a 15, 17.2, 18.1 -números 1 y 2 del apartado b)-, 19 - apartados 3 y 4-, 22.3, 24.2, 27.3, 28 -menos el párrafo primero-, 30.3, 31, 32 - apartados 2, 3 y 4-, 33 -apartados 3 y 4-, 36, 37.4 -párrafo segundo-, 38 -párrafo segundo-, 42 -apartados 2, 3 y 4-, 43 -apartados 3 y 4-, 44 a 46, así como las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, las disposiciones transitorias segunda y tercera y el anexo III. Todo ello por vulneración de la Constitución (arts. 9 y 149.1.23, 25 y 11), del Estatuto de Autonomía para Galicia (arts. 27.30 y 28.3) y de la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros; Con carácter previo, la Xunta de Galicia había dirigido un requerimiento de incompetencia, que resultó atendido únicamente en lo que se refiere a la exclusión del carácter de normativa básica del anexo V, mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de agosto de 2009; Como augurando el conflicto que se avecinaba, la exposición de motivos de la LOMG ya apuntaba que las bases estatales del régimen minero, «a falta de aprobación de la legislación pertinente, deberían estar conformadas [...] por la concreción del ámbito de aplicación de la legislación minera, la definición de lo que se entiende por actividad extractiva, la fijación del concepto de técnica minera y el establecimiento de los criterios de clasificación, son respetadas en la presente ley».

<sup>150</sup> MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2017). “La regeneración de las zonas mineras...”, *cit.* p. 153.

<sup>151</sup> En el apartado 1.3 de este capítulo será objeto de estudio, con carácter específico, el carácter de normativa básica que se atribuye al RD, por lo que no se agota aquí el análisis de la STC 45/2015.

<sup>152</sup> FJ 3.

artículo 149.1 CE-, el TC emprende la tarea de determinar cuál es el criterio de prevalencia de entre los diferentes títulos competenciales que concurren<sup>153</sup> pues, en función de cuál sea éste, «el alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente».<sup>154</sup> A estos efectos, a la delimitación competencial que se enuncia en el RD 975/2009, se le atribuye únicamente un valor indicativo y, por tanto, no vinculante, ya que el TC considera necesario atender «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales», como al «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto...»<sup>155</sup>.

En cuanto al sentido del título competencial relativo a la legislación básica en materia de medioambiente (art. 149.1.23 CE), el TC considera que es éste el título al que debe reconducirse la legislación en materia de gestión de residuos y, por tanto, también los derivados de las actividades extractivas, por la incidencia que todo tipo de residuos puede tener en los ecosistemas y en la salud humana<sup>156</sup> ya que en este título deberían enmarcarse las normas cuyo objetivo principal sea la protección del medio ambiente;<sup>157</sup> Respecto al sentido del título competencial relativo a las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE), el TC considera que abarca a «aquellas normas estatales de este específico sector desvinculadas de fines medioambientales»<sup>158</sup>.

Entrando ya en el análisis del carácter y sentido de las disposiciones traídas al conflicto, según el TC, el RD 975/2009 pretende garantizar la rehabilitación de las zonas donde se

---

<sup>153</sup> Señala la STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1, que «es preciso determinar siempre [...] la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos».

<sup>154</sup> Por ejemplo, según la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1D, «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno». No obstante, conviene precisar que, como indica CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern, núm. 7, p. 121, «esta interpretación tan amplia de la competencia estatal, que provocaba el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas, fue frenada y corregida explícitamente unos años más tarde», entre otras, por la STC 102/1995, de 26 de junio. A pesar de ello, como se comprobará, la STC 45/2015 vuelve a la senda de la recentralización de competencias ambientales. Asimismo, son ejemplo del diferente alcance de la legislación básica, la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, y la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3.

<sup>155</sup> FJ 3.

<sup>156</sup> Vid. STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 10 y STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8.

<sup>157</sup> Vid. STC 64/1982, de 4 de noviembre, FFJJ 4 y 5 y, *sensu contrario*, STC 14/2004, FJ 10.

<sup>158</sup> FJ 3.

hayan situado las instalaciones de residuos mineros<sup>159</sup>, regulando la gestión de los derivados de las industrias extractivas en tierra firme<sup>160</sup>. Conviene precisar en este punto que, si bien el TC restringe inicialmente la finalidad de la norma a la rehabilitación de las zonas donde se hayan situado las instalaciones de residuos mineros, en el curso de su argumentación introduce ampliaciones respecto a la finalidad del RD, señalando que el plan de restauración pretende que «las entidades explotadoras del sector de las industrias extractivas tomen todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible los efectos reales o potenciales negativos para el medio ambiente y la salud de las personas como consecuencia de la gestión de los residuos mineros, en particular, y de la actividad minera, en general».<sup>161</sup> Así, se define el plan de restauración como «una concreción técnica del mandato constitucional de «defender y restaurar el medio ambiente»<sup>162</sup>.

Asimismo, el TC también se remite a la exposición de motivos<sup>163</sup> del RD para afirmar su finalidad tuitiva del medio ambiente, pues vendría a suponer la transposición de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas, adoptada para dar cumplimiento a los objetivos de la política comunitaria ambiental, mediante el establecimiento de «requisitos mínimos para prevenir o reducir en la medida de lo posible cualquier efecto adverso sobre el medio ambiente y la salud humana derivado de la gestión de residuos de industrias extractivas ...»<sup>164</sup>.

Por otra parte, más allá de los propios objetivos de la Directiva, el RD 975/2009 también buscaría «unificar y mejorar las disposiciones relativas a la protección del

---

<sup>159</sup> Como más adelante desarrollaremos, el TC se queda corto, a nuestro juicio, a la hora de definir la finalidad prioritaria del RD 975/2009, pues no pretende únicamente garantizar la rehabilitación de las zonas donde se han situado instalaciones de residuos mineros, sino restaurar o rehabilitar, según el caso, la totalidad del terreno afectado por las actividades extractivas. La finalidad que se señala es más acorde con la de la Directiva 2006/21/CE.

<sup>160</sup> Es decir, los resultantes de las actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas

<sup>161</sup> FJ 6b.

<sup>162</sup> FJ6 b.

<sup>163</sup> Las exposiciones de motivos proporcionan criterios de interpretación “auténticos”, pues provienen del propio legislador. *Vid.* STC 31/2010, de 28 de junio, FJ7, según la cual, «la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes [...] sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas [...] [t]oda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada».

<sup>164</sup> FJ 3.

medio ambiente en el ámbito de la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales regulado por la Ley de Minas<sup>165</sup>» y, asimismo, conservar determinados aspectos en los que la normativa reglamentaria precedente era más protectora<sup>166</sup> (lo que se justifica en virtud del principio de no regresión, o cláusula *stand still*)<sup>167</sup>.

Según el TC, la misma conclusión cabe extraerse del análisis singularizado del resto de los preceptos impugnados, aun cuando el RD 975/2009 los ampare formalmente en otro tipo de competencias. Así ocurre con las garantías financieras, que el RD encuadra dentro de la ordenación de seguros (art. 149.1.11 CE), a pesar de que funcionan como un instrumento que «traduce técnicamente en el sector minero el imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE)»<sup>168</sup>. Por ello, dado que su finalidad es la de «cubrir el coste de la rehabilitación y a asegurar que el titular de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales afronte íntegra y eficazmente su responsabilidad medioambiental»<sup>169</sup>, y también funcionan como un objetivo disuasorio y preventivo de las conductas que puedan dañar al medio ambiente, el TC concluye que también se encuadran en el artículo 149.1.23 CE.

El único precepto impugnado que el TC considera que, efectivamente, no tiene encuadre en el título del artículo 149.1.23 CE, se encuentra dentro de las disposiciones que la Xunta de Galicia impugnaba en relación a la autorización del plan de restauración (arts. 4.3, 5 y 6.3)<sup>170</sup>, y consiste en la atribución del poder autorizador a la «autoridad competente en minería» (art. 5.1, párrafo primero), pues se estima que constituye una

---

<sup>165</sup> FJ 3.

<sup>166</sup> Pretende unificar y mejorar, en total o en parte, las siguientes disposiciones: Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1984, 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, Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 13 de junio de 1984, y la Orden de 26 de abril de 2000 por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria 08.02.01 del capítulo XII de Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera “Depósitos de lodos en procesos de tratamiento de industrias extractivas”. Respecto a esta última norma, se conserva en algunos aspectos el mayor grado de restricción previsto en la citada orden.

<sup>167</sup> Vid. PRIEUR, Michel (2010). “El nuevo principio de ‘no regresión’ en derecho ambiental”. Discurso pronunciado en el acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Zaragoza, recogido en el libro *Acto del grado de Doctor Honoris Causa. Manuel Losada Villasante, Michel Prieur, Frank T. Avignone*. Pressas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 123-183.

<sup>168</sup> FJ 6 e.

<sup>169</sup> FJ 6 e.

<sup>170</sup> FJ 6 c, en relación con el 3. Respecto a las mismas, el TC considera que muchas de ellas tienen un «carácter más sustantivo que procedimental» (arts. 5.2, 5.3, 5.5, 5.6 y 5.7), por lo que se inscribirían igualmente en la competencia estatal para aprobar legislación básica en materia de medio ambiente. Otras sí tendrían un carácter más procedimental, pero no serían normas de procedimiento administrativo común, sino especial, y la competencia para su regulación es conexa a las competencias para la regulación del régimen sustantivo.

previsión claramente desligada de objetivos medioambientales, que debe encuadrarse en el artículo 149.1.25 CE.

Finalmente, el TC concluye que, sin género de dudas, el título competencial específico y prevalente en el que se enmarca la normativa del RD 975/2009 es el de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC. AA. de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE)<sup>171</sup>; Por tanto, aun cuando el RD nos remite, respectivamente, a los títulos competenciales dedicados a la protección del medioambiente (149.1.23), al régimen minero y energético (art. 149.1.25)<sup>172</sup>, y a la legislación sobre seguros (149.1.11), según la STC analizada, debe encuadrarse materialmente como normativa aprobada para la adecuada protección del medioambiente –salvo en lo relativo, como ya apuntamos, a la designación de la autoridad minera como competente para autorizar el plan de restauración-, y éste será nuestro punto de partida para acometer el estudio que se realiza a continuación.

## 1.2. Competencias de la Unión Europea

Galicia, como comunidad autónoma del Estado español, forma parte de la UE,<sup>173</sup> por lo que la normativa aprobada por ésta también resulta aplicable y vinculante en su territorio, al integrarse en su ordenamiento jurídico por medio del artículo 93 de la CE. Además, de acuerdo con el principio de primacía, la normativa europea goza de prioridad aplicativa frente a las normas estatales y autonómicas, lo que significa que «las normas nacionales incompatibles con las comunitarias quedan desplazadas y deben dejar de aplicarse»<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia Constitucional: reforma de la Ley de Costas y convalidaciones legislativas”. *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, p. 394, considera que «tampoco puede decirse que el Real Decreto fuera mal encaminado al encuadrar toda la parte de la regulación reglamentaria relativa a la restauración (no sólo el artículo antes mencionado) en el campo de la legislación minera, pues, como la disposición a la que entre otras sustituye (el Real Decreto 2994/1982), busca expresamente cobijo [...] en un determinado precepto de la Ley de Minas».

<sup>172</sup> Sobre el régimen de distribución de competencias en el ámbito minero y energético, *vid.* ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2010). “El régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, pp. 1-44.

<sup>173</sup> En virtud del Tratado relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad europea de la Energía Atómica, DO L 302 de 15.11.1985, pp. 9-497, cuya firma tuvo lugar el 12 de junio de 1985, y que entró en vigor el 1 de enero de 1986.

<sup>174</sup> SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2015). *Curso básico de Derecho Ambiental General*. Instituto Vasco de Administración Pública, p. 50; El principio de primacía fue reconocido por el TJUE (por entonces, Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) en la Sentencia Costa contra ENEL, de 15 de julio de 1964, en la que se afirmaba que la “integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un

### 1.2.1. Competencias normativas

La delimitación de las competencias de la UE se rige por el principio de atribución. De acuerdo con el artículo 4.2.e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)<sup>175</sup>, la UE dispondrá de competencias compartidas con los estados miembros en relación al ámbito material del medio ambiente.

El ejercicio de las competencias atribuidas a la UE se rige por los principios de subsidiariedad (art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea, en adelante, TUE)<sup>176</sup> y proporcionalidad (art. 5.4 TUE): según el principio de subsidiariedad<sup>177</sup>, «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros [...], sino que puedan alcanzarse mejor [...] a escala de la Unión»; En virtud del principio de proporcionalidad, «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

Los objetivos ambientales de la Unión Europea se definen en el artículo 191.1 TFUE, y consisten en «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático». Asimismo, según el artículo 191.2 TFUE, la política ambiental de la UE «tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado<sup>178</sup>, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión», y se fundamentará en los principios de cautela, de acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y

---

ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento.»

<sup>175</sup> [DO C 326 de 26.10.2012, pp. 47-390]

<sup>176</sup> Tratado de la Unión Europea, (OJ C 326, 26.10.2012, pp. 13-390).

<sup>177</sup> Sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, *vid.* protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, del TFUE [OJ C 115, 9.5.2008, p. 206–209].

<sup>178</sup> La referencia al nivel elevado de protección también se contiene en el art. 37 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, DO C 202 de 7.6.2016, pp. 38-405, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados y, según el cual “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Sostienen LOZANO CUTANDA, Blanca; LAGO CANDEIRA, Alejandro; LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis Felipe. *Tratado de Derecho Ambiental* (2014), Centro de Estudios Financieros, p. 99, que, «de este modo, la protección del medio ambiente se configura como un derecho de prestación que obliga a las instituciones europeas».

de quien contamina paga<sup>179</sup>. Conviene también hacer referencia que el artículo 3 TUE señala como finalidad de la UE alcanzar un «desarrollo sostenible [...] basado en un crecimiento económico equilibrado [...] y en un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente».

La base jurídica sobre la que la UE puede ejercer su competencia normativa en materia ambiental puede fundamentarse en el artículo 192 TFUE –cuando se persiga la consecución de los objetivos del artículo 191 TFUE-, o bien en el artículo 114 TFUE –cuando el objetivo prioritario no sea proteger el medio ambiente, sino el mercado interior-. El ejercicio de estas competencias conforme al artículo 192 TFUE es «de carácter paralelo»<sup>180</sup>, pues no impide que cada Estado miembro mantenga o adopte medidas de mayor protección, que habrán de ser compatibles con los Tratados y se deberán notificar a la Comisión<sup>181</sup>. Sin embargo, cuando las competencias se ejercen de acuerdo con otros títulos competenciales, como el 114, su ejercicio sería concurrente, lo que significa que si la UE procede a adoptar medidas de armonización, los Estados miembros no podrán adoptar nuevas disposiciones internas, ni mantener las preexistentes, salvo supuestos que se especifican,<sup>182</sup> y previa comunicación a la Comisión, que deberá pronunciarse sobre su aprobación o rechazo.

En ejercicio de su competencia en materia ambiental, con fundamento en las bases descritas, la UE pueden adoptar diversos actos típicos de Derecho derivado (esto es, los previstos por el art. 288 TFUE), vinculantes<sup>183</sup> (reglamentos, directivas y decisiones<sup>184</sup>),

---

<sup>179</sup> Art. 191.2 TFUE.

<sup>180</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca; LAGO CANDEIRA, Alejandro; LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis Felipe. *op cit*, p. 101.

<sup>181</sup> Art. 193 TFUE.

<sup>182</sup> Tras haberse adoptado una medida de armonización, para mantener normas nacionales, deberá justificarse en alguno de los motivos que se contemplan en el art. 36 (orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial), o bien relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento; Las nuevas disposiciones nacionales únicamente se contemplan cuando se fundamenten en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización.

<sup>183</sup> A su vez, los actos vinculantes pueden ser legislativos o no legislativo. Los actos legislativos se adoptan con arreglo a alguno de los procedimientos (ordinario o especial) establecidos en los tratados de la UE (arts. 289.1 y 289.2 TFUE). Los actos no legislativos quedan al margen de dichos procedimientos y pueden ser adoptados por las instituciones de la UE según normas específicas.

<sup>184</sup> Según el art. 288 TFUE: “El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios; La decisión será obligatoria en todos sus elementos.

o no vinculantes (recomendaciones y dictámenes); Asimismo, también puede adoptar actos atípicos o innominados, no previstos en el art. 288 TFUE, y que también pueden ser obligatorios y no obligatorios.

### 1.2.2. Competencias ejecutivas

Según el artículo 192.4 TFUE «sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y ejecución de la política en materia de medio ambiente». No obstante, algunos actos de la UE requieren condiciones uniformes de ejecución y, por ello se faculta a la Comisión –o al Consejo, en casos justificados o previstos en los arts. 24 y 26 TUE (política exterior y seguridad común)- para adoptar actos de ejecución<sup>185</sup>.

En el caso de 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, se establece la necesidad de una ejecución uniforme respecto a determinados aspectos que regula y, para ello, se faculta a la Comisión para adoptar determinados actos ejecutivos<sup>186</sup>. Así, la Comisión debía adoptar las disposiciones necesarias para: a) La armonización y transmisión periódica de la información mencionada en los artículos 7.5 y 12.6<sup>187</sup>; b) La aplicación del artículo 13, apartado 6, relativo a las balsas de residuos que contengan cianuro; c) Establecer las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera; d) Establecer directrices técnicas para las inspecciones; e) Completar los requisitos técnicos para la caracterización de los residuos que figuran en el anexo II; f) La interpretación de la definición que figura en el artículo 3, punto 3, relativa a los residuos inertes; g) La definición de los criterios de clasificación de las instalaciones de residuos con arreglo al anexo III; h) La determinación de cualesquiera normas armonizadas para los métodos de muestreo y análisis necesarios para la aplicación técnica de la Directiva; i) Modificar los

---

Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos; Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.”

<sup>185</sup> Art. 291 TFUE. PARLAMENTO EUROPEO (2019). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, p. 3. [europarl.europa.eu/factsheets](http://europarl.europa.eu/factsheets) [última consulta: 15 de febrero de 2019].

<sup>186</sup> En el considerando 35, se establece que procede aprobar las medidas necesarias para la ejecución de la presente Directiva con arreglo a la Decisión 1999/ 468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (remisión que ahora debe entenderse hecha al Reglamento 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011.

<sup>187</sup> Información que figura en la autorización, y las comunicaciones de sucesos o circunstancias que puedan afectar a la estabilidad de la instalación de residuos, y de los efectos medioambientales significativos adversos que se hayan detectado mediante los procedimientos de control y seguimiento de la instalación de residuos.

anexos para alcanzar un nivel elevado de protección ambiental, adaptándolos al progreso científico y técnico.

Todas las medidas de ejecución señaladas, salvo en lo que se refiere a las directrices técnicas para las inspecciones<sup>188</sup>, fueron adoptadas por la Comisión<sup>189</sup>, aunque con retraso respecto al plazo inicialmente establecido por la Directiva<sup>190</sup>.

Asimismo, dentro de la ejecución, también podemos considerar incluido el seguimiento de cumplimiento de la Directiva por parte de los Estados miembros<sup>191</sup>. En este sentido, se establece la obligación de que los Estados miembros envíen informes cada tres años a la Comisión sobre la aplicación de la Directiva mediante un informe estandarizado elaborado por la Comisión, cuya remisión servirá para que la Comisión elabore un informe sobre el estado de aplicación de la Directiva<sup>192</sup>. En cuanto a la concreción del deber de informar sobre los accidentes, se establece que, anualmente, los Estados miembros remitirán a la Comisión información sobre los sucesos notificados por las

---

<sup>188</sup> Conviene destacar el hecho de que hasta la fecha, aún no se haya desarrollado esta importante previsión. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental [COM/2018/010 final], incorpora, dentro de las 9 acciones que se plantean realizar entre los años 2018 y 2019 “elaborar directrices técnicas para las inspecciones de instalaciones de residuos de extracción.”

<sup>189</sup> Mediante los siguientes actos: Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (DO L 101 de 21.4.2009, p. 25); Decisión 2009/337/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, relativa a la definición de los criterios de clasificación aplicables a las instalaciones de residuos con arreglo al anexo III de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (DO L 102 de 22.4.2009, pp. 7-11); Decisión 2009/358/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2009, relativa a la armonización, la transmisión periódica de información y el cuestionario a que se refieren el artículo 22, apartado 1, letra a), y el artículo 18 de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (DO L 110 de 1.5.2009, pp. 39-45); Decisión 2009/359/CE de la Comisión, de 30 de abril de 2009, por la que se completa la definición de residuos inertes en aplicación del artículo 22, apartado 1, letra f), de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (DO L 110 de 1.5.2009, pp. 46-47); Decisión 2009/360/CE de la Comisión, de 30 de abril de 2009, por la que se completan los requisitos técnicos para la caracterización de los residuos establecidos en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (DO L 110 de 1.5.2009, pp. 48-51)

<sup>190</sup> La fecha límite era el 1 de mayo de 2008.

<sup>191</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”. En: GARCÍA URETA, Agustín; BOLAÑO PIÑEIRO, M<sup>a</sup> del Carmen (coords). *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*, Marcial Pons, p. 59, afirma que la inspección «se trata de una competencia ejecutiva, incardinada en la gestión en materia de protección del medio ambiente...».

<sup>192</sup> Art. 18. *Vid.* informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la aplicación de la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/C [COM/2016/0553 final].

entidades explotadoras<sup>193</sup>. Asimismo, se exige a los Estados miembros que informen a la Comisión cuando se establezcan excepciones a la aplicación de las determinaciones de la Directiva, en los supuestos contemplados en el artículo 24.4 de la Directiva (régimen transitorio), así como de la adopción y puesta en vigor de las disposiciones normativas pertinentes para dar cumplimiento a la Directiva antes del 1 de mayo de 2008<sup>194</sup>.

Pero existen otras modalidades de control a cargo de la Comisión Europea por medio de fórmulas de seguimiento basadas en un enfoque cooperativo, que pretenden evitar o disminuir la litigiosidad,<sup>195</sup> y mejorar el, por lo general, deficiente cumplimiento del derecho ambiental,<sup>196</sup> como puede ser el empleo de proyectos piloto. Precisamente, en el caso de la Directiva 2006/21/CE sobre gestión de residuos de las industrias extractivas, la Comisión puso en práctica un proyecto piloto para valorar la conformidad de la transposición de la Directiva por parte de España, llevada a cabo mediante el Real Decreto 975/2009. Como resultado, se introdujeron determinadas modificaciones en la normativa española de transposición, a través del Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio<sup>197</sup>.

---

<sup>193</sup> Se determina que esta información se ponga a disposición del público interesado que la solicite, sin perjuicio de la aplicación de la legislación sobre acceso del público a la información ambiental.

<sup>194</sup> Artículo 25 de la Directiva 2006/21/CE.

<sup>195</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013). “La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico.” En: ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (dir.). *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, pp. 292-297.

<sup>196</sup> España destaca como uno de los estados que más incumplen la normativa ambiental europea. De hecho, en el año 2018, fue el estado al que la Comisión Europea imputó más infracciones del Derecho ambiental comunitario, como puede comprobarse consultando los datos estadísticos ofrecidos por esta institución: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [última consulta: 13 de febrero de 2019]. No obstante, la problemática no es únicamente española, ni europea, pues el Derecho ambiental adolece de un elevado grado de incumplimiento de forma generalizada. Así se advierte en UNEP (2019). *Environmental Rule of Law. First Global Report* <<[wedocs.unep.org](http://wedocs.unep.org)>>. [última consulta: 13 de febrero de 2019].

<sup>197</sup> Se señala en la exposición de motivos de este Real Decreto 777/2012, que «[d]el análisis llevado a cabo por la Comisión Europea se concluye la necesidad de realizar una serie de modificaciones en el citado real decreto, la mayoría de las cuales consisten en incluir determinadas definiciones contenidas en la Directiva que no se citaron en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, y que, sin embargo, la Comisión Europea considera necesario incluir. Otras modificaciones propuestas por la Comisión Europea consisten en añadir en la mencionada norma reglamentaria la referencia a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, así como una referencia a la exclusión del ámbito de aplicación del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, de la actividad de inyección y reinyección de aguas subterráneas bombeadas, tal y como se exige en la Directiva 2006/21/CE».

### 1.3. Competencias del Estado

El artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Dado que según el encuadramiento competencial que hemos efectuado en el primer apartado de este capítulo, la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras tiene encaje, con carácter prevalente, en el título de protección del medio ambiente, éste será nuestro punto de partida para el análisis que nos disponemos a emprender.

#### 1.3.1. Competencias normativas

Para delimitar hasta dónde puede llegar el legislador estatal, es necesario delimitar el concepto de legislación básica, y, para ello, debemos partir del análisis de la jurisprudencia constitucional recaída al efecto, a pesar de que la interpretación realizada por el TC no ha sido unívoca, y ha ido variando con el paso del tiempo<sup>198</sup>.

La STC 64/1982, de 4 de noviembre, demuestra que el TC, en su aproximación inicial al concepto de medioambiente, sostuvo que el concepto de legislación básica o normativa básica debía entenderse como aquellas «naciones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa»<sup>199</sup>.

Posteriormente, la STC 170/1989, de 19 de octubre, definió la legislación básica como aquellas «normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, que cumplen la función de establecer una ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos...»<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> Vid. CASADO CASADO, Lucía (2018). ). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern, núm. 7, pp. 75-149.

<sup>199</sup> STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5. Esta sentencia, precisamente resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, y que resulta especialmente interesante para comprender la relación entre medio ambiente y minería; QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas... cit.*, p. 112, señala que esta sentencia sentó «las bases sobre las que se han de resolver las tensiones entre la minería y el medio ambiente, así como sobre el papel que pueden desempeñar las comunidades autónomas en desarrollo de la legislación básica estatal y en el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental».

<sup>200</sup> FJ 2.

La interpretación constitucional del concepto sufrió una variación significativa con la STC 149/1991, de 4 de julio<sup>201</sup>. Según esta STC, los términos empleados por el artículo 149.1.23 CE, al referirse a la competencia exclusiva del Estado para establecer legislación básica en materia de medio ambiente –y no a que el Estado tenga competencias sobre las bases, como así se realiza en otros preceptos respecto a otros ámbitos materiales-, significa que no se agrega ni se admite explícita ni implícitamente, que el desarrollo pueda ser asumido, como competencia propia por las CC.AA., pues la competencia normativa de éstas sería la de «establecer normas adicionales de protección». Siguiendo esta interpretación, entiende que el Estatuto de Autonomía para Galicia, entre otros, se ajustan al texto constitucional, que «no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente»<sup>202</sup>. Por ello, aunque admite que las CC.AA. puedan atribuirse legítimamente la facultad de dictar normativa de desarrollo –al no excluir esta posibilidad el texto constitucional-, estas atribuciones realizadas por los Estatutos de autonomía deber ser interpretados conforme a la Constitución, lo que «fuerza a entender [...] que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno»<sup>203</sup>.

Como afirma CASADO CASADO, esta interpretación tan amplia de la competencia estatal, «fue frenada y corregida explícitamente unos años más tarde»<sup>204</sup>, por la STC 102/1995, de 26 de junio, en la que se considera que «en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa un margen al desarrollo de la legislación básica, aun siendo menor que en otros

---

<sup>201</sup> FJ 1D. Según CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización... cit.*, pp. 120-121, esta sentencia supone la culminación del «vuelco jurisprudencial» del TC, y esta interpretación tan amplia provocaba «el vaciamiento de las competencias autonómicas» pues para el Tribunal «el Estado dispone de una facultad omnicomprendiva que puede llegar a regular la totalidad de la materia `medio ambiente´, sin necesidad de dejar espacio normativo alguno a las CC.AA.». Por su parte, VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia Constitucional...”, *cit.* p. 396 indica que esta sentencia supuso «un “overruling” constitucional».

<sup>202</sup> FJ 1D.

<sup>203</sup> FJ 1D.

<sup>204</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización... cit.*, p.121

ámbitos<sup>205</sup> no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [...] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por las Comunidades Autónomas». No obstante, aun apartándose de esta interpretación del alcance de la legislación básica, señala VALENCIA MARTÍN que no son pocas las SSTC «que desde entonces, a la hora de resumir la jurisprudencia constitucional sobre estas cuestiones, ponen especial énfasis en esa supuesta singularidad de la legislación básica ambiental, limitándose prácticamente a reproducir los extractos que la contienen»<sup>206</sup>. Precisamente, es ejemplo de esta tendencia la STC 45/2015, de 5 de marzo, que resuelve el conflicto de competencias planteado por la Xunta de Galicia contra el RD 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<sup>207</sup>, en la que se llega a afirmar que «corresponde al Estado imponer el encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente», y que la intervención estatal «puede ser especialmente intensa» en este ámbito, teniendo en cuenta el alcance global de la materia, y la «indispensable solidaridad colectiva», y que atribuye el carácter de normativa básica a la totalidad del RD impugnado.

Asimismo, el análisis de esta STC 42/2015, de 5 de marzo, también resulta interesante en relación al instrumento normativo elegido por parte del legislador estatal, dado que el RD 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, es una

---

<sup>205</sup> Nótese que, como señala VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia Constitucional...”, *cit.* p. 396, se mantiene que «el margen de desarrollo es aquí menor que en otros ámbitos», lo que sigue suponiendo una variación de los cánones normales de entendimiento de la interpretación de la legislación básica en materia ambiental.

<sup>206</sup> En palabras de VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia Constitucional...”, *cit.* pp. 393-396, que también indica que «si bien no cabe hablar de un nuevo *overruling*, pues tal cosa no se ha producido expresamente, pero sí tal vez de un deslizamiento en la práctica hacia las tesis iniciales». Por su parte, JARIA I MANZANO, Jordi (2015). “Jurisprudencia Constitucional...”, *cit.* p. 7, hace hincapié en que supone «una nueva erosión competencial de las comunidades autónomas». En el mismo sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013). “La transposición de Directivas ambientales...”, *cit.*, p. 309, señala que «la expansividad de los títulos estatales en algunas cuestiones que parecen de desarrollo normativo parece clara a la vista de la modificación de este Real Decreto...».

<sup>207</sup> Según su FJ 5:«de acuerdo con la tendencia general actual”, corresponde al Estado imponer el “encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente”, teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el artículo 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser “singularmente intensa”, que la “piedra de toque” para calificar de básica la norma medioambiental sea más su “finalidad tuitiva” que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será “menor que en otros ámbitos”, aunque no pueda llegar “a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”.»

norma reglamentaria y, con carácter general, la normativa básica debe adoptarse mediante ley.<sup>208</sup> Aunque en esta sentencia el TC afirma que «ciertamente, la norma de rango legal es el instrumento idóneo para establecer bases porque a través de ella se alcanza, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas», señala que se trata de «una exigencia no absoluta», que puede ser exceptuada en determinadas circunstancias, lo que en el caso del RD impugnado, se justifica porque acomete el desarrollo de previsiones básicas de la legislación de minas, de residuos y de responsabilidad medioambiental<sup>209</sup>, por lo que «constituye el complemento de una regulación legal que establece los términos generales de lo básico». Además, según el TC también se justifica por el carácter técnico de los instrumentos que regula, como el plan de restauración.

A nuestro juicio, la justificación que emplea el TC para admitir en este supuesto la exclusión de las exigencias formales de lo básico, resulta desacertada, pues no puede afirmarse que la LEMI estableciese las bases del régimen de la rehabilitación en su artículo 5.3 -que se limita a disponer que «el Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por Decreto...», sin tan siquiera mencionar la necesidad de aprobar planes de restauración -, y, respecto al carácter técnico que se predica de los instrumentos que regula, se trata de una manifestación genérica y generosa, que no ampara el hecho de que el RD efectúe tan completa regulación del régimen de la rehabilitación (fijando plazos, periodicidades, fechas y cerrando definiciones, tal y como afirmaba el Letrado

---

<sup>208</sup> Vid. STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 7: « la “legislación básica” a que se refiere el art. 149.1.23 CE habrá de estar constituida, en principio, por un conjunto de normas legales, aunque también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (...)».

<sup>209</sup> Según VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia Constitucional: reforma de la Ley de Costas y convalidaciones legislativas”. *Observatorio de políticas ambientales*, p. 395, el TC se “equivoca al incluir la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, entre las que proporcionan cobertura al Real Decreto 975/2009, por la sencilla razón de que dicho Real Decreto no se ocupa de esta responsabilidad, sino de otras que luego precisaremos. Esto es justamente lo que (no bien interpretado por la Sentencia) se viene a decir en su Exposición de Motivos (apartado IV) cuando se hace referencia a aquella Ley.”

de la Xunta), dejando muy limitadas, por tanto, las posibilidades de desarrollo normativo por parte de las CC. AA<sup>210</sup>.

Por último, conviene precisar que, si bien el Estado tiene competencia sobre la legislación básica, el Anexo V del RD 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, no tiene el carácter de normativa básica<sup>211</sup> y, por tanto, a pesar del modo verbal imperativo que emplea su texto -según el cual «para la elaboración de los planes de explotación de las explotaciones de carbón a cielo abierto, regulados en la disposición adicional cuarta de este real decreto, se atenderá a esta Guía de buenas prácticas»-, tendrá un carácter supletorio de la normativa de desarrollo de las CC.AA<sup>212</sup>.

### 1.3.2. Competencias ejecutivas

Las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente corresponden a las CC. AA., pues el artículo 149.1.23 CE reserva al Estado únicamente la aprobación de la legislación básica y el artículo 148.1.9 CE incorpora la «gestión en materia de protección del medio ambiente» como una de las competencias que podrían asumir todas las CC.AA., lo que, de hecho, así se ha producido<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> Para VALENCIA MARTÍN, Germán (2016), “Jurisprudencia Constitucional...”, *cit.* p. 393, «constituye [...] una muestra evidente de lo que podríamos denominar “relajación” de las exigencias formales y materiales de la legislación básica en materia ambiental; una tendencia jurisprudencial no explícitamente reconocida, pero perceptible, que está haciendo realmente difícil que prospere ningún cuestionamiento por motivos competenciales de esta legislación en los últimos años, y que sólo ocasionalmente, no desde luego en este caso, suscita alguna réplica en forma de votos particulares». JARIA I MANZANO, Jordi (2015). “Jurisprudencia Constitucional...”; p. 9, señala que el TC «continúa abonando una concepción elástica de lo básico que tiende a erosionar el margen de autogobierno de las comunidades autónomas...». Por su parte, CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización... cit.*, p.341, advierte «en la jurisprudencia constitucional dictada entre 2008 y 2016 en materia ambiental una hipertrofia de lo básico». Por su parte, MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas... cit.*, p. 284, indica que «[e]n un campo como el régimen minero y energético, de fuerte componente técnico y económico, es inevitable dar mayor juego al Gobierno estatal en relación con aquellas cuestiones que se consideren básicas para sucesivas intervenciones reglamentarias».

<sup>211</sup> A raíz de la reforma introducida por el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica 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 las actividades mineras, que a su vez vino motivada por el requerimiento de incompetencia formulado por la Xunta de Galicia.

<sup>212</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización... cit.*, p.124.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 106.

No obstante, el Estado sí viene ejerciendo determinadas funciones ejecutivas en materia de medio ambiente, aunque, como se afirma en la STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018<sup>214</sup>, se trata de una «solución ciertamente excepcional», que podrá admitirse:

[...] cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad.

Con independencia de que en la legislación aplicable a las minas se encuentran variadas atribuciones de competencias ejecutivas al Estado<sup>215</sup>, en la normativa básica que constituye el ámbito específico de nuestro objeto de estudio, esto es, el RD 975/2009, encontramos las siguientes atribuciones:

a) Elaboración de inventarios: El Ministerio competente en materia de medio ambiente, deberá elaborar antes del 1 de mayo de 2012, un inventario de las instalaciones de residuos clausuradas, incluyendo las «instalaciones de residuos mineros abandonadas, situadas en territorio español, que tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud de las personas y bienes o para el medioambiente»<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Resuelve el conflicto positivo de competencia núm. 1245-2012 interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, estimándolo parcialmente, tras considerar que el art. 8.2 del Real Decreto 1494/2011, al conferir a la comisión ejecutiva la competencia para «reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones, a los efectos de su adquisición por el Fondo», es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, por no apreciarse que en este caso «no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública» [FJ 5]. Confirma la doctrina establecida en las SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 102/1995, FJ 8, 141/2016, de 21 de julio, FJ6, entre otras; Respecto a la posibilidad de que el Estado realice actos de ejecución en materia ambiental, JARIA I MANZANO, Jordi (2005). “Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente.” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 73, p. 124, se opone a esta posibilidad pues «[...] en la medida en que el Estado, en materia de protección del medio ambiente, dispone sólo de la legislación básica no debería permitírsele en ningún caso los actos de ejecución que serían patrimonio de las comunidades autónomas...».

<sup>215</sup> Vid. MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas...*, cit., pp. 288-291.

<sup>216</sup> Disposición adicional 2ª RD 975/2009.

b) Reservas mineras: Cuando el Estado se reserva la gestión directa de determinados yacimientos<sup>217</sup>, a él le corresponden las potestades de gestión inherentes a la rehabilitación.

c) Supuestos de efectos transfronterizos: Según el artículo 45, si hay riesgo de afección medioambiental significativa y transfronteriza por parte de una instalación de residuos mineros de categoría A, la Comunidad Autónoma, en el mismo momento en que inicie el trámite de información pública al que debe someterse el plan de restauración, deberá poner en conocimiento del Estado los datos presentados relativos a la autorización, para que éste informe al Estado miembro que pudiera verse afectado o que lo hubiera solicitado. Asimismo, en estos supuestos, el Estado también debe velar porque «las solicitudes también se hagan accesibles durante un período adecuado al público interesado del Estado Miembro potencialmente afectado de forma que éste pueda participar en el proceso de elaboración del plan antes de que la autoridad competente dicte la correspondiente resolución»<sup>218</sup>.

d) Suministro de información a la Comisión Europea: El Estado, cada 3 años, debe remitir a la Comisión Europea, sobre la base de los datos aportados por las CC. AA., un informe sobre la aplicación del RD en relación a los residuos mineros; Asimismo, el Estado debe enviar anualmente a la Comisión, sobre los datos aportados por las CC. AA., información sobre los sucesos notificados por las entidades explotadoras de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 32 y 35<sup>219</sup>. Por último, las CC. AA. deben comunicar al Estado los casos en que no se aplicará el Plan de Gestión de Residuos ni las garantías financieras en los supuestos que se contemplan en la disposición transitoria 1ª, apartado 3º, para que éste, a su vez, se lo notifique a la Unión Europea.

---

<sup>217</sup> Vid. MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*. Tirant lo Blanch, p. 267-281; Posibilidad contemplada en el art. 7 de la Ley de Minas, cuando “el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional” y, de acuerdo con su art. 11.2, “[l]a fase exploratoria se acordará por Orden del Ministerio de Industria con informe del de Hacienda, y se realizará directamente por el Estado o a través de sus organismos autónomos o mediante contrato con empresas nacionales o privadas”. El RD 975/2009, resulta aplicable a las reservas en virtud de la disposición adicional 1ª. Señala QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Tirant lo Blanch, p. 162, indica que la gestión de la materia que se regula en el RD 975/2009, está atribuida en la mayoría de los casos a las CC.AA., con la excepción de las explotaciones de minerales realizados en espacios reservados por el Estado.

<sup>218</sup> Artículo 6 RD 975/2009.

<sup>219</sup> Disposición adicional 5ª RD 975/2009.

#### **1.4. Competencias de las comunidades autónomas. Especial referencia a Galicia**

El artículo 149.1.23 CE, como ya hemos visto, atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Por tanto, las CC. AA. podrán adoptar normativa de desarrollo, y normas adicionales de protección. Seguidamente, se analizará qué competencias ostenta Galicia, y cuáles son los fundamentos jurídicos para ello.

##### **1.4.1. Competencias normativas de Galicia**

Galicia asumió, mediante el artículo 27.30 de Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, la competencia exclusiva para dictar «normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintitrés», pero no hizo referencia a la posibilidad de dictar normativa autonómica de desarrollo, al amparo del artículo 149.1.23 CE. Esta falta de previsión sobre la posibilidad de dictar normativa de desarrollo de la legislación básica estatal no supuso que, en la práctica, no se haya dictado este tipo de normativa. Como señala CASADO CASADO, a pesar de las diferencias en cuanto a la asunción de competencias ambientales existentes entre los diversos estatutos de autonomía, «*de facto* nos encontramos en una situación de aparente igualdad y homogeneidad entre todas ellas» pues, en la práctica, «todas están ejerciendo sus competencias de desarrollo normativo de la legislación básica estatal [...], de establecimiento de normas adicionales de protección, y de ejecución»<sup>220</sup>.

##### **1.4.2. Competencias ejecutivas de Galicia**

Según el artículo 148.1.9 CE, las CC. AA. podrán asumir competencias sobre «la gestión en materia de protección del medio ambiente». En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, su Estatuto de Autonomía no contempla la asunción de competencias de gestión o ejecución en materia de protección del medio ambiente, sino

---

<sup>220</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). ). *La recentralización... cit.* pp. 107-108; En el caso de Galicia, esto es notorio si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el conflicto de competencias que la propia Xunta de Galicia planteó contra el RD 975/2009, se fundamentaba, en buena medida, en que el legislador estatal habría sobrepasado el ámbito de lo básico. Por tanto, la Xunta defendió su competencia para el desarrollo normativo en la materia, indicando el propio Letrado de la Administración autonómica que «conforme al art. 149.1.23 CE [...] corresponde al Estado la legislación básica en materia de medio ambiente, y a las Comunidades Autónomas tanto el desarrollo normativo, sobre todo lo destinado a alcanzar una mayor protección de ese bien jurídico, como las tareas de ejecución» [antecedente de hecho 1b de la STC 45/2015].

circunscritas a determinados sectores materiales<sup>221</sup>. No obstante, a pesar de las previsiones estatutarias, como ya hicimos constar en apartados anteriores, en la práctica, todas las CC.AA., incluyendo a Galicia, han asumido la gestión en materia de medio ambiente<sup>222</sup>.

Dado que la mayor parte de las competencias ejecutivas que intervienen en el ámbito de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras recaen en la administración autonómica<sup>223</sup>, a fin de evitar reiteraciones, a ellas nos referiremos en los sucesivos capítulos<sup>224</sup>.

### **1.5. Breve referencia a las competencias de los entes locales**

Como en todos los ámbitos ambientales, la intervención de la Administración local resulta fundamental<sup>225</sup>. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL) recoge tres tipos de competencias: las propias, las atribuidas por delegación, y las impropias<sup>226</sup>.

En cuanto a las competencias propias, se contemplan en el artículo 25.2 de la LRBRL, y deberán ejercerse de acuerdo con la legislación del Estado y de las CC.AA., de manera

---

<sup>221</sup> Según el art. 29, corresponde a Galicia la ejecución de la legislación del Estado en materia de «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego» (apartado 4º), y «en las restantes materias que se atribuyen en el presente Estatuto como competencia de ejecución y las que con este carácter y mediante ley orgánica sean transferidas por el Estado» (apartado 5º).

<sup>222</sup> Nótese que, por ejemplo, en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6, se señala, sin diferenciación alguna entre las CC. AA. con previsiones estatutarias diversas, que «[...] en materia de protección medioambiental, el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización».

<sup>223</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1987). “La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 235-236, p. 549, señala que «las CC.AA. disponen de la competencia nuclear para la gestión de la protección del medio ambiente...».

<sup>224</sup> *Vid. infra* capítulos 4 y 5. En particular, el procedimiento de autorización, revisión y modificación del plan de restauración, la exigencia de las garantías financieras o equivalentes, el control del cumplimiento del plan de restauración y las potestades de reacción ante los incumplimientos detectados, recaen en la Administración autonómica.

<sup>225</sup> CASADO CASADO, Lucía (2015). “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 32, pp. 207, indica que «los entes locales asumen un rol relevante en la protección del medio ambiente y el ejercicio de competencias y su actuación en materia ambiental no es una mera posibilidad, es una obligación...».

<sup>226</sup> *Ibidem* pp. 228-229, el punto de partida para esta atribución de competencias es el artículo 2 de la LRBRL, «que les reconoce una competencia de participación», y el artículo 25.1 de la LRBRL, «que recoge la regla general de habilitación al municipio para promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

que la concreción de estas competencias vendrá de la mano de la legislación sectorial<sup>227</sup>. Entre otras, y, por lo que aquí nos interesa, se encuentran las siguientes: urbanismo (planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística), medio ambiente urbano<sup>228</sup> y protección de la salubridad pública<sup>229</sup>.

El artículo 27 LRBRL determina que los municipios podrán ejercer competencias por delegación de otras administraciones públicas, siempre que se cumplan los requisitos que en el mismo artículo se señalan, y de los recogidos en el artículo 7. Entre las competencias ambientales susceptibles de delegación, figuran: «a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental; b) Protección del medio natural»<sup>230</sup>.

Además de las competencias propias y de las atribuidas por delegación, el artículo 7.4 LRBRL determina que las entidades locales podrán ejercer otras competencias siempre que «no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». Además, «el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas»<sup>231</sup>.

---

<sup>227</sup> Para ello, deberá ajustarse a los requisitos que se contemplan en el artículo 25.4 de la LRBRL. En estos casos, el art. 25.3 señala que estas competencias «[...] se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficacia, estabilidad y sostenibilidad financiera». Al respecto, la STC 41/2016 declaró que la delimitación que se efectúa en el art. 25 no significa que los ayuntamientos no puedan tener competencias en ámbitos que no se enumeran en dicho artículo si se las atribuye el legislador sectorial, siempre que se cumpliesen el resto de requisitos que se exigen en dicho artículo. *Vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2018). “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental.” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, p. 68.

<sup>228</sup> Según CASADO CASADO, Lucía (2015). “Las competencias ambientales...”, p. 231, la enumeración de materias que comprende el medio ambiente urbano es abierta. A la misma conclusión llega FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2018). “Sobre el ámbito competencial de los entes locales...”; *cit.* p. 68, tras analizar las resoluciones del TC recaídas sobre la materia durante los últimos años.

<sup>229</sup> Apartados a), b) y j), del artículo 25.2 de la LRBRL.

<sup>230</sup> Nuevamente, esta lista no es cerrada, sino meramente ejemplificativa, como señala CASADO CASADO, Lucía (2015). “Las competencias ambientales...”, *cit.*, p. 253, quien también apunta que el ejercicio de competencias como propias o delegadas, influye en la financiación del servicio.

<sup>231</sup> *Ibidem* p. 258, indica que el cambio introducido en este aspecto mediante la reforma de la LRBRL operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, «es sustancial, ya que ahora estas actividades municipales son subsidiarias respecto del ejercicio de competencias propias y de los servicios obligatorios y se someten a requisitos estrictos que tratan de limitar la actividad municipal».

Aunque la normativa específica en materia de rehabilitación no atribuye ningún tipo de competencia a los entes locales<sup>232</sup>, éstos sí podrían intervenir en este ámbito, en virtud de otra normativa sectorial de aplicación a las rehabilitaciones. En relación con la rehabilitación, es especialmente relevante la competencia en materia de urbanismo, pues las actividades extractivas han de obtener, además de los títulos habilitantes mineros, los títulos urbanísticos correspondientes, bien sea mediante licencia, o comunicación previa<sup>233</sup>. Sobre la concurrencia de ambos títulos se pronuncian, entre otras, las STSJ de Galicia, de 11 de diciembre de 2008 (rec. 4374/2006)<sup>234</sup>, y la STSJ de Galicia de 20 de mayo de 2009 (rec. 7002/2009)<sup>235</sup>, en la que se afirma:

[...] constituye un cuerpo de doctrina consolidado, manifestado entre otras en las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2002, 7 de diciembre de 2000 y 21 de noviembre de 1989, aquel que declara que el otorgamiento por la Administración de Minas de una concesión no

---

<sup>232</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2003). “Planteamiento crítico de la legislación minera española: puntos débiles y perspectivas de reforma”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 1, p. 190, señala que «las Corporaciones locales tienen un importantísimo papel en la ordenación del sector minero. Sus competencias son, esencialmente, ambientales [...] y urbanísticas [...]. Los municipios, además, pueden dictar Ordenanzas mineras que regulen la explotación de canteras, según prevé el artículo 17.3 de la Ley de Minas. En la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 no existe ninguna atribución nominal expresa de competencias a los municipios relacionadas con la actividad extractiva minera, cualquiera que sea la tipología material de los productos minerales. No obstante, algunos preceptos de la LRBRL podrían servir de apoyo para proponer y defender una mayor intervención municipal en las actividades extractivas».

<sup>233</sup> La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, -que consolidó la comunicación previa como el régimen general de intervención administrativa, manteniendo la exigencia de licencia urbanística para los actos expresamente relacionados en la propia ley- en su art. 142.e) señala que están sujetos a licencia urbanística «los grandes movimientos de tierras y las explanaciones», por lo que entendemos que las actividades extractivas deberían obtener licencia municipal. No obstante, el art. 360.g) del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, señala que se someten al régimen de comunicación previa «las actividades extractivas de minerales, líquidos, y de cualquier otra materia, así como las de vertidos en el subsuelo»; En cuanto a la licencia de actividad, la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, suprimió con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial profesional, industrial o comercial y, en su disposición final 4ª modifica la Ley 9/2004, de 10 de agosto de seguridad industrial de Galicia, añadiendo una disposición adicional 5ª, por la que «1. Están exentos de actividad o funcionamiento y de licencia urbanística los actos de uso del suelo o del subsuelo incluidos en las resoluciones de otorgamiento de derechos mineros y en los proyectos o instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica o de gas para cuya autorización o concesión sea competente la Xunta de Galicia, cuando en el procedimiento de autorización o en el de su evaluación ambiental esté previsto el trámite de audiencia al ayuntamiento o informe municipal y el proyecto o instalación sean compatibles con el planeamiento y la normativa urbanísticos. 2. En tales casos, obtenida la autorización o concesión, el titular de la instalación o concesión presentará la comunicación previa prevista en la normativa urbanística y en la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia». Sobre la supresión de licencias de actividad en Galicia, *vid.* GARRIDO JUNCAL, Andrea (2016), “Las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental de actividades. El supuesto particular de la legislación gallega”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 1, pp. 1-28.

<sup>234</sup> FJ 2.

<sup>235</sup> FJ 6.

exime a su titular del deber de obtener la correspondiente licencia municipal para el ejercicio de la actividad minera, por tratarse de un supuesto de competencias concurrentes en que cada una de las administraciones actuantes ejercen con facultades de intervención propias. Especialmente paradigmática resulta la jurisprudencia que ha interpretado el artículo 142 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, derivado del artículo 116.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas ("Ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria y Energía podrá suspender trabajos de aprovechamiento de recursos que estuvieran autorizados conforme a las disposiciones de la presente Ley de Minas"), que se ha venido pronunciando de manera constante en el sentido de considerar pertinentes las órdenes de clausura dictadas por las autoridades locales cuando, siendo preceptiva la licencia municipal de actividades, las actividades mineras se estaban llevando a cabo sin ella.

El artículo 36 LOMG dispone que «el otorgamiento de los derechos mineros se hará en coordinación con las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias, entre otras, la licencia municipal de actividades clasificadas y las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público, de conformidad con la normativa que resulte de aplicación». En particular, respecto a las licencias municipales, según el artículo 38 LOMG, «el ejercicio de los derechos mineros estará condicionado a la obtención del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, con arreglo a la normativa de aplicación». Por tanto, la LOMG contempla de modo expreso la compatibilidad de ambos títulos, el urbanístico y el minero<sup>236</sup>, articulándose un procedimiento de coordinación fundamentado en la emisión de un informe por parte del municipio, en el ámbito del proceso de obtención del título minero, en virtud del artículo 23 de la LOMG<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Aunque excede el ámbito de este trabajo, en una explotación minera pueden tener cabida otro tipo de títulos habilitantes y, por ello, las potestades de reposición de la legalidad no se limitan al ámbito urbanístico y municipal. Resultan ilustrativo de ello la STS 2039/2017 de 20 de diciembre de 2017, (rec. 1715/2015) que, en relación a la potestad de reposición de la Autoridad Portuaria del Puerto de Vigo, respecto a una explotación minera, señala que «la competencia autonómica para conceder derechos de aprovechamiento sobre recursos minerales no se extiende a la concesión de títulos habilitantes para la ocupación de bienes demaniales integrantes del patrimonio del Estado, pues para tal ocupación resulta imprescindible un título adicional que no se puede considerar sin más implícito en la concesión de aprovechamiento y que no está en manos de la Administración autonómica minera conceder»; y la STSJ de Galicia, de 22 de marzo de 2018 (rec. 4415/2016), que se pronuncia respecto a la potestad de reposición de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, en relación a una explotación minera. E, incluso, la reposición puede venir exigida en el caso de un procedimiento penal por delito ecológico, como el que se resuelve en la STS de 14 de diciembre de 2016 (rec. 945/2016), que en materia de responsabilidad civil condena a «adoptar las medidas encaminadas al restaurar el equilibrio ecológico perturbado en la forma descrita en los hechos declarados probados en la presente resolución». Destaca de esta última sentencia –en contraste con las anteriores– que, en este caso, la condena a restaurar se determina en función del plan de restauración que deberá elaborarse por la administración competente.

<sup>237</sup> Precisamente, es este uno de los puntos por los que se aboga por la modificación de la LEMI. En particular, SEO BIRDLIFE (2018). *La situación legal de la minería en España...* cit. p. 12, señala que teniendo en cuenta que la actividad minera se realiza sobre un espacio físico en el que convergen administraciones con competencias diversas, «sería conveniente -dada la descoordinación existente-

En caso de que los explotadores mineros no obtengan los títulos urbanísticos preceptivos, o bien de incumplirse sus condiciones, la administración local podrá ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística y ordenar la reposición de la legalidad<sup>238</sup>. Esto conecta, directamente, con la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, pues fruto de un expediente de reposición de la legalidad se puede acordar la demolición de las obras y la reposición del terreno a su estado original<sup>239</sup>. En relación a la reposición de la legalidad urbanística aplicable a explotaciones mineras, resultan ilustrativas la STSJ de Cantabria, de 30 de abril de 2018 (rec. 222/2017), que confirma la legalidad del expediente de reposición iniciado por un municipio contra una cantera clandestina –si bien en este supuesto el expediente de reposición se limitaba a ordenar la paralización de la actividad, en tanto no se procediese, en su caso, a su legalización-; y la STS de 1 de abril de 2009 (rec. 9773/2004), que confirma la legalidad de la desestimación de un recurso de alzada interpuesto contra la orden<sup>240</sup> de cese de actividades y clausura definitiva de una explotación de cantera situada en Galicia, así como la restitución de los bienes afectados a su estado anterior.

---

articular un procedimiento conjunto para el otorgamiento de títulos mineros en el que se garantizase la intervención de todas las instancias públicas implicadas». La LOMG también busca la coordinación entre los municipios y la administración minera cuando se pretenda aprobar un instrumento de planificación que pueda afectar a la minería, debiendo tenerse en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados, por lo que se establece la obligación de solicitar a la consejería competente en materia de minas un informe, a emitir en el plazo de 3 meses, que se entenderá como favorable en caso de que no se emita en plazo (art. 14). Asimismo, RENAU FAUBELL, Fernando (2007). “Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras”. *Noticias jurídicas*, apunta a la necesidad de que «la Administración competente en materia de minas participe en el procedimiento de aprobación de los Planes Generales municipales», y, yendo un paso más allá, señala que «existen razones de interés público supramunicipal que justifican que la Ley pueda prever que la intervención municipal se articule no a través del otorgamiento de la licencia urbanística, sino por la vía del informe preceptivo en el procedimiento único e integrado de concesión del título minero». Disponible en: [noticias.juridicas.com](http://noticias.juridicas.com)] [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2019]. En el mismo sentido se pronuncia QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...cit.* p. 235, según el cual, resulta «de interés cuestionar la oportunidad de mantener [el control mediante la exigencia de licencia municipal previa] podría pensarse, de *lege ferenda*, en la conveniencia de incorporar ese control municipal al procedimiento de otorgamiento del derecho habilitante del ejercicio de la actividad minera mediante la emisión de un informe que en todo caso habría de ser preceptivo e, incluso, vinculante cuando se basara en las prescripciones de la legalidad urbanística...».

<sup>238</sup> En el caso de Galicia, en virtud del artículo 152 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG). Las competencias en materia urbanística, en Galicia, serán ejercidas bien por los municipios, o por la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (en adelante, APLU), dependiendo de si los municipios se han integrado en ella de forma voluntaria, mediante convenio de adhesión. En todo caso, la APLU ejerce competencias para restaurar la legalidad urbanística en los ámbitos que se asignan a la comunidad autónoma, para imponer las sanciones por infracciones urbanísticas graves y muy graves, así como las que le sean asignadas por sus estatutos.

<sup>239</sup> Aunque, como ya hemos señalado en el capítulo 1, la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras no siempre consisten en la recuperación de las condiciones originarias de los suelos.

<sup>240</sup> En este caso el expediente de reposición había sido iniciado por la Consellería con competencia en materia de medio ambiente, pues la cantera estaba situada en un espacio natural protegido.

## **2. La normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras**

Dado que, como hemos señalado al inicio de este capítulo, el título competencial prevalente que rige en la materia es el de medio ambiente, una vez analizadas las diferentes competencias que en el ámbito ambiental ostentan tanto la UE, el Estado y las entidades locales, procederemos a exponer cuál es la normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras correspondiente a cada uno de estos ámbitos.

### **2.1. Normativa de la Unión Europea**

En ejercicio de su competencia normativa en materia ambiental, la UE ha dictado normativa que afecta, con carácter específico, a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras (aunque limitada a los espacios afectados por las instalaciones de residuos). Pero además de esta normativa específica, la rehabilitación también hay que encuadrarla dentro del Programa de Acción en materia ambiental de la UE, a fin de comprender su importancia y situarla correctamente dentro del contexto normativo europeo actual, y de los objetivos perseguidos por la UE para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente.

#### **2.1.1. VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente**

Dentro de los actos atípicos de Derecho derivado, encontramos los programas de acción ambiental que, si bien se adoptan mediante una Decisión, tienen un contenido programático; Señala FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ que «su importancia radica en que establecen la programación de las medidas y acciones medioambientales de la Unión para unos años determinados, su filosofía en materia de medio ambiente y las prioridades de tales acciones y medidas.»<sup>241</sup> En la actualidad, se encuentra vigente el VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020, titulado «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2013). “El séptimo programa ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, Zaragoza, 2013, p.83.

<sup>242</sup> Decisión n ° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» [DO L 354, 28.12.2013, pp. 171–200]. Sus objetivos prioritarios consisten en: cuyos objetivos prioritarios consisten en “a) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión; b) convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva; c) proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; d) maximizar los beneficios de la legislación de

Entre los aspectos del VII Programa de Acción que entendemos que afectan a la restauración ambiental y, por tanto, a la rehabilitación e los espacios afectados por actividades mineras, destacaremos los siguientes: En primer lugar, dentro de los aspectos que integran la visión que inspira el plan de acción, figura la aspiración de que en el año 2050, en la Unión Europea, la biodiversidad se protegerá, valorará y restaurará. Para alcanzar el objetivo prioritario de «proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión», la UE confía en las posibilidades de «las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad para restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas degradados en la Unión y ampliar la utilización de la infraestructura verde [...], en combinación con la plena aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats», para mejorar el capital natural y a reforzar la resiliencia de los ecosistemas<sup>243</sup>. Asimismo, establece que se deberá garantizar que para 2020 «a) se hayan detenido la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, incluida la polinización, los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y se haya restaurado por lo menos el 15 % de los ecosistemas degradados; [...]; e) la tierra se gestione de una forma sostenible en la Unión, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados» y, para ello, se considera prioritario «acelerar sin demora la puesta en práctica de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la Unión, con el fin de alcanzar sus objetivos», «redoblar esfuerzos para reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial»; y «potenciar el suministro de información pública de la Unión, la concienciación de los ciudadanos y su educación en materia de medio ambiente»<sup>244</sup>.

Por otra parte, para alcanzar el objetivo prioritario de intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, se considera necesario «incorporar la

---

medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación; e) mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente de la Unión; f) asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales; g) intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas; h) aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión; i) reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional».

<sup>243</sup> Apartado 27, Anexo I.

<sup>244</sup> Apartado 28, Anexo I.

infraestructura verde en planes y programas conexos», lo que contribuirá a «superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica, reforzar la resiliencia de los ecosistemas y, por ende, garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos», entre los que se menciona la adaptación al cambio climático<sup>245</sup>.

Para la consecución de los objetivos de restauración, la UE cuenta con la siguiente normativa<sup>246</sup>, que únicamente pretendemos exponer, sin adentrarnos en un análisis exhaustivo, por exceder del objetivo del presente trabajo: En primer lugar, la Estrategia de la UE sobre biodiversidad hasta 2020 “nuestro seguro de vida y capital natural”<sup>247</sup>. Con ella se pretende luchar contra la pérdida de biodiversidad y, como objetivo 2, se plantea el «[m]antenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 mediante la creación de infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados». Para la consecución de este objetivo se señala la necesidad de «mejorar el conocimiento de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos de la UE», «fijar prioridades de restauración y fomentar el uso de infraestructura verde» y «prevenir la pérdida neta de biodiversidad y servicios ecosistémicos»<sup>248</sup>. Como materialización de estos objetivos y acciones, se aprobó la «Comunicación de la Comisión para la creación de la Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa»<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> Apartado 87, Anexo I.

<sup>246</sup> En el plano internacional existe también importante normativa aplicable a la restauración ambiental, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por la ONU en 1992, del que tanto España como la Unión Europea son partes. En el ámbito de este Convenio, en la Conferencia de las Partes de 2010, se adoptó un Plan Estratégico para el período 2011-2020 (en el que se incluyen las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica) que incluye las siguientes metas: Meta 14: “Para 2020, se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y las personas pobres y vulnerables”; Meta 15: “Para 2020, se habrá incrementado la capacidad de recuperación de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15% de los ecosistemas degradados, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación”. Más recientemente, en la Conferencia de las Partes de 2016, se adoptó un Plan de Acción a corto plazo para la restauración de ecosistemas; Asimismo, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incorporados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, se encuentran algunas directamente relacionadas con la restauración ambiental, como el objetivo de “[g]estionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”(objetivo 15).

<sup>247</sup> Comunicación de la Comisión, de 3 de mayo de 2011, sobre la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural” [COM(2011) 244 final].

<sup>248</sup> Acciones 5, 6 y 7.

<sup>249</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2013 “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” [COM(2013) 249 final].

### **2.1.2. 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**

En cuanto a la normativa de la UE que resulta específicamente aplicable a la rehabilitación, encontramos 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 (en adelante, Directiva 2006/21/CE)<sup>250</sup>.

Esta directiva se adopta en el marco del VI Programa de Acción en materia de medio ambiente,<sup>251</sup> sobre la base del art. 175.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>252</sup>, esto es, en el marco de la política europea en materia de medio ambiente. Entre sus objetivos se incluyen: reducir la peligrosidad de los residuos, dando prioridad a su recuperación y reciclado; el desarrollo de medidas que contribuyesen a prevenir los accidentes y catástrofes, en especial, los asociados a la minería; y el desarrollo de medidas en relación con los residuos mineros. Además, establecía, como actuación prioritaria, la promoción de una gestión sostenible de las industrias extractivas a fin de reducir su impacto medioambiental<sup>253</sup>. Detrás de estos objetivos se encuentran la Comunicación de la Comisión titulada «La seguridad de la minería: informe de seguimiento de los últimos accidentes ocurridos en el sector»<sup>254</sup>, que responde a la preocupación por la seguridad de las instalaciones de residuos mineros, así como a una mayor sensibilización con respecto a los peligros que representan las actividades mineras, tanto para la salud humana como para el medio ambiente, acrecentadas a raíz

---

<sup>250</sup> 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 [OJ L 102, 11.4.2006, pp. 15-34].

<sup>251</sup> Comunicación de la Comisión, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM(2001) 31 final].

<sup>252</sup> Actual artículo 192 TFUE.

<sup>253</sup> Considerando 3, de la Directiva 2006/21/CE.

<sup>254</sup> Comunicación de la Comisión, de 23 de octubre de 2000, «La seguridad de la minería: informe de seguimiento de los últimos accidentes ocurridos en el sector» [COM(2000) 664 final], que también motivó la aprobación de la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, y la elaboración de un documento sobre las mejores técnicas disponibles en relación con la gestión de la roca estéril y de los residuos de extracción y tratamiento procedentes de la actividad minera; La sensibilidad de la UE, en esta época, respecto a la problemática ambiental de la minería también se manifiesta en la Comunicación de la Comisión «Promover el desarrollo sostenible en la industria extractiva no energética de la UE» [COM(2000) 265 final].

de los accidentes de Aznalcóllar (España) y Baia Mare (Rumanía), que tuvieron lugar en el año 1998 y 2000, respectivamente.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, su aprobación se justifica por los siguientes motivos: los efectos transfronterizos de una mala gestión de los residuos de las industrias extractivas; la disparidad en la carga financiera para los agentes económicos que ocasiona una aplicación diferenciada del principio de quien contamina paga en cada Estado miembro; y la obstaculización del logro del objetivo de «asegurar un nivel mínimo de gestión segura y responsable de este tipo de residuos y de optimizar su recuperación en toda la Comunidad», que ocasionaría la existencia de políticas nacionales diferentes.

Su objetivo consiste en establecer «medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana derivados de la gestión de los residuos de las industrias extractivas»<sup>255</sup>. No obstante, su ámbito de aplicación no comprende la gestión de la totalidad de los residuos mineros, sino que únicamente «abarca la gestión de los residuos de las industrias extractivas en tierra firme, es decir, los residuos resultantes de la prospección, extracción (incluida la fase de desarrollo previa a la producción), tratamiento y almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras».<sup>256</sup>

## **2.2. Normativa estatal aplicable**

En ejercicio de su competencia normativa en materia ambiental, el Estado ha dictado la siguiente normativa aplicable, con carácter específico, a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras. A continuación, efectuaremos una breve aproximación a esta normativa, con la finalidad de presentar la normativa a la que aludiremos en los próximos capítulos.

---

<sup>255</sup> Artículo 1 Directiva 2006/21/CE.

<sup>256</sup> Considerando 6 de la Directiva 2006/21/CE y artículo 2.2.

### **2.2.1. 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**

La normativa principal a la que nos referiremos en este trabajo, por abordar la regulación del régimen jurídico de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, es 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 (en adelante, RD 975/2009). Esta norma reglamentaria -a la que ya hemos aludido a lo largo de este capítulo a consecuencia del debate ante el TC acerca de su validez formal y del alcance del legislador básico-, incorpora parcialmente<sup>257</sup> al ordenamiento jurídico interno las disposiciones de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de residuos de las industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE<sup>258</sup>, y tiene carácter de normativa básica<sup>259</sup>.

Las disposiciones de este RD se orientan, con carácter principal, a la protección del medio ambiente, con la finalidad de garantizar que las entidades explotadoras mineras adoptan todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en la medida de lo posible los impactos ambientales de las actividades mineras, en especial, en lo que se refiere a la gestión de los residuos mineros. También busca garantizar que se elaboren planes de gestión de residuos, con vistas a minimizar la generación de residuos y su nocividad, así como a fomentar su recuperación y minimizar la posibilidad de que se produzcan accidentes graves.

---

<sup>257</sup> Con la excepción de lo dispuesto en el art. 15 de la Directiva, que ya había sido incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

<sup>258</sup> Deroga la siguiente normativa: RD 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras; RD 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones mineras de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos; Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 13 de junio de 1984, sobre normas para la elaboración de los planes de explotación y restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos; Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de noviembre de 1984, por la que se desarrolla el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras; Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de abril de 2000, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria 08.02.01 del capítulo XII del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera «Depósitos de lodos en procesos de tratamiento de industrias extractivas».

<sup>259</sup> Salvo en lo que se refiere a su Anexo V, que recoge las normas para la elaboración de los planes de explotación en la minería del carbón a cielo abierto.

El elemento principal de su regulación es el plan de restauración<sup>260</sup>, y la norma se estructura en cuatro títulos<sup>261</sup>, con la siguiente sistemática: El título I regula el plan de restauración. Dentro de este título, los capítulos primero y segundo se dedican a los requisitos generales del plan de restauración, y a su procedimiento de autorización. El capítulo tercero, contempla los aspectos materiales del plan de restauración, regulando las modalidades y requisitos de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras y el capítulo IV aborda la regulación del plan de gestión de residuos; En cuanto al título II, regula el régimen de garantías financieras; El título III, recoge las modalidades de control e inspección del cumplimiento del plan de restauración; El título IV, contempla una regulación (que, como veremos, es escueta y meramente se remite a la normativa sectorial<sup>262</sup>), del régimen sancionador aplicable.

### **2.2.2. Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas**

Además del Real Decreto 975/2009, resulta referencia ineludible en la materia objeto de estudio la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, LEMI)<sup>263</sup>, cuyo objeto es establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y que clasifica los recursos geológicos en cuatro secciones, A), B), C) y D)<sup>264</sup>.

---

<sup>260</sup> Al estudio de sus aspectos materiales, dedicaremos el capítulo 3 de este trabajo, y en relación con sus aspectos procedimentales, el capítulo 4.

<sup>261</sup> Compuestos de cuarenta y seis artículos, a los que se añaden cinco disposiciones adicionales, tres transitorias, tres finales, y cinco anexos,

<sup>262</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 2.2.

<sup>263</sup> En el ámbito de la minería también resultan aplicables las siguientes normas: Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería; Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería; RD 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero; RD 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera; RD 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras; el RD 2020/1997, de 26 de diciembre, por el que se establece un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras; RD 492/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

<sup>264</sup> Pertenecen a la sección A) los yacimientos minerales y demás recursos geológicos de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado. La sección B) incluye las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley. La sección C) la integran cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley, finalmente, forman parte de la sección D) los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético, que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.

Aunque no contiene disposiciones específicas relativas a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, su conocimiento resulta imprescindible, pues en ella se contiene la base sobre la que se desarrolla la normativa de rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Así, según el artículo 5.3 del RD 975/2009, «el Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por Decreto...».

En cuanto al contenido ambiental de la LEMI, se deriva, con carácter principal, al RD 975/2009, a través del artículo 5.3 mencionado. No obstante, existen ciertas disposiciones en su articulado encuadrables como normativa para la protección del medio ambiente. En particular, los arts. 5.3, 17.2, 20.2.a), 33.2, 66, 69 y 110 LEMI<sup>265</sup>.

Sin ánimo de adentrarnos en un análisis pormenorizado de esta ley, debido a la limitación del ámbito de nuestro estudio, señalaremos que se trata de una ley preconstitucional, pendiente de una importante reforma que la adapte a los cambios legislativos introducidos desde su aprobación - especialmente, en el ámbito ambiental-, así como a la realidad actual. Así se ha venido reclamando desde hace años por parte de la doctrina jurídica<sup>266</sup>, diversos colectivos sociales y asociaciones para la defensa del medio ambiente<sup>267</sup>. En especial, ante la falta de una norma adaptada al reparto

---

<sup>265</sup> Vid. MOUREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas...*, cit. p. 302.

<sup>266</sup> TORIBIO JIMÉNEZ, Javier (2016). *Régimen jurídico de la restauración ambiental en las actividades mineras*. Universidad de Sevilla, p. 456, se hace eco de ello, y analiza el borrador del Anteproyecto de Ley de Minas elaborado por el Ministerio de Industria en el año 2014; MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2017). “La regeneración de las zonas mineras...”, cit. p. 149, señala que «no existe una regulación integrada de la actividad minera, sino un complejo de normas disperso donde a veces es difícil poner orden. Además, las normativas minera, ambiental y urbanística se superponen y contradicen. La coordinación de las Administraciones con competencias que inciden sobre la actividad extractiva es inexistente o muy débil...», la LEMI «no se ha adecuado al nuevo marco constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es una ley que no integra las perspectivas de ordenación del territorio, urbanística y ambiental (...) permanece hermética frente a la planificación territorial, y se halla anclada en los viejos y estrictos esquemas de la planificación económica de desarrollo, de modo que su conexión con la ordenación del territorio o con la protección ambiental suele plantearse en términos de enfrentamiento; Con contundencia MOUREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*. Tirant lo Blanch, p. 324, afirma que la normativa preconstitucional «no ha sabido adaptarse a las nuevas necesidades ni al sistema competencial sino a base de parches legislativos, a todas luces insuficientes».

<sup>267</sup> La asociación SEO BIRDLIFE (2018). *La situación legal de la minería en España y su relación con la conservación medioambiental*, p. 23, aboga por la necesaria reforma de la legislación minera, destacando los intentos que se realizaron en los años 2003 y 2015, y asimismo, la necesidad no solo de reformar la LEMI, sino de elaborar una ley que proteja el subsuelo y los recursos geológicos. Disponible en: <[seo.org](http://seo.org)> [Fecha de consulta: 21 de febrero de 2019]; ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2018). *Borrador para una Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, también apuesta por la reforma de la LEMI, y, entre sus propuestas, destaca la exclusión total de la actividad minera en todas las áreas de interés ambiental (como las que integran la Red Natura 2000), la caracterización de los recursos geológicos como bienes de dominio público que hay que proteger, la*

competencial vigente, al ser la LEMI preconstitucional, surge la duda de cuál es el contenido básico de esta norma. Así, con carácter meramente interpretativo, el legislador gallego, en la exposición de motivos de la LOMG, indica que las bases estatales del régimen minero «a falta de aprobación de la legislación pertinente, deberían estar conformadas -de acuerdo con los títulos competenciales que figuran en la Constitución- por la concreción del ámbito de aplicación de la legislación minera, la definición de lo que se entiende por actividad extractiva, la fijación del concepto de técnica minera y el establecimiento de los criterios de clasificación»<sup>268</sup>.

### **2.3. Normativa de Galicia: la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia**

La normativa aprobada por Galicia aplicable a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, con carácter específico, viene representada por la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (LOMG).<sup>269</sup>

Su aprobación tuvo lugar ante la constatación de que la normativa estatal preconstitucional se encontraba desfasada -de manera que no respondía ni al régimen de distribución de competencias, ni a los problemas actuales de las actividades extractivas-, y de que no existía un marco normativo coherente, que permitiese hacer frente a la notoria incidencia que sobre el medio ambiente tiene la minería<sup>270</sup>. Asimismo, se estimaba que la normativa estatal no atendía a las necesidades de planificación

---

ordenación por parte de las CC. AA. de las actividades extractivas mediante instrumentos de planificación, y la imposición de limitaciones a la declaración de utilidad pública. Disponible en: [efeverde.com](http://efeverde.com) [fecha de consulta: 21 de febrero de 2019],

<sup>268</sup> La STC 235/2015, de 5 de noviembre de 2015 (rec. 2194//2015), señala que «la dimensión material de las normas básicas permite que pueda extraerse de las normas preconstitucionales (que, obviamente, no pueden atender a la exigencia de explicitación formal como normas básicas) los principios o criterios que pudieran tener tal carácter», pero «la operación de deducir bases normativas de la legislación preconstitucional ha de realizarse con suma cautela y teniendo siempre presentes las categorías contenidas en la Constitución respecto del reparto constitucional y el alcance de las mismas [...]. En relación con la noción material de las bases [...] es un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional [...] dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad». Por ello, el TC estima que los artículos 37 a 39 de la LEMI constituye normativa básica en virtud del art. 149.1.25 CE, y declara inconstitucional el artículo 47 de la Ley 13/2005 de Baleares, que excluía «con carácter general que el territorio de la Comunidad Autónoma pueda ser considerado registrable a efectos del régimen de aprovechamiento de los recursos de la sección C), supone limitar el otorgamiento de permisos de investigación y concesiones de explotación en contra de lo dispuesto en la Ley 22/1973, que admite este tipo de limitaciones sólo para determinadas zonas en las que concurra una razón de interés general que lo justifique» [FJJ 3 y 4].

<sup>269</sup> En el ámbito de la minería, Galicia también aprobó, si bien con un alcance sectorial, la Ley 9/1985, de protección de las piedras ornamentales, dirigida a la protección de los minerales que tienen su principal aplicación en la industria de la construcción, y la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios.

<sup>270</sup> Vid. exposición de motivos de la LOMG.

estratégica que exige el sector de la minería, ni ofrecía un marco de intervención administrativa ágil y «moderno»<sup>271</sup>.

Como aspectos destacables de esta norma<sup>272</sup>, desde el punto de vista ambiental, se encuentran: En primer término, su objeto consiste en «el desarrollo del régimen jurídico de las actividades mineras en Galicia en condiciones de sostenibilidad y seguridad, promoviendo un aprovechamiento racional compatible con la protección del medio ambiente»<sup>273</sup>. Entre los principios que se señalan como inspiradores de la ley, se localizan, entre otros: la gestión sostenible de los recursos mineros; la innovación tecnológica de orientada a la sostenibilidad y valoración de los recursos mineros<sup>274</sup>. En el ámbito de las garantías que se exigen a las explotaciones mineras, se impone la contratación de un seguro de responsabilidad civil, que cubra los daños que se puedan causar, entre otros, al medio ambiente<sup>275</sup>. Se indica que promoverá el desarrollo de la investigación científica y técnica que permita una mejora del aprovechamiento de los recursos mineros, la minimización de los residuos y la protección ambiental<sup>276</sup>, y que se aplicarán incentivos económicos para, entre otros objetivos, la protección ambiental y la reducción del consumo de recursos y de la producción de residuos<sup>277</sup>. Finalmente, como veremos, se establece un sistema de coordinación entre la administración local, ambiental y minera en el ámbito del otorgamiento de los títulos mineros<sup>278</sup>.

Asimismo, la LOMG incorpora la necesidad de aprobar un plan sectorial de incidencia supramunicipal de industrias extractivas, «como máximo instrumento de planificación de la política minera», cuyo objeto consistiría en «establecer los principios y directrices para la ordenación minera de Galicia, basada en criterios de estabilidad y sostenibilidad» y, además, se establece la prevalencia de sus determinaciones frente a los instrumentos de planificación urbanística [art. 11]. Para efectuar un análisis desde la perspectiva ambiental, sin ánimo exhaustivo, destacaremos los siguientes aspectos: entre los criterios ambientales en los que se habría de inspirar el plan [art. 12], se

---

<sup>271</sup> Exposición de motivos de la LOMG.

<sup>272</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; SANZ LARRUGA, Javier (2009). “Galicia: los afanes por aprobar las leyes y planes ambientales pendientes en el final de la legislatura”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, CIEMAT, p. 527, expresan que «pocas leyes reflejan una gran sensibilidad sobre los aspectos ambientales como la Ley 3/2008, de 23 de mayo de Ordenación de la minería en Galicia».

<sup>273</sup> Artículo 1 de la LOMG.

<sup>274</sup> Artículo 3 de la LOMG.

<sup>275</sup> Artículo 33 de la LOMG.

<sup>276</sup> Artículo 39 de la LOMG.

<sup>277</sup> Artículo 42.4.c de la LOMG.

<sup>278</sup> Artículos 23, 24 y 36 a 38 de la LOMG.

encuentra: «a) el establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible; d) la armonización de la minería con el resto de los usos del suelo; el aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos mineros, de manera compatible con la protección del medio natural y el patrimonio cultural». Y como contenido necesario, habrá de contemplar: a) un diagnóstico de la minería en Galicia, que incluya referencias a los recursos existentes y en investigación, a los derechos mineros, a los efectos de la minería sobre el entorno económico, social y ambiental, a la localización de las explotaciones [...] y a las repercusiones ambientales más relevantes de las explotaciones existentes; b) la coordinación con los instrumentos de protección ambiental y patrimonio cultural, con la determinación de los ámbitos incompatibles con actividades extractivas...»; c) la fijación de objetivos de desarrollo del sector, teniendo en cuenta los condicionamientos territoriales, agrarios y ambientales y el objetivo de diversificación y cierre del ciclo productivo; f) las bases de la investigación minera para alcanzar una extracción, preparación y puesta en mercado eficiente y sostenible de los recursos minerales.

En cuanto a la regulación de los usos del suelo que pueda establecer el plan sectorial de industrias extractivas, le será de aplicación el artículo 14.2 de la LOMG, según el cual, cualquier prohibición para las actividades extractivas que en él se contenga, habrá de ser motivada y no podrá ser de carácter genérico. Este es un requisito que fue inicialmente aplicado por la jurisprudencia y, posteriormente, incluido en el artículo 122 de la LEMI<sup>279</sup>.

En el año 2013, fue sometido a información pública, en el proceso de evaluación ambiental estratégica, el documento de inicio del Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia. El resultado mostró una fuerte oposición por parte de asociaciones para la defensa del medio ambiente y diversas agrupaciones políticas. Entre los motivos de crítica se señalaron la redacción del plan sectorial por parte de la Cámara Minera de Galicia<sup>280</sup>, sin haberse dado participación a otros sectores de la población, lo que habría dado como resultado un texto orientado a la satisfacción de la

---

<sup>279</sup> Se introdujo con la disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. *Vid.* RAMOS MEDRANO, Jose Antonio (2016). “La prohibición de actividades mineras en la ordenación territorial y urbanística, a la luz de la Jurisprudencia”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 62, 1-15; MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas...*, pp. 306-311.

<sup>280</sup> Corporación de derecho público que representa al sector industrial minero de Galicia.

industria minera<sup>281</sup>. En particular, al no haberse constituido el Consejo de la Minería de Galicia, creado por medio del artículo 6 LOMG, como «órgano de participación, consulta y asesoramiento de la administración competente en materia de minas», compuesto según se habría de determinar reglamentariamente, en el que deberían integrarse «representantes de las administraciones, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del sector, de las asociaciones en defensa del medio ambiente, de las comunidades de montes en mano común, de los municipios mineros, de los colegios profesionales en materia de minería y de la Cámara Oficial Minera de Galicia». Precisamente, entre las funciones que la LOMG atribuye a este Consejo, se encuentran: «a) emitir informe sobre [...] el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia».

En definitiva, a pesar de proclamarse en la LOMG como un instrumento fundamental para la ordenación minera, tras haber sido sometido a trámite de información pública en el año 2013, en la actualidad, su tramitación se encuentra paralizada, y, el proyecto inicialmente presentado, claramente desfasado ante la normativa que se ha aprobado en los últimos años<sup>282</sup>. Asimismo, resulta destacable que la LOMG, mediante su disposición final segunda, modificó la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia que, en su disposición transitoria duodécima, pasaría a decir que «la implantación de nuevas explotaciones y actividades extractivas así como la ampliación de las existentes en cualquier categoría de suelo rústico especialmente protegido no podrán realizarse en tanto no sea aprobado definitivamente el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia [...], sin perjuicio de la posibilidad de otorgar licencia para las actividades extractivas en suelo rústico de protección ordinaria y de especial protección forestal». Pero esta previsión ha perdido vigencia con la aprobación de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que ya no contiene ningún tipo de limitación a la implantación de actividades extractivas en tanto no se aprobase el correspondiente plan sectorial, con lo que, a nuestro juicio, parece haberse olvidado la importancia que en un principio se atribuyó a este instrumento de

---

<sup>281</sup> Vid. Proposición de Lei de modificación da Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galiza, presentada por Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA), en fecha 6 de mayo de 2014. Disponible en: [parlamentodegalicia.es](http://parlamentodegalicia.es). [fecha de consulta: 22 de febrero de 2019].

<sup>282</sup> En particular, por la aprobación de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia y del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

ordenación. Y, por último, tras más de diez años de espera, tampoco se ha constituido aún el Consejo de la Minería de Galicia.

#### **2.4. Breve referencia a la normativa de los entes locales**

En consonancia con las importantes competencias que en materia ambiental y urbanística se atribuyen a los entes locales, su normativa también está llamada a desempeñar un relevante papel en el ámbito de la minería y, por tanto, en lo que concierne a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Así, es preciso destacar la importancia de las ordenanzas dictadas en materia urbanística y ambiental, en ejercicio de la potestad reglamentaria que les atribuye el artículo 4 de la LBRL. Asimismo, el artículo 17.3 de la LEMI también atribuye a las entidades locales la potestad de aprobar ordenanzas en materia minera<sup>283</sup>.

La normativa específica aplicable a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras no contiene ninguna remisión a la potestad reglamentaria de los entes locales. Por ello, la normativa de las entidades locales que resultará de aplicación a las rehabilitaciones consistirá en las ordenanzas municipales que aborden, fundamentalmente, aspectos urbanísticos o ambientales<sup>284</sup>, derivadas de las

---

<sup>283</sup> Vid. MOREU CARBONELL, Elisa (2003). “Planteamiento crítico de la legislación minera española: puntos débiles y perspectivas de reforma”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 1, p. 190, señala que «Las Corporaciones locales tienen un importantísimo papel en la ordenación del sector minero. Sus competencias son, esencialmente, ambientales (art. 25.2.f) LBRL) y urbanísticas (art. 25.2.d) LBRL). Los municipios, además, pueden dictar Ordenanzas mineras que regulen la explotación de canteras, según prevé el artículo 17.3 de la Ley de Minas. En la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 no existe ninguna atribución nominal expresa de competencias a los municipios relacionadas con la actividad extractiva minera, cualquiera que sea la tipología material de los productos minerales. No obstante, algunos preceptos de la LBRL podrían servir de apoyo para proponer y defender una mayor intervención municipal en las actividades extractivas».

<sup>284</sup> No obstante, debe tenerse en cuenta que las ordenanzas municipales pueden incluso regular materias más allá de la normativa estatal o autonómica, como se reconoció por la STS de 26 de julio de 2006 (rec. 1346/2004) y la STS de 9 de diciembre de 2009 (rec. 6448/2008), entre otras, en virtud del principio de «vinculación negativa». Sobre este principio, señala GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016). “Jurisprudencia contencioso-administrativa: los límites de la potestad reglamentaria local en materia ambiental”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord). *Observatorio de políticas ambientales 2016*. CIEMAT, p. 484, que «no parece que ni la invocación en sí del principio de legalidad en su vertiente de vinculación negativa ni una eventual ampliación jurisprudencial del contenido material de la potestad de ordenanza puedan tener los efectos favorables que sí pudieron haber tenido en otro tiempo. La densidad de las normativas estatal y autonómicas y la variedad de técnicas disponibles dejan poco margen para el desarrollo normativo, pero permiten a los municipios una actuación efectiva sin necesidad de recurrir –más allá de los aspectos auto-organizativos- a una potestad reglamentaria cuyo ejercicio tiene una mayor visibilidad y repercusión social que el de la mayoría de las potestades meramente ejecutivas, pero una efectividad en muchos casos discutible». Respecto a la posibilidad de establecer normativa que suponga una mayor protección ambiental en relación con las establecidas por la normativa estatal o autonómica, cabe destacar la interpretación restrictiva que, en contra de los propios precedentes jurisprudenciales del propio TS, efectúa la STS de 15 de noviembre de 2011 (rec. 1845/2006), a la que sigue, en el mismo sentido, la STS de 11 de febrero de 2013 (rec. 4490/2007), en

competencias que a los municipios se les otorgan en virtud de la LRBRL, y de la legislación sectorial correspondiente<sup>285</sup>.

Por otra parte, los planes de ordenación urbanísticos municipales<sup>286</sup> también resultan fundamentales en el ámbito de la configuración de las rehabilitaciones, por cuanto, en función de sus determinaciones, variarán los usos finales del suelo y se condicionarán las finalidades de los planes de restauración<sup>287</sup>.

---

relación a ordenanzas municipales que establecían determinadas limitaciones para la instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación.

<sup>285</sup> CASADO CASADO, Lucía; FUENTES GASÓ, Josep Ramon (2012). “El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012*. CIEMAT. Aranzadi, pp. 390, señalan que «actualmente, los municipios ostentan importantes competencias en materia de contaminación atmosférica, acústica, lumínica, residuos, saneamiento de aguas residuales..., ámbitos sobre los cuales podrán ejercer su potestad reglamentaria mediante la aprobación de ordenanzas municipales, con el alcance que se derive de la legislación sectorial correspondiente».

<sup>286</sup> Según la STC 51/2004, de 13 de abril, «La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal» FJ 12.

<sup>287</sup> *Vid. infra* capítulo 3, apartado 3.2.

### CAPÍTULO III

#### **El plan de restauración (I): Aproximación general al plan de restauración y aspectos materiales en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras**

Es objeto del presente capítulo abordar el estudio de los aspectos materiales del plan de restauración, en especial, en relación a la rehabilitación de espacios afectados por las actividades mineras, por constituir el objeto principal de nuestro trabajo. Para ello, en primer término, se estudiará el concepto, estructura y contenido mínimo del plan de restauración, para lo que partiremos del análisis del RD 975/2009 que, como señalamos en el capítulo anterior, constituye la normativa básica aplicable, sin que en el ámbito material del plan de restauración, en general, y de la rehabilitación de espacios afectados, en especial, existan disposiciones de mayor protección o desarrollo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Posteriormente, se estudiarán las exigencias mínimas que debe cumplir la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, de acuerdo con el RD 975/2009, y que, como tal, han de ser contempladas por el plan de restauración.

En última instancia, se analizarán los condicionantes que pueden afectar al deber de rehabilitación, derivados de la normativa de ordenación del territorio, urbanística y sectorial, limitando nuestro estudio al marco normativo de Galicia, en atención a la previa delimitación del objeto de nuestro trabajo, si bien, en aspectos puntuales, nos remitiremos a otros ámbitos normativos, a fin de aportar ejemplos de diferentes regulaciones que ilustran las posibilidades que tanto los entes locales, como la administración autonómica, tienen a su alcance para configurar la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Respecto a la normativa sectorial, únicamente centraremos nuestra atención en la relativa a los espacios naturales protegidos, por los importantes impactos que en ellos pueden ocasionar las actividades mineras y las relevantes previsiones que en relación a la rehabilitación se contienen, tanto en su normativa específica, como en sus instrumentos de ordenación y gestión.

Por último, analizaremos una modalidad de rehabilitación en torno a la que pueden configurarse los planes de restauración y que está llamada a desempeñar un importante papel en la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras que presentan especiales valores naturales: la rehabilitación ecológica.

## **1. Introducción general al plan de restauración**

La relevancia de empezar este capítulo efectuando una aproximación al plan de restauración radica en que el plan de restauración constituye el instrumento a través del cual se materializan y se determinan las obligaciones exigibles a las entidades explotadoras de aprovechamientos mineros, en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Como ya dejamos sentado en capítulos precedentes de este trabajo, nuestro objeto de estudio se circunscribe al ámbito de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, por lo que no analizaremos en profundidad la totalidad del posible contenido del plan de restauración, sino que únicamente nos aproximaremos a su concepto, ámbito de aplicación, estructura y contenido mínimo, dejando para posteriores apartados de este capítulo estudiar en profundidad el contenido del plan de restauración en relación al ámbito material de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras.

### **1.1. El concepto de plan de restauración**

La regulación del plan de restauración se lleva a cabo por el título I del RD 975/2009, que, a pesar de dedicarle cuatro capítulos y 38 artículos, no contempla una definición expresa del plan de restauración. El artículo 3 del RD 975/2009, titulado «Plan de restauración: requisitos generales y contenidos», establece que «la entidad explotadora está obligada a tomar todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible cualquier efecto negativo sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas derivado de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales». Así, el objetivo del RD 975/2009, expresado en su artículo 1, de establecer «medidas, procedimientos y orientaciones para prevenir y reducir los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana que puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros», se traduce, con carácter principal, en la imposición de determinadas obligaciones a los titulares de explotaciones mineras, mediante el plan de restauración.

Podemos encontrar definiciones del plan de restauración tanto en la jurisprudencia, como en la doctrina científica. En primer lugar, en cuanto a las definiciones

jurisprudenciales del plan de restauración, según la STC 45/2015, de 5 de marzo<sup>288</sup>, el plan de restauración consiste en «una concreción técnica (para el sector minero y en el marco del Derecho europeo) del mandato constitucional de `defender y restaurar el medio ambiente´ (art. 45.2 CE)» y que «consiste en el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras para devolverlo a un estado satisfactorio, especialmente en lo atinente a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados»<sup>289</sup>.

Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 10 de abril de 2008 (rec. 724/2006), contempla la rehabilitación como una técnica de tutela ambiental, al señalar que «el Ordenamiento jurídico [...] prevé, en efecto, el sometimiento previo de las actividades más dañinas a diversas técnicas de tutela ambiental, como la evaluación de impacto ambiental, las licencias y autorizaciones ambientales, así como, especialmente en el caso de las actividades extractivas, la restauración posterior del espacio afectado...»<sup>290</sup>. Además, esta sentencia introduce una cuestión relevante, objeto de tratamiento jurisprudencial, y que consiste en la distinción entre el plan de restauración y otras técnicas de tutela ambiental, como la evaluación de impacto ambiental. En relación a este aspecto, la STS de 11 de mayo de 2010 (rec. 1580/2006)<sup>291</sup>, señala que «son técnicas de control o instituciones diferentes [...] y perfectamente compatibles»<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> FJ 6b.

<sup>289</sup> No obstante, a nuestro parecer, la definición que el TC realiza del plan de restauración se refiere, en realidad, al concepto de rehabilitación, pues coincide exactamente con la definición que de este concepto realiza el art. 3.7.a) del RD 975/2009 y, aun siendo una parte muy importante del mismo, no agota su contenido pues, como señala la misma STC 45/2015, de 5 de marzo, a través del plan de restauración «[...] el legislador pretende que las entidades explotadoras del sector de las industrias extractivas tomen todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible los efectos reales o potenciales negativos para el medio ambiente y la salud de las personas como consecuencia de la gestión de los residuos mineros, en particular, y de la actividad minera, en general».

<sup>290</sup> FJ 9.

<sup>291</sup> FJ 6.

<sup>292</sup> Los argumentos empleados para distinguir entre ambas instituciones se contienen en el FJ 6, y se fundamentan en los siguientes aspectos: el diferente órgano competente para su aprobación; los diferentes informes que deben emitirse; el hecho de que el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, entonces vigente, contemplase la coexistencia de ambas instituciones en su Disposición Adicional, apartado b), que expresamente señalaba que «en explotaciones como la de autos, la Evaluación de Impacto Ambiental se someterá a la normativa ambiental [...] "y en lo que no se oponga a estas normas se aplicarán los Reales Decretos de 15 de octubre de 1982 y demás normas complementarias en lo que hace referencia a los planes de restauración del espacio natural afectado"». No obstante, ambas sentencias también señalan como argumento para defender la diferencia y complementariedad de ambas figuras, que «mientras la Evaluación de impacto Ambiental contempla las posibilidades de los proyectos, el Plan de Restauración trata de minimizar los efectos de la ejecución de los mismos, concluyendo la primera con una Declaración de Impacto Ambiental e implicando el segundo un conjunto de actuaciones materiales conforme a un calendario [...] previamente establecido. Esto es, mientras que la evaluación pretende prevenir los efectos, valorando incluso alternativas, antes de la realización y ejecución de un proyecto, el Plan, por su parte, a posteriori, se encamina a restaurar los

Desde la doctrina administrativista, QUINTANA LÓPEZ define el plan de restauración, en su vertiente material, como «un complejo documento que da cabida a un doble contenido, es decir, tanto a lo que constituyen propiamente las determinaciones relativas a la rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras, como a un específico plan de gestión de residuos, el cual, lejos de ser un apéndice específico del plan de restauración, constituye una parte sustancial del mismo»<sup>293</sup>. Por su parte, MOREU CARBONELL indica que, en el contexto de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, el plan de restauración «sigue siendo el principal instrumento de protección ambiental [...] que el solicitante de una autorización, permiso o concesión regulada en la LEMI., deberá presentar para su aprobación ante la autoridad minera con carácter previo al otorgamiento del correspondiente título minero»<sup>294</sup>.

Por otra parte, el plan de restauración constituye una condición especial del título minero<sup>295</sup>, por lo que, conforme al artículo 5.2 del RD 975/2009, no podrán otorgarse los títulos mineros «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».

Por tanto, se puede definir el plan de restauración como un instrumento de tutela preventiva y correctiva ambiental<sup>296</sup>, que constituye condición especial del título minero y que contempla las concretas obligaciones impuestas a la entidad explotadora para la

---

efectos del mismo sobre la concreta realidad alterada» (FJ 6). Mostrándonos plenamente conformes con el resto de argumentos, este, sin embargo, merece nuestro reproche pues el plan de restauración no solo es un instrumento para corregir los efectos negativos ambientales de la minería, sino que también persigue prevenirlos, pues la planificación de la rehabilitación es, de por sí, un mecanismo preventivo y a la vez correctivo de los impactos ambientales. En tal sentido, el art. 3.3 RD 975/2009, indica que la previsión de que los trabajos de rehabilitación se lleven a cabo en la fase más temprana posible, tiene como finalidad «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 aquella...».

<sup>293</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas... cit.*, p. 183.

<sup>294</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Marcial Pons, p. 430.

<sup>295</sup> En las explotaciones de carbón a cielo abierto, también lo será la ejecución del plan de explotación aprobado, según la disposición adicional cuarta del RD 975/2009, a fin de garantizar el aprovechamiento racional de estos recursos. Este plan de explotación debe presentarse para su aprobación por parte del órgano minero de forma simultánea a la presentación del plan de restauración, condicionará el contenido de los planes de labores anuales, y si se procediese a su modificación, el plan de restauración debería adaptarse y coordinarse con el plan de explotación. Para su aprobación y su elaboración se seguirán las disposiciones del anexo V del RD 975/2009 que, como ya dejamos sentando en el anterior capítulo de este trabajo, tienen carácter subsidiario de la regulación autonómica, pues no son normativa básica.

<sup>296</sup> En algunos supuestos también podría tener el carácter de instrumento compensatorio ambiental. En este sentido, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA) en su anexo VI, relativo al estudio de impacto ambiental, indica en su apartado 5º que «las medidas compensatorias consistirán, siempre que sea posible, en acciones de restauración, o de la misma naturaleza y efecto contrario al de la acción emprendida».

rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, la gestión de sus residuos, y la prevención de accidentes graves, a fin de prevenir o reducir los efectos negativos que se puedan ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas con ocasión de las actividades mineras.

## **1.2. Ámbito de aplicación del plan de restauración**

El plan de restauración resulta aplicable, subjetivamente, a las entidades explotadoras de actividades reguladas en la LEMI, titulares o arrendatarias de un derecho minero original o transmitido<sup>297</sup>. Según QUINTANA LÓPEZ, también deberá considerarse como entidad explotadora a los sujetos que, de conformidad con el artículo 11 LEMI, pueden realizar actividades de investigación y explotación de los recursos que hayan sido objeto de reserva<sup>298</sup>.

En cuanto al ámbito objetivo del plan de restauración, éste viene determinado, a su vez, por el propio ámbito objetivo del RD 975/2009. Por ello, resulta de aplicación a «todas las actividades de investigación<sup>299</sup> y aprovechamiento<sup>300</sup> de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos»<sup>301</sup>; En cambio, no resulta de aplicación el RD 975/2009 –y, por tanto, tampoco las obligaciones relativas al plan de restauración–, a las actividades de investigación y aprovechamiento submarino de recursos minerales, a la inyección de aguas que contengan sustancias resultantes de las operaciones de exploración y extracción de hidrocarburos o actividades mineras, a la inyección de aguas por razones técnicas en formaciones geológicas de las que se hayan extraído hidrocarburos u otras sustancias (o en formaciones geológicas que, por razones naturales, no sean apropiadas, de manera permanente, para otros fines), ni a la reinyección de aguas subterráneas

---

<sup>297</sup> Art. 3.7 b) del RD 975/2009. La entidad explotadora puede ser la titular de un derecho minero o la arrendataria del mismo, pues sobre los derechos mineros se pueden producir negocios jurídicos *inter vivos* y *mortis causa* [título IX LEMI].

<sup>298</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (2013). *Concesión de minas... cit.*, p. 182, nota a pie de página n.º 257. De acuerdo con el art. 7 LEMI, «el Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional».

<sup>299</sup> Dentro de las actividades de investigación, se incluyen los «trabajos realizados dentro de un perímetro demarcado y durante un plazo determinado, encaminados a poner de manifiesto uno o varios recursos geológicos regulados en la Ley de Minas [art. 2.1, párrafo 2º RD 975/2009].

<sup>300</sup> El aprovechamiento comprende «el conjunto de actividades destinadas a la explotación, almacenamiento, preparación, concentración o beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos regulados en la Ley de Minas, incluyendo las labores de rehabilitación de los espacios afectados por la actividad minera» [art. 2.1, párrafo 3º RD 975/2009].

<sup>301</sup> Art. 2 RD 975/2009. También resulta aplicable el RD 975/2009 a las actividades que se realicen en «las zonas de reserva del Estado, existentes o que se constituyan a partir de su entrada en vigor» [disposición adicional primera del RD 975/2009].

bombeadas procedentes de minas y canteras.<sup>302</sup> Igualmente, tampoco se requiere la aprobación de un plan de restauración para la realización de obras públicas en las que se empleen plantas móviles de beneficio, cuando la rehabilitación consista en la «restitución del terreno a su cota y condiciones naturales», si bien, cuando la alternativa de rehabilitación sea diferente a la señalada, sí será necesario contar con un plan de restauración autorizado.<sup>303</sup> Respecto a las actividades de investigación y explotación de hidrocarburos, su régimen es especial, pues el RD sí les será aplicable, pero únicamente en lo relativo a la gestión de los residuos, y con las adaptaciones que procedan en función de sus condiciones particulares.<sup>304</sup>

Por último, para comprender el ámbito de aplicación del plan de restauración, es preciso atender al régimen transitorio del RD 975/2009.<sup>305</sup> En su virtud, los expedientes<sup>306</sup> que estuviesen en trámite en el momento de aprobación de este reglamento, se regirían por la normativa anterior.<sup>307</sup>

### **1.3. Estructura y aproximación al contenido mínimo del plan de restauración**

Antes de adentrarnos en las determinaciones materiales específicas que respecto a la rehabilitación se contienen en el RD 975/2009, procederemos a realizar una aproximación general a la estructura y contenido del plan de restauración. Conviene incidir en que la regulación que se contiene en el RD 975/2009 constituye normativa básica, y así quedó sentado en el capítulo precedente, por lo que los requisitos que a continuación se señalan en cuanto al contenido del plan de restauración admiten que las CC. AA. puedan establecer normativa que suponga una mayor protección o de desarrollo. En todo caso, el artículo 3 establece determinados requisitos de obligado cumplimiento, que las CC.AA. deberán respetar: En primer término, se exigen ciertas

---

<sup>302</sup> Estas exclusiones del ámbito de aplicación del RD 975/2009 se contienen en su art. 2.5 a), b) y c).

<sup>303</sup> La ubicación sistemática de este precepto en el RD es, a nuestro juicio, inadecuada, pues se incorpora dentro de las medidas dedicadas a la parte II del plan de restauración, relativa a la rehabilitación de los espacios naturales afectados, una excepción a la necesidad de contar con un plan de restauración autorizado. Las exclusiones al ámbito de aplicación deberían ubicarse en un mismo artículo, o cercanas entre sí, a fin de facilitar el conocimiento del contenido reglamentario.

<sup>304</sup> Art. 2.1, párrafo 4º RD 975/2009.

<sup>305</sup> De acuerdo con la disposición final 4ª del RD 975/2009, entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, lo que tuvo lugar el 13 de junio de 2009.

<sup>306</sup> Entendemos que cuando la disposición transitoria 2ª se refiere a los expedientes en tramitación, lo hace respecto a todos los expedientes administrativos que contempla el RD 975/2009, por lo que podríamos estar ante un expediente de autorización de un plan de restauración, la revisión de un plan de restauración, el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento, etc. Esto es, a falta de previsión expresa, a nuestro juicio, se refiere a todos los expedientes administrativos que se pueden derivar del contenido del RD 975/2009.

<sup>307</sup> *Vid. supra* capítulo 2, apartado 2.2.1.

garantías que pretenden asegurar la calidad y solvencia técnica de los planes de restauración. En tal sentido, el plan de restauración, el plan de gestión de residuos (que se incluye en el plan de restauración), y los estudios técnicos o trabajos preparatorios análogos (encargados para la elaboración del plan y que se adjunten al mismo), deben ser elaborados por técnicos competentes<sup>308</sup>, con la titulación que la ley determine para cada supuesto.<sup>309</sup>

Por otra parte, se establece que el plan de restauración deberá estar estructurado en cinco partes diferenciadas<sup>310</sup> del modo que sigue: Parte I: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras; Parte II: Medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales; Parte III: Medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejos a la investigación y explotación de recursos minerales; Parte IV: Plan de Gestión de Residuos; Parte V: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación.

## **2. Características y contenido mínimo de la rehabilitación según la regulación del plan de restauración**

Los aspectos materiales de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras se regulan en el RD 975/2009, fundamentalmente, en los artículos dedicados a la parte II (medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales), y III (medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejos a la investigación y explotación de recursos minerales) del plan de restauración, si bien, como veremos, también existen previsiones relativas a la rehabilitación en el ámbito de regulación del resto de capítulos en que se divide el plan de restauración.

Antes de abordar el contenido material de las medidas previstas para la rehabilitación, apuntaremos determinados requisitos generales que deberán observarse: En primer lugar, las medidas a adoptar estarán basadas en las mejores técnicas disponibles<sup>311</sup>. Y,

---

<sup>308</sup> Vid. art. 117.1 LEMI e Instrucción Técnica Complementaria 02.0.01, que desarrolla las funciones atribuidas a los Directores Facultativos por el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.

<sup>309</sup> Art. 3, apartados 5 y 6 RD 975/2009. Los estudios técnicos, ensayos, análisis, etc. empleados para la elaboración del plan, no tendrán por qué ser elaborados por el mismo técnico redactor del plan de restauración, pero al incorporarlos a éste, dispone el art. 3.6 RD 975/2009 que ello podrá ser así, «sin perjuicio de que el técnico firmante del plan los haga suyos al incluirlos en la documentación presentada».

<sup>310</sup> Art. 3.4 RD 975/2009],

<sup>311</sup> Art. 3.1 RD 975/2009.

por otra parte, la ejecución de los trabajos de rehabilitación deberán iniciarse de forma coordinada y tan adelantados como sea posible en relación a la ejecución de los trabajos de explotación de los recursos minerales, a fin de evitar diferir la rehabilitación y lograr reducir al mínimo los impactos ambientales<sup>312</sup>.

A continuación, analizaremos capítulo a capítulo el contenido mínimo del plan de restauración según el RD 975/2009, a fin de ir desgranando qué aspectos conforman el régimen jurídico-material de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras.

### **2.1. Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte I del plan de restauración: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras**

La parte I del plan de restauración se regula en el artículo 12 RD 975/2009, y deberá abordar los siguientes aspectos: a) descripción del medio físico, incluyendo todos los elementos que permitan definir el medio, como la fauna o la vegetación; b) definición del medio socioeconómico de la zona, que incluya los aprovechamientos preexistentes<sup>313</sup>, los usos del suelo, la situación geográfica, etc.; c) identificación del área de aprovechamiento y su entorno [incluyendo los accesos, instalaciones anejas, etc.]; d) resumen de las características del aprovechamiento del recurso, que incluya, por ejemplo, las superficies afectadas o la descripción de los métodos de explotación, preparación, concentración o beneficio a los que se someta el recurso mineral.

La mera lectura del apartado d) del artículo 12 permite apreciar cómo el contenido que se detalla como mínimo desborda lo anunciado en el título de la parte I del plan de restauración, pues difícil encaje tiene, por ejemplo, la descripción de los métodos de explotación, con la descripción detallada del entorno. A nuestro juicio, esta parte del plan de restauración pretende abordar los impactos concretos de la explotación minera, teniendo en cuenta las características tanto del entorno, como del método de producción y afectación prevista del espacio, y constituye el fundamento y la base sobre la que se

---

<sup>312</sup> Art. 3.3 RD 975/2009.

<sup>313</sup> Consideramos importante esta previsión (a pesar de su escaso desarrollo) pues puede ser la vía para garantizar que las medidas de rehabilitación tengan en cuenta los efectos sinérgicos y acumulativos de otros aprovechamientos mineros cercanos, y ser coherentes con sus respectivas medidas de rehabilitación, lo que es especialmente relevante si se pretende evitar la fragmentación de los hábitats y propiciar el mantenimiento o creación de la red de infraestructura verde, a falta de previsión normativa expresa que garantice estos requisitos y finalidades en el RD 975/2009.

planificarán y diseñarán las medidas de rehabilitación que se deberán contemplar en los restantes capítulos del plan de restauración.

Además, a fin de evitar duplicidades, el artículo 12.2 RD 975/2009 dispone que, en caso de que el proyecto de explotación esté sometido a evaluación de impacto ambiental<sup>314</sup> de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, dado que ésta ha de realizarse con carácter previo a presentar el plan de restauración ante la autoridad minera (en adelante, LEA)<sup>315</sup>, se puede omitir esta parte del plan de restauración si en el proceso de evaluación de impacto ambiental se entregó a la

---

<sup>314</sup> Sobre el ámbito de la evaluación de impacto ambiental en actividades mineras, QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...*pp. 129-130, plantea la cuestión de si lo que se ha de someter a evaluación de impacto ambiental es el título minero, en cuanto permite la explotación del recurso, o el concreto proyecto de explotación del recurso, que es «el instrumento llamado a definir en concreto las actividades a desarrollar» y que «pueden afectar a distintos ámbitos territoriales, dado que el primero, por su propia naturaleza, habilita la explotación del recurso en un espacio que puede ser más extenso que el afectado específicamente por el proyecto aprobado para la extracción del recurso, máxime cuando la explotación propiamente dicha se suele realizar en distintas fases, cada una de las cuales eventualmente ordenadas a través de sus respectivos proyectos, sin perjuicio de que en la evaluación de cada uno de ellos se consideren los efectos acumulativos en relación con el resto de proyectos de explotación, se hallen o no vinculados a un mismo título concesional». Según este autor, aunque indica que «la cuestión no ha recibido la respuesta concluyente que sería precisa parte de la jurisprudencia»[nota a pie de página n.º 178], debería resolverse a favor de que lo que sea sometido a evaluación de impacto ambiental sea el proyecto pues «realmente es la ejecución de cada proyecto la que está llamada a afectar al medio ambiente, no así la concesión o la autorización, en la medida en que se trata de simples títulos administrativos que por sí solos no habilitan para realizar la actividad minera». Entre las sentencias que resuelven que lo que ha de someterse a evaluación de impacto ambiental es el título minero, se encuentra la STS de 10 de julio de 2003 (rec. 11099/1998), según la cual «el criterio para determinar si resulta exigible la previa evaluación del impacto ambiental de las labores de extracción de minerales a cielo abierto es, precisamente, el potencial daño que puedan causar las obras comprendidas en la respectiva concesión, y no tanto las que en un momento dado -por ejemplo, el inicial- se han limitado a una determinada zona de las cuadrículas mineras concedidas» [FJ 5]. En sentido contrario, encontramos la STS de 2 de junio de 2010 (rec. 4124/2007), que señala que «lo que se somete a análisis ambiental es exclusivamente la fase del proyecto que abarca la concreta extensión antes referenciada» [FJ 2]. Nótese que en Galicia, la LOMG dispone en su art. 17, relativo a las solicitudes de derechos mineros, que éstas habrán de ir acompañadas, entre otra, de la documentación consistente en: «d) En caso de los derechos mineros sometidos a la evaluación ambiental, un estudio ambiental con el contenido establecido en la legislación vigente para su remisión al órgano ambiental autonómico». Por tanto, según una interpretación literal de la LOMG lo que se somete a evaluación de impacto ambiental es el derecho minero, y no el proyecto de explotación particular, pero, en nuestra opinión, es claro que lo que se ha de someter a evaluación de impacto ambiental, a pesar de la confusión terminológica, es el proyecto de explotación minero. Por ello, la LEA, en relación a las concesiones o autorizaciones de minas a cielo abierto indica que deben someterse a evaluación de impacto ambiental, «las explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión...» [grupo 2, apartado a)].

<sup>315</sup> La evaluación de impacto ambiental, en el supuesto de ser preceptiva, es previa a la solicitud del título minero de conformidad con el art. 4.3.e) RD 975/2009, pues a la solicitud de autorización del plan de restauración habrá de acompañarse «justificación documental del cumplimiento de este trámite ante el organismo competente».

autoridad competente un documento similar<sup>316</sup>, que cumpla los requisitos de contenido señalados en el artículo 12<sup>317</sup>.

## **2.2. Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte II del plan de restauración: Medidas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos naturales**

El contenido mínimo de la parte II del plan de restauración se contiene en el artículo 13 RD 975/2009, y contempla las medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales, en desarrollo de las obligaciones que se imponen a las entidades explotadoras de los recursos minerales comprendidas en el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria, y que se contienen en los artículos 2. y 3.3 del RD 975/2009<sup>318</sup>.

Las medidas a adoptar variarán según la finalidad de la rehabilitación a que se encamine el plan de restauración, lo que dependerá de cada caso particular (según los usos finales del suelo, condicionantes impuestos por la legislación sectorial y características específicas de cada explotación). Pasaremos a analizar, a continuación, qué tipo de soluciones se contemplan para la rehabilitación de los espacios naturales afectados en el RD 975/2009, y qué aspectos se deben abordar como contenido mínimo, en cada caso, por el plan de restauración<sup>319</sup>.

---

<sup>316</sup> En nuestra opinión, este documento similar sería el estudio de impacto ambiental (cuando los proyectos se sometan a evaluación de impacto ambiental ordinaria), o el documento ambiental (cuando los proyectos se sometan a evaluación de impacto ambiental simplificada) [arts. 35 y 45 de la LEA].

<sup>317</sup> Esta remisión a los documentos aportados en el procedimiento de evaluación ambiental nos acerca, a nuestro juicio, al contenido de esta parte del plan de restauración, que va mucho más allá de lo que de su título se infiere.

<sup>318</sup> Así, conforme al primero de estos artículos, «la entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este real decreto», y, en virtud del segundo, está obligada a tomar todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible cualquier efecto negativo sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas derivado de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales». En concreción de estas obligaciones, el art. 13.1 RD 975/2009 establece que la «entidad explotadora adoptará las medidas que procedan para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y aprovechamiento de recursos minerales en función del tipo de rehabilitación que haya sido considerado según los usos finales del suelo como espacio natural, agrícola, de ocio, suelo industrial u otros previstos legalmente».

<sup>319</sup> Se incluye también en la parte II del plan de restauración la necesidad de que la entidad explotadora incorpore un anteproyecto definitivo de labores. Este anteproyecto supone adelantar qué medidas se prevén adoptar para garantizar la seguridad de las personas y bienes, una vez se vaya a realizar la rehabilitación y abandono definitivo de la explotación. Llegado el momento de la ejecución final de los trabajos de rehabilitación, se deberá aportar un proyecto de abandono definitivo, que deberá ser autorizado por la autoridad minera, si se considera que la situación final del terreno y sus instalaciones y servicios auxiliares, no suponen ningún peligro para la seguridad de las personas. En ese momento, se

### 2.2.1. Remodelado del terreno

Para el remodelado del terreno afectado por los huecos de explotación (que pueden ser en superficie o por laboreo de interior, o subterráneo), se contemplan diversas soluciones:

a) Relleno del hueco de explotación con residuos mineros: El hueco de explotación puede ser rellenado con residuos mineros, bien sean propios o ajenos (provenientes de otras explotaciones mineras). Si se emplean residuos mineros ajenos, la entidad explotadora «registrará y certificará el origen y naturaleza de estos residuos, asegurando su compatibilidad medioambiental con el hueco en el que se van a depositar, y anotándose en el Libro de Registro definido en el artículo 32<sup>320</sup>, que estará a disposición de la autoridad competente». En este caso, deben describirse las medidas necesarias para asegurar la compatibilidad de la ubicación del hueco con el depósito de residuos mineros, asegurar la estabilidad de estos residuos, prevenir la contaminación del suelo, de las aguas superficiales y subterráneas y garantizar su mantenimiento y control posterior a la rehabilitación<sup>321</sup>. No obstante, no se establece durante cuánto tiempo debe realizarse este control posterior, ni cómo habrá de efectuarse.

El plan de gestión de residuos contiene entre sus objetivos destinados a prevenir o reducir la producción de residuos mineros, «el relleno con residuos mineros del hueco de explotación, en la medida en que ello sea técnica y económicamente viable en la práctica y respetuoso con el medio ambiente de conformidad con las normas vigentes en la materia y con los requisitos del presente real decreto, cuando proceda»<sup>322</sup>. Esta opción permite valorizar los residuos mineros,<sup>323</sup> y, dado que se contempla dentro de los

---

considerará que se han abandonado definitivamente las labores de aprovechamiento (cesarán, por tanto, obligaciones como las de presentar planes de labores anuales).

<sup>320</sup> Este libro registro se prevé para el supuesto de las instalaciones de residuos mineros, a fin de contemplar en él los seguimientos e inspecciones realizadas, y los sucesos relacionados con la gestión de las instalaciones de los residuos mineros. Mediante la anotación de esta información en el libro registro, se pretende proporcionar información a la autoridad competente, y a la nueva explotadora, en caso de que se produzca una transmisión del derecho de aprovechamiento del título minero.

<sup>321</sup> Según el art. 13.1.a), *mutatis mutandis* «con lo dispuesto en los artículos del 20 al 35» del RD 975/2009.

<sup>322</sup> El mismo objetivo se señala en el art. 5. 2. iii) de la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.

<sup>323</sup> Aunque las disposiciones relativas al plan de residuos lo encuadren dentro de las medidas para alcanzar los objetivos de prevención o reducción de residuos, lo cierto es que en este caso no se previene ni se reducen los residuos mineros, sino que lo que se realiza es una operación de valorización. No se puede decir que se prevengan los residuos mineros mediante el relleno, si ya se les ha dado la condición de residuos. Sobre la valorización, volveremos más adelante, cuando tratemos las operaciones de relleno mediante residuos distintos a los mineros.

objetivos del plan de gestión de residuos, se debería adoptar, a nuestro parecer, con carácter prioritario.

b) Inundación del hueco de explotación<sup>324</sup>: En estos supuestos, en los que esté previsto dejar que se inunde el hueco de explotación tras agotarse el recurso, se deben tomar medidas para evitar o minimizar el deterioro del estado de las aguas y la contaminación del suelo, «de conformidad, *mutatis mutandis*, con lo dispuesto en los artículos 20 al 35»<sup>325</sup>. En este caso, ninguna referencia se contiene, ni por remisión, respecto al mantenimiento y control posterior.

---

<sup>324</sup> Son ejemplos de supuestos en los que se ha optado por inundar los huecos de explotación en Galicia la mina de As Pontes, en la que tras la actividad extractiva, el hueco originado tenía 18 km de perímetro y 288 m de profundidad. El resultado final de la rehabilitación supuso la creación de un lago artificial de 865 ha de lámina de agua y 547 hm<sup>3</sup>. Asimismo, la mina de Meirama también fue objeto de inundación, y a resultas de ello se creó un lago artificial de 2,2 km de longitud, 1 km de anchura, y una profundidad de 205 metros, con capacidad para 148 millones de m<sup>3</sup> de agua. En Catoira, la laguna de Pedras Miúdas también se trata de una cantera que fue objeto de inundación, aunque en este caso no fue inducida, sino creada de modo natural ante el abandono de la explotación minera. Al respecto, resulta interesante consultar la STSJ de Galicia, de 6 de mayo de 2009, rec. 633/2004, que se pronuncia sobre un intento de rellenar la cantera con residuos, cuando el lago ya había sido creado de forma natural. El proyecto fallido de la mina de Corcoesto también planteaba la restauración del hueco de explotación mediante la creación de una gran laguna artificial, de unas dieciocho hectáreas.

<sup>325</sup> Respecto a los aspectos positivos de este tipo de rehabilitación, existen opiniones contrapuestas. Así, por ejemplo, en MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío, SOPENA, Aixa (2018). “Anexo II”, *Guía Práctica de Restauración Ecológica*. Fundación Biodiversidad, p. 10, se destacan los siguientes aspectos positivos: «Se alcanzaron grandes resultados tanto en calidad química (respecto a los valores límite impuestos por Aguas de Galicia) como en capacidad de integración en el entorno natural existente, habiéndose implantado ya un ecosistema autosostenible y de gran riqueza. En los últimos estudios realizados se han identificado 300 especies vegetales y 175 especies de animales vertebrados [...] y las aguas mantienen los parámetros de calidad superiores a los mínimos exigidos por la normativa». Disponible en: [fundacion-biodiversidad.es](http://fundacion-biodiversidad.es) [última consulta: 01 de abril de 2019]. En cambio, en VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas... cit.*, p. 235, los resultados se presentan con menos optimismo, señalando que «en el caso de restauraciones basadas en ecosistemas acuáticos, los resultados han sido también escasamente exitosos. [...] La rapidez con que estos ecosistemas se regeneran y atraen fauna es muy atractivo para las empresas, que deben invertir poco en su restauración. Sin embargo, en la mayoría de casos el diseño de estas lagunas y balsas no permite obtener su máxima potencialidad como elemento favorecedor de fauna, como a veces se pretende difundir. La existencia de una diversidad de profundidades y contornos lobulados que permita la instalación de vegetación helofítica, junto con espacios de agua libre favorece una gran diversidad de fauna, aunque esto se planifica pobremente. Una correcta renovación del agua, no siempre diseñada ni conseguida, permite evitar contenidos excesivos de nutrientes que deriven en situaciones de eutrofia y anoxia que afectan a macrófitos acuáticos y fauna invertebrada y vertebrada asociada. Todo ello suele comportar una degradación progresiva del humedal y un escaso éxito de la restauración...». Disponible en: [miteco.gob.es](http://miteco.gob.es) [última consulta: 14 de junio de 2019]. El proyecto de As Pontes, en el que se ejecutó este tipo de rehabilitación, también es valorado de un modo crítico por asociaciones para la defensa del medio ambiente, como la Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galiza, que defienden que la calidad de las aguas es deficiente, por presentar altos niveles de acidez y metales pesados, *vid.* ADEGA (2012). “Aguas hiperácidas con altos contenidos de metales pesados enchen o lago das Pontes”, [adega.gal](http://adega.gal) [última consulta: 01 de abril de 2019]. Por parte de la Cámara Minera de Galicia, la restauración de As Pontes se presenta como paradigma de la minería sostenible., *vid.* BELICI, Ana (2011). “Galicia sin minas no tendría la Catedral de Santiago, sería de ladrillo, quizás”, [farodevigo.es](http://farodevigo.es) [última consulta: 01 de abril de 2019].

c) Relleno del hueco de explotación con residuos de procedencia no minera: En estos casos, la entidad explotadora deberá registrar y certificar el origen y naturaleza de los residuos, dejando constancia en el libro registro del artículo 32. Todo ello sin perjuicio de cumplir la normativa vigente en materia de residuos, y, en particular, de eliminación mediante depósito en vertedero, que resultarán de aplicación<sup>326</sup>.

En este punto, resulta de gran interés<sup>327</sup> la STJUE de 28 de julio de 2016, Caso *Città Metropolitana di Bari contra Edilizia Mastrodonato Srl.* (Caso C-147/15)<sup>328</sup>, que

---

<sup>326</sup> Son ejemplos de este tipo de restauración el que se planteó para el relleno de la cantera de Catoira (*vid.* STSJ de Galicia, de 6 de mayo de 2009, rec. 633/2004). Especialmente conflictiva está siendo la rehabilitación de la cantera de Miramontes, ubicada en Grixoa, perteneciente a Santiago de Compostela. Tras las reiteradas denuncias de los vecinos de la zona en la que se ubica la cantera, por haber constatado que se habían producido daños en la fauna del entorno y por los malos olores que se emanaban desde el vertedero, la Fiscalía inició diligencias de investigación, por las que se presentaron, en marzo del año 2019, denuncias por hechos constitutivos de delitos contra el medio ambiente. La Fiscalía estima que del análisis de las actas de inspección se constata la presencia de residuos prohibidos en el vertedero, presencia de residuos líquidos, falta de control visual antes de la descarga de los camiones, deficiente gestión en el rechazo de residuos y, en particular, que la materia orgánica que estuvo entrando en el vertedero sería muy superior a la permitida y se estaría incumpliendo la autorización ambiental integrada, poniendo en riesgo la seguridad del vertedero. LA VANGUARDIA (2019). “Fiscalía denuncia por supuesto delito ambiental el vertedero de Miramontes y la planta de tecnosuelos”, [lavanguardia.com](http://lavanguardia.com); [última consulta: 01/04/2019]. Recientemente, también se iniciaron los trámites para realizar un proyecto de relleno de la cantera de Casalonga, municipio de Teo (A Coruña), por parte de la empresa Toysal, con residuos diferentes de los mineros. Este proyecto generó una gran oposición ciudadana, aglutinada en torno a la plataforma ciudadana Casalonga Libre de Residuos. No obstante, la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación do Territorio archivó el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, al haberse recibido un informe municipal de incompatibilidad urbanística.

<sup>327</sup> También es muy interesante la STS de 19 de noviembre de 2009 (rec. 4586/2005), que casa y anula la STSJ de Cataluña de 26 de mayo de 2005 (rec. 482/2001), al considerar que una modificación de las normas urbanísticas del Plan Especial Ordenación y Protección del Medio Natural del Parque de Collserola, en los términos municipales de Sant Cugat del Vallés y El Papiol, por la que se ampliaban los residuos que podrían emplearse para la rehabilitación de la cantera Berta, no suponían que debiera modificarse el Plan General para configurar la instalación de la cantera como un vertedero de residuos urbanos. Con la modificación de las normas urbanísticas, se pasó de permitir la rehabilitación únicamente mediante residuos mineros, a admitir también la rehabilitación mediante materiales estabilizados por medio de un tratamiento previo que garantice una proporción de biodegradables inferior al 15 por ciento. El TS concluye que «esta modificación de las Normas Urbanísticas no supone la autorización de la instalación de un vertedero [...]. Tal modificación -o ampliación de residuos a depositar en la cantera que se restaura- no puede considerarse [...] con entidad para transformar la consideración jurídica de la misma como un vertedero, calificación que, en todo caso, habría de corresponder a la Administración sectorial competente en materia de residuos» [FJ5]. Por tanto, «no se está transformando la cantera Berta en un vertedero de residuos sólidos urbanos, sino simplemente ampliando -con ciertos materiales que no inertes e inicialmente no previstos en el Plan de Restauración- los elementos para la materialización de la expresada restauración» [FJ6]. Respecto a la misma cantera, también se dictó la STSJ de Cataluña, de 1 de febrero de 2018 (rec. 377/2015), que resuelve en relación a la impugnación de una autorización de la Agencia de Residus de Catalunya para la gestión como subproducto de baladas de material procedente de tratamiento de residuos municipales (o balas de ecoparc), para la restauración de la cantera Berta. Tras establecer la diferencia entre residuo y subproducto, el TSJ afirma que «no es riguroso decir que dichos residuos embalados son "materias primas" que se utilizan en un proceso productivo (la restauración de la cantera), puesto que no son objeto de transformación, sino de depósito en el terreno excavado de la cantera. La operación de relleno del terreno no transforma la naturaleza de residuos de las balas de Ecoparc, que, aunque se empleen en una actividad de restauración, no pierden el carácter de residuos, aunque yazcan bajo tierra. En consecuencia, la autorización para la gestión de esos residuos como subproductos no parece tener otro objeto que eludir la observancia de la normativa

resuelve la cuestión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, en relación a la interpretación que debía darse al artículo 10.2 de la Directiva 200/21/CE, según el cual «[l]a Directiva 1999/31/CE<sup>329</sup> seguirá aplicándose a los residuos que no sean de extracción utilizados como relleno en los huecos de excavación». La cuestión planteada al TJUE era la siguiente: «¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 en el sentido de que la actividad de rellenado del vertedero que se realiza con residuos que no sean de extracción está sujeta en todo caso a la normativa sobre residuos contenida en la Directiva 1999/31, incluso cuando dicha actividad no constituya una operación de eliminación de residuos sino de valorización?»<sup>330</sup>.

Al respecto, el TJUE comienza por aclarar que la Directiva 1999/31 será aplicable al rellenado de un hueco de excavación solamente si tal operación cumple los requisitos para su aplicación (esto es, cuando los residuos sean eliminados, y no valorizados). Por tanto, señala el TJUE que «el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 debe interpretarse en el sentido de que no tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31 a la operación de rellenado de una cantera mediante residuos que no sean de extracción cuando esa operación constituya una operación no de eliminación, sino de valorización de tales residuos»<sup>331</sup>.

Sentado lo anterior, resulta de especial importancia determinar si nos encontramos ante una operación de valorización, que consiste, según el artículo 3, punto 15, de la Directiva 2008/98, «en la operación cuyo resultado principal sea que los residuos de que se trate sirvan a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular». Por ello, el TJUE considera que debe tenerse en cuenta que «el objetivo principal de una operación de valorización debe ser el ahorro de recursos naturales»<sup>332</sup>. Por el contrario, si es solamente un efecto secundario de una operación cuya finalidad principal es la eliminación de residuos, tal ahorro de materias primas no basta para poner en entredicho la calificación de esta operación como operación de eliminación. Aunque la función del TJUE no consiste en

---

aplicable a los depósitos de residuos, entregándose a un gestor no autorizado y, posiblemente, para darle una calificación distinta a un uso del suelo del que realmente tiene, con fines a eludir el régimen de usos permitido en el planeamiento territorial o urbanístico, lo que conlleva que haya sido otorgada para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y deba ser anulada» [FJ 2].

<sup>328</sup> ECLI:EU:C:2016:606

<sup>329</sup> Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos [DOUE-L-1999-81425].

<sup>330</sup> Apartado 24.

<sup>331</sup> Apartado 34.

<sup>332</sup> Apartado 39.

resolver el litigio principal, sino interpretar la Directiva, ofrece determinados criterios interpretativos: Así, estaríamos ante una operación de valorización si resultare probado «que el relleno de la mencionada cantera se habría realizado aunque no se hubiera dispuesto de esos residuos y hubiera sido necesario, por tanto, utilizar otros materiales»<sup>333</sup>, de lo que puede constituir un indicio el hecho de que los residuos necesarios se adquieran mediante pago al productor o poseedor de éstos<sup>334</sup>.

En todo caso, el TJUE hace hincapié en que los materiales que se empleen para el relleno, aun estando en el supuesto de una operación de valorización, deben ser adecuados para este fin, respetando el medio ambiente y la salud humana, de manera que si los residuos reemplazan a otros materiales, ello no suponga una merma del grado de cautela con el medio ambiente<sup>335</sup>. Esto significa que, para que una actividad pueda ser clasificada como una operación de valorización, su impacto ambiental tiene que ser correspondiente con este tipo de operación<sup>336</sup>. Por este motivo, si se empleasen residuos no adecuados, se provocaría un impacto mayor que el que se originaría empleando otros materiales. En este sentido, de acuerdo con los arts. 3.1 y 3.2 Directiva 1999/31, no resultarían adecuados para la valorización los residuos que no fuesen inertes ni tampoco los que tengan la condición de peligrosos, por lo que en caso de emplearse este tipo de residuos, sí entrarían dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 1999/31<sup>337</sup>.

---

<sup>333</sup> Apartado 43.

<sup>334</sup> Apartado 44.

<sup>335</sup> Apartado 45.

<sup>336</sup> Así se recuerda en el considerado 19 de la Directiva 2008/98 /CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas [OJ L 312, 22.11.2008, pp. 3-30].

<sup>337</sup> En tal sentido se pronuncia la STSJ de Cataluña, de 31 de octubre de 2018 (rec. 163/2015), en un supuesto en el que se había solicitado una modificación del plan de restauración de una cantera para proceder al relleno mediante residuos consistente en balas de ecoparc. Conforme al plan de restauración aprobado, la explotadora debía proceder al relleno mediante "tierras limpias", si bien con la solicitud formulada pretendía sustituir 758.000 m<sup>3</sup> de esas tierras por balas de residuos procedentes de un ecoparc y por tierras estériles procedentes de la propia explotación. Ante ello, la Administración entiende que se trataría de una actividad de nuevo cuño, un depósito controlado de residuos clase II, y que debería haberse solicitado autorización ambiental para ello. Según el TSJ, la Administración tendría razón al considerar que la solicitud formulada «rebasaba nítidamente lo que vendría a ser una pura y simple modificación del programa de restauración de una explotación de áridos, para erigirse en una actividad dotada de perfiles propios y que cabría definir como actividad de "depósito controlado de residuos, clase II [...] sometida a una autorización ambiental con todos sus atributos; y ello, por encuadrarse en el epígrafe 10.6, del Anexo I/I.1, de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats (LPCAA).» [FJ 5]. Para llegar a esta conclusión, el TSJ analiza, entre otros aspectos, la memoria del proyecto presentado, en la que se indicaba que «el destino final de las balas de ecoparc se encuentra, ordinariamente y de forma "necesaria", en un "depósito controlado" (literal)». En el caso analizado, el depósito controlado se vería sustituido por el hueco a rellenar en la explotación y, por ello, considera que «la operación promovida por la actora deberá, por obvias razones, quedar sometida a los mismos requisitos habilitantes que cualquier otro depósito de las mismas características». A pesar de lo anterior, el Tribunal estima el recurso de la empresa minera al haberse vulnerado determinados requisitos

En conclusión, «el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/21 debe interpretarse en el sentido de que no tiene por efecto hacer aplicables los preceptos de la Directiva 1999/31 a la operación de relleno de una cantera mediante residuos que no sean de extracción cuando esa operación constituya una valorización de tales residuos, extremo que corresponderá verificar al órgano jurisdiccional remitente» previa comprobación de las siguientes circunstancias, que deben concurrir de forma acumulativa: que la entidad explotadora «llevaría a cabo el relleno de los huecos de excavación de la cantera de su propiedad aunque, para ello, tuviera que renunciar a utilizar residuos que no sean de extracción», y que «los residuos que se pretende utilizar son adecuados para tal operación de relleno»<sup>338</sup>.

Del análisis que acabamos de efectuar, puede comprobarse que existieron problemas de interpretación en relación a la posibilidad de relleno de los huecos de extracción con residuos diferentes a los mineros. Ante esta circunstancia, resulta de especial importancia traer a colación las modificaciones introducidas en la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, mediante la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018<sup>339</sup>, pues clarifican cuándo nos encontramos ante una operación de valorización. Así, se incluyó un apartado 15 bis en el artículo 3, que define la valorización de materiales como «toda operación de valorización distinta de la valorización energética y de la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles u otros medios de generar energía. Incluye, entre otras operaciones, la preparación para la reutilización, el reciclado y el relleno». Asimismo, también se incluyó un apartado 17 bis, que define el concepto de relleno como «toda operación de valorización en la que se utilizan residuos no peligrosos aptos para fines de regeneración en zonas excavadas o para obras de ingeniería paisajística. Los residuos empleados para relleno deben sustituir a materiales que no sean residuos, ser aptos para los fines mencionados anteriormente y estar limitados a la cantidad estrictamente necesaria para lograr dichos fines»<sup>340</sup>.

---

procedimentales, y señala que no puede afirmarse «que la documentación técnica presentada por EACSA no fuera susceptible de verse adaptada a las normas que vienen rigiendo la composición de los proyectos de depósito controlado de residuos». Por tanto, este tipo de relleno debería cumplir la normativa relativa a los depósitos de residuos, de manera que primero se debería obtener la autorización ambiental pertinente, y, una vez obtenida ésta, la modificación del plan de restauración podría tener lugar.

<sup>338</sup> Apartados 49 y 52.

<sup>339</sup> OJ L 150, 14.6.2018, pp. 109-14.

<sup>340</sup> Además, en el apartado 28 de la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, se indica que «la Comisión elaborará directrices sobre las definiciones de residuo municipal y relleno».

### 2.2.2. Procesos de revegetación y otras posibles actuaciones para la rehabilitación

En relación a la revegetación del terreno, deberán contemplarse los objetivos de la revegetación, las labores de preparación de la superficie, la extensión de tierra vegetal y la combinación, cuando proceda, con materiales adecuados para hidrosiembra<sup>341</sup>, la selección de especies para la revegetación del área (que deberá justificarse según las posibilidades de éxito de la revegetación, atendiendo a las características climáticas y edáficas), y la descripción de las siembras y plantaciones a realizar<sup>342</sup>.

Por otra parte, se podrán contemplar otras actuaciones de rehabilitación, como las siguientes: la rehabilitación de las pistas mineras y accesos, la adopción de medidas para evitar la erosión eólica y por escorrentía (concentrada o difusa<sup>343</sup>) y para proteger el paisaje, adecuando las formas geomorfológicas al entorno o la ejecución de rellenos superficiales.

---

<sup>341</sup> La hidrosiembra es un método de estabilización del suelo que facilita la revegetación, y previene la erosión del suelo. Se aplica en zonas con riesgo potencial de erosión elevado y donde las técnicas convencionales no se pueden aplicar, como canteras o vertederos. Consiste «en la proyección sobre el suelo de una mezcla homogénea de semillas, mulches, estabilizadores de suelos, fertilizantes u otros elementos, mediante una máquina sembradora». Se contempla dentro del inventario de tecnologías disponibles en España para la lucha contra la desertificación, *vid.* [mapa.gob.es](http://mapa.gob.es) [última consulta: 30 de marzo de 2019]. En VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas...*, *cit.* p. 237, se señalan, sin embargo, aspectos negativos en relación a la hidrosiembra, con fundamento en que «las composiciones de las siembras comúnmente comerciales suelen incluir especies y variedades no nativas», lo que puede provocar que se planten especies que proporcionen pobres resultados en cuanto a la revegetación.

<sup>342</sup> El art. 17.4 RD 975/2009 menciona entre los objetivos del plan de gestión de residuos mineros «el recubrimiento del terreno afectado por la investigación y aprovechamiento con la tierra vegetal original que previamente se habrá depositado en su propia instalación de residuos, tras su cierre, cuando esto sea viable en la práctica. Si no es así, se procurará la utilización de esta tierra vegetal en otro sitio». A nuestro parecer, esta medida es especialmente importante y necesaria para garantizar una rehabilitación menos costosa y más rápida, permitiendo conservar el suelo, como recurso no renovable. En este sentido, en VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia (2017). *Bases científico-técnicas...*, *cit.* p. 237, se apunta hacia la deficiente gestión de los sustratos como una de las principales causas de la ineficacia de las rehabilitaciones mineras, y, en tal sentido se indica que «pocas empresas identifican el suelo y la vegetación como recursos naturales a preservar [...]. En consecuencia, los sustratos añadidos sobre los estériles de relleno rara vez son suelos propiamente dichos, sino subsuelos o tierras disponibles en las proximidades del entorno a restaurar». En todo caso, se considera que el RD 975/2009, puede ayudar a limitar la fase de acopio de los suelos y a una mejor gestión de los mismos, pues si se mantienen acopiados por un período superior a 3 años, deberían considerarse y gestionarse como residuos.

<sup>343</sup> La erosión por escorrentía es uno de los principales motivos que se señalan para el fracaso de actuaciones de rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, por ser habitual su diseño mediante el modelo de talud-berma-cuneta, *vid.* VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia (2017). *Bases científico-técnica...* *cit.* p. 234.

### **2.3. Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte III del plan de restauración: Medidas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas a la investigación y explotación de recursos minerales**

La regulación de la parte III del plan de restauración, según el artículo 14 RD 975/2009, resulta muy abierta, pues únicamente señala que se deberá contemplar el desmantelamiento y rehabilitación de las zonas en las que se ubiquen las instalaciones de preparación, plantas de concentración y de beneficio, así como las instalaciones auxiliares (naves, edificios, etc.), sin mayor especificación sobre los aspectos que se deberán abordar en el plan de restauración.

El título de esta parte del plan tampoco resulta afortunado, pues no se pretende la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas, sino del terreno afectado por éstos (por ello se apunta a su desmantelamiento, y a la rehabilitación de los terrenos afectados)<sup>344</sup>.

Por último, en cuanto a las medidas de rehabilitación, se remite a la parte del plan relativa a la gestión de residuos (parte IV), por lo que su estudio será realizado a continuación.

### **2.4. Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte IV del plan de restauración: El plan de gestión de residuos**

El capítulo IV del RD 975/2009 (arts. 16-40), regula el plan de gestión de residuos, incorporando al ordenamiento interno español la Directiva 2006/21/CE sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas. Por la importancia de esta materia, a la que el RD 975/2009 dedica especial atención y otorga sustantividad propia dentro del plan de restauración<sup>345</sup>, únicamente se realizará aquí una pequeña introducción a su finalidad y contenido, y, por la contra, se estudiarán en profundidad los aspectos de su contenido en relación a la rehabilitación<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> La Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias, en su art. 3.20, se pronuncia en términos correctos, al definir la rehabilitación como «el tratamiento del terreno afectado por una instalación de residuos de tal forma que se restaure el terreno a un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos benéficos apropiados».

<sup>345</sup> Las medidas relativas a la gestión de los residuos se refieren únicamente a aquellos que resultan directamente de la investigación y aprovechamiento [art. 16 RD 975/2009] y, en aquello no regulado por el RD 975/2009, resulta de aplicación la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados [art. 2.3 RD 975/2009].

<sup>346</sup> Para profundizar en el contenido del plan de gestión de residuos, *vid.* QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013), *Concesión de minas...* cit. pp. 186-196; ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2012). “Los residuos generados por la industria extractiva. Virtudes y deficiencias del marco regulador”, *Revista*

La finalidad principal del plan de gestión de residuos<sup>347</sup> será la de garantizar que éstos se gestionan de un modo que no suponga peligro para la salud de las personas y sin utilizar procesos o métodos que puedan dañar el medio ambiente. Para ello, se establecen los siguientes objetivos: a) Prevenir o reducir la producción de residuos mineros y su nocividad. Entre los elementos a tener en cuenta para alcanzar este objetivo, destacaremos la reutilización de los residuos mineros para el relleno del hueco de explotación<sup>348</sup>, y la utilización de la tierra vegetal extraída para el recubrimiento del terreno afectado por la investigación y aprovechamiento tras su cierre, o bien su utilización en otro sitio<sup>349</sup>; b) Fomentar la recuperación de los residuos mineros mediante su reciclado, reutilización o valorización cuando ello sea respetuoso con el medio ambiente; c) Garantizar la eliminación segura a corto y largo plazo de los residuos mineros, para lo que deberán adaptarse la planificación de las fases de explotación, operación de la instalación de residuos, y su cierre y clausura, de manera que se diseñe de tal forma que el control posterior a la clausura de los residuos mineros no sea necesario (o sea mínimo), y se garantice su estabilidad y la prevención o minimización de todo efecto negativo a largo plazo de la instalación de residuos mineros.

En cuanto al contenido del plan de gestión de residuos mineros<sup>350</sup>, debe aportar suficiente información para que la autoridad minera evalúe la capacidad de la entidad explotadora de cumplir con los objetivos que se persiguen con el plan de gestión de residuos. Para ello, ha de incluir, como mínimo, los siguientes aspectos: a) Caracterización y cantidad total de los residuos que se van a generar<sup>351</sup>; b) Clasificación

---

*Vasca de Administración Pública*, n.º 94, pp. 271-315; ROSIQUE LÓPEZ, María Guadalupe (2016). *Gestión de los residuos y suelos contaminados provenientes de la minería: aspectos técnicos, problemas ambientales y marco normativo*, Universidad Politécnica de Cartagena, pp. 136-191.

<sup>347</sup> Art. 17 RD 975/2009.

<sup>348</sup> En el art. 17.2. 3º RD 975/2009, se indica que esta opción se adoptará «en la medida en que ello sea técnica y económicamente viable en la práctica y respetuoso con el medio ambiente de conformidad con las normas vigentes en la materia y con los requisitos del presente real decreto, cuando proceda».

<sup>349</sup> En el art. 17.2. 4º RD 975/2009, se indica que esta tierra habrá sido previamente depositada en las instalaciones de residuos mineros, y que esta medida se tendrá en cuenta cuando sea «viable en la práctica». El RD 975/2009 incide especialmente en la importancia de justificar adecuadamente que los métodos elegidos en virtud del art. 17.2.a) respetan los objetivos perseguidos con el plan de residuos [art. 18.2, párrafo 2º]. La Directiva 2006/21/CE, en su apartado 2.a), del art. 4, establece, entre los objetivos del plan de gestión de residuos, «iv) el recubrimiento con la tierra vegetal original de la instalación de residuos tras su cierre o, cuando ello no sea factible en la práctica, la reutilización de la tierra vegetal en otro sitio». Sin embargo, esta previsión no se contempla en el RD 975/2009 de forma expresa, pues habla únicamente del recubrimiento con tierra vegetal del terreno afectado por el aprovechamiento e investigación, y no por las instalaciones de residuos.

<sup>350</sup> Art. 18 RD 975/2009.

<sup>351</sup> Deben seguirse los criterios del anexo 1 RD 975/2009.

propuesta para las instalaciones de residuos mineros<sup>352</sup>; c) Descripción de la actividad que genera los residuos mineros y de cualquier tratamiento posterior al que éstos se sometan; d) Descripción de la forma en que el medio ambiente y la salud humana puedan verse afectados negativamente por el depósito de residuos mineros y de las medidas preventivas que se deban tomar; e) Los procedimientos de control y seguimiento propuestos<sup>353</sup>; f) Definición del proyecto constructivo y de gestión de las instalaciones de residuos mineros; g) Anteproyecto de cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros; h) Un estudio de las condiciones del terreno que vaya a verse afectado por las instalaciones de residuos<sup>354</sup>.

Entrando ya en lo que se refiere a las medidas que se contemplan para la rehabilitación del espacio afectado por las instalaciones de residuos mineros, se contienen previsiones respecto a la rehabilitación en el ámbito de los anteproyectos de clausura y cierre de las instalaciones de residuos. Así, el artículo 33 del RD 975/2009 establece que en él deberán contemplarse las medidas para la rehabilitación del terreno afectado por las instalaciones de residuos mineros. Posteriormente, una vez se vaya a producir el cese definitivo de la explotación u operación de la instalación de residuos mineros, la entidad explotadora debe presentar para su autorización un proyecto definitivo de cierre y

---

<sup>352</sup> Si se estima que alguna de las instalaciones serán de la categoría A, debe incluirse documentación relativa a la política de prevención de accidentes graves, un sistema de gestión de la seguridad para la puesta en marcha de esta política de prevención, y un plan de emergencia exterior, salvo que se trate de instalaciones residuos de categoría A que se incluyan en el ámbito de aplicación del RD 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y posteriores modificaciones. Si se estima que no se precisa una instalación de categoría A, debe justificarse adecuadamente, valorando los riesgos de accidente. En todo caso, las instalaciones de categoría A, según el anexo II, son aquellas que se clasifican como tales de acuerdo con una evaluación del riesgo de que se produzca un accidente grave derivado de su funcionamiento incorrecto, teniendo en cuenta su tamaño, ubicación e impacto ambiental, si contiene residuos peligrosos por encima de un umbral determinado, o si cumple los criterios que establezca al afecto la Comisión Europea.

<sup>353</sup> De acuerdo con el art. 32 RD 975/2009, en la memoria del proyecto constructivo de la instalación de residuos mineros se deberá presentar un plan para el seguimiento e inspección periódica de la instalación por personas competentes, y para intervenir en caso de que se detecten indicios de inestabilidad o contaminación del agua o suelo. Para dejar constancia del seguimiento y de los sucesos en relación a las instalaciones, se llevará un Libro Registro, que también permitirá informar a la nueva explotadora en caso de transmisión del estado de los seguimientos.

<sup>354</sup> Otros aspectos destacables en relación a los residuos mineros son el régimen especial al que se somete el cierre y clausura de instalaciones de residuos (debiendo presentarse un anteproyecto de cierre y clausura con el proyecto constructivo de la instalación de residuos, y un proyecto definitivo, cuando se pretenda el cese de la explotación de la instalación de residuos, conforme al art. 33 RD 975/2009), las obligaciones de mantenimiento y control posterior a la clausura de las instalaciones de residuos mineros (con períodos de garantía de hasta 30 años para la instalaciones de residuos de categoría A, y de un mínimo de 5 años, conforme al art. 35 RD 975/2009), y el régimen de reutilización de los residuos depositados en la instalación (art. 36 RD 975/2009).

clausura<sup>355</sup>. Este proyecto tendrá como objetivo «la determinación de las medidas necesarias para la rehabilitación y la estabilización física y química de la instalación para garantizar a largo plazo su seguridad estructural y evitar cualquier proceso de contaminación»<sup>356</sup>. Entre las medidas a contemplar para la rehabilitación del espacio, se indican, entre otras, «el remodelado de la instalación de residuos mineros para la canalización de las aguas, recuperación de terrenos, etc.».

En todo caso, una instalación de residuos mineros, para considerarse clausurada, según el artículo 33.4 RD 975/2009, debe haber recibido comunicación por parte de la autoridad competente autorizando el cierre, y, para ello, se establece que ésta debe realizar una inspección final *in situ*, evaluar todos los informes presentados por la entidad explotadora, y un organismo de control debe certificar que se ha rehabilitado el terreno afectado por la instalación de residuos mineros<sup>357</sup>. Por tanto, se fija como condicionante de la autorización de cierre y clausura de la instalación de residuos, que se hayan llevado a cabo las actuaciones de rehabilitación de los terrenos afectados por las instalaciones<sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> Con antelación suficiente a este momento (no se especifica plazo), Según el art. 33. 3 RD 975/2009, esta obligación no será exigible, salvo que vayan a ser depositados en una instalación de residuos de categoría A, a los siguientes residuos:

«a) Residuos mineros inertes, no inertes no peligrosos y suelo no contaminado procedentes de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

b) Residuos mineros procedentes de la investigación y aprovechamiento de turba.

c) Residuos mineros no peligrosos procedentes de la investigación de recursos minerales, excepto cuando se trate de la investigación de evaporitas distintas del yeso y anhidrita».

<sup>356</sup> Art. 34 RD 975/2009.

<sup>357</sup> Podemos encontrar otras referencias a la rehabilitación en el Plan de gestión de residuos, pero éstas estarían contempladas en el Plan de emergencia interior y exterior que se exige elaborar a las instalaciones de residuo de categoría A, y la rehabilitación en ellos contemplada sería la realizada en caso de accidente grave [arts. 39.d) y 40.d) RD 975/2009].

<sup>358</sup> No obstante, la clausura autorizada conforme al art. 33.4 RD 975/2009 no resulta definitiva pues en el art. 35 se regula el régimen de control y mantenimiento posterior a la clausura de una instalación de residuos mineros, imponiendo un período de garantía, durante el cual la entidad explotadora será responsable de la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento y control posterior al cierre de la instalación de residuos mineros. De este modo, la clausura definitiva de las instalaciones tiene lugar, según el art. 35.5 RD 975/2009, cuando, tras la autorización del proyecto de cierre y clausura de una instalación de residuos mineros, una vez ejecutados los trabajos de rehabilitación en él descritos, y transcurrido el periodo de tiempo fijado por la autoridad competente para la fase de mantenimiento y control, la entidad explotadora solicita la autorización de clausura definitiva, para lo que deberá aportar un informe de un organismo de control.

## **2.5. Aspectos materiales de la rehabilitación según la parte V del plan de restauración: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación**

Esta parte del plan de restauración no es objeto de desarrollo en el RD 975/2009, pero deben tenerse en cuenta los requisitos generales que se señalan su artículo 3.3. Así, el plan de restauración debe justificar las fases de rehabilitación previstas y solo se admitirá postergar la rehabilitación al final de la explotación, en casos debidamente justificados en los que, por razones técnicas, no se pueda llevar a efecto el laboreo, por si se rehabilita de forma simultánea. Respecto a los costes estimados de los trabajos de rehabilitación, ninguna previsión se contiene, lo que constituye una carencia muy relevante, teniendo en cuenta la importancia que reviste el adecuado cálculo de este importe, para garantizar la solvencia de la entidad explotadora, o la suficiencia de las garantías constituidas<sup>359</sup>.

### **3. Condicionantes a la determinación por el plan de restauración de la finalidad de la rehabilitación**

Dispone el art. 13 RD 975/2009 que las medidas que la entidad explotadora deberá adoptar para la rehabilitación espacio natural afectados por las actividades mineras dependerán de la rehabilitación considerada en el plan de restauración, «según los usos finales del suelo como espacio natural, agrícola, de ocio, suelo industrial u otros previstos legalmente». Por ello, se puede afirmar que la ordenación del territorio, el urbanismo, y el medio ambiente, son los principales condicionantes de la actividad minera<sup>360</sup>.

A continuación, para conocer qué condiciones más allá de la normativa minera se imponen a la rehabilitación, abordaremos las disposiciones normativas del ámbito de la ordenación territorial aplicable en Galicia. Asimismo, analizaremos en qué tipos de suelo se admiten las actividades extractivas en Galicia, pues ello configurará los usos finales que podrán orientar la finalidad de la rehabilitación de los espacios afectados por

---

<sup>359</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomas (2013). *Concesión de minas...cit.*, p. 186. advierte que «la garantía de acierto se confía, por tanto, a la profesionalidad del técnico titulado que haya firmado el plan de restauración».

<sup>360</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio...”, *cit.* p. 428. También resultarán aplicables normativas sectoriales ambientales de aguas, costas y montes, entre otras. En el ámbito de las aguas, MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio...”, *cit.*, p. 438, señala que «[l]os planes anuales de labores y los de restauración exigidos para el desarrollo de las actividades extractivas deberán contener los estudios necesarios que protejan y eviten taños al dominio público hidráulico, pudiendo la Administración minera imponer condiciones especiales...».

actividades mineras<sup>361</sup>, y trataremos la importancia del planeamiento urbanístico a la hora de determinar los suelos que acogerán este tipo de actividades y establecer determinaciones específicas para la rehabilitación. Por último, estudiaremos las disposiciones específicas sobre las actividades extractivas que se contienen en la normativa de espacios naturales de Galicia, esto es, la Ley de Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza (en adelante, LCN)<sup>362</sup>, así como en sus instrumentos de ordenación y gestión derivados, pues condicionarán de forma decisiva el objetivo último de la rehabilitación.

### 3.1. Según la normativa de ordenación del territorio

La normativa gallega de ordenación del territorio<sup>363</sup> viene representada, en primera instancia, por la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia<sup>364</sup>. Su finalidad consiste en «establecer los objetivos fundamentales y crear los

---

<sup>361</sup> La importancia de los usos finales del suelo es meridiana. En tal sentido, el art. 13 del RD 975/2009 dispone que «la entidad explotadora adoptará las medidas que procedan para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y aprovechamiento de recursos minerales en función del tipo de rehabilitación que haya sido considerado según los usos finales del suelo como espacio natural, agrícola, de ocio, suelo industrial u otros previstos legalmente». Y según su art. 7, «el plan de restauración deberá revisarse cada cinco años por parte de la entidad explotadora y, en su caso, modificarse si se han producido cambios sustanciales que afecten a lo previsto en él, incluidos cambios en el uso final del suelo una vez se concluya el aprovechamiento». ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios, “Los residuos generados...”, *cit.* p. 299, indica que las medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado «van a estar condicionadas por el tipo de rehabilitación seleccionado a la vista de los usos finales del suelo, ya sea espacio natural, suelo industrial, de ocio, agricultura, o cualquier otro». MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo...”, *cit.*, p. 430 (nota a pie 34), señala que «la restauración y/o rehabilitación del espacio afectado por actividades extractivas está condicionada por las características naturales y sociales del entorno [...] las posibilidades para nuevos usos de los terrenos pueden ser muy amplias, desde vertedero a depósito de agua, desde usos forestales o agrícolas, pasando por los usos turísticos y de recreo».

<sup>362</sup> Los espacios naturales protegidos se regulan por la legislación básica estatal para la protección de la naturaleza (la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), por la normativa de las CC. AA. y por la normativa internacional y de la Unión Europea (Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y de la fauna silvestres, por la que se crea la Red Natura 2000, y Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres). Para acotar el objeto de este estudio, dado que se pretende realizar una aproximación a los condicionantes que para el objetivo de la rehabilitación pueden venir impuestos desde la normativa aplicable a los espacios naturales protegidos, únicamente estudiaremos la normativa específica de Galicia.

<sup>363</sup> El Estatuto de Autonomía para Galicia asume la ordenación del territorio como competencia exclusiva autonómica., así como la ordenación del litoral, el urbanismo y la vivienda (art. 27.3).

<sup>364</sup> Según LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018). *Manual de derecho ambiental y urbanístico*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, *cit.* p. 87, la ordenación del territorio «se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las vocaciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación, estableciéndose el sistema de relaciones entre los diversos ámbitos, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos».

instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial»<sup>365</sup>. Para cumplir su finalidad, se determina que la ordenación territorial de Galicia se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos<sup>366</sup>: Directrices de ordenación del territorio, planes territoriales integrados, programas coordinados de actuación, planes y proyectos sectoriales y planes de ordenación del medio físico<sup>367</sup>.

El Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio<sup>368</sup>, en su apartado 3.3, recoge las determinaciones para el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural y, en cuanto a la explotación de recursos minerales y geológicos, contempla, como determinaciones excluyentes<sup>369</sup>: a) La elaboración, por parte de la Xunta de Galicia, de un plan específico para la ordenación de los recursos minerales y geológicos en Galicia que «establecerá las directrices y previsiones para conjugar el necesario aprovechamiento racional de estos recursos naturales y la protección, rehabilitación, conservación y mejora del espacio natural afectado por el laboreo y su beneficio»; b) La obligación de

---

<sup>365</sup> Art.1 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

<sup>366</sup> Art. 4 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

<sup>367</sup> Las Directrices de ordenación del territorio están llamadas a jugar un especial papel en el ámbito de la minería, pues su finalidad es la de «establecer las pautas espaciales de asentamiento de las actividades» y, para ello, se encargarán de, entre otros aspectos: «a) Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales; b) Construir un marco general de referencia [...] para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística, y para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad, al que habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las administraciones públicas de carácter autonómico o local, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas; c) Suministrar las previsiones y criterios básicos que vayan a actuar como marco de referencia para la formulación de las políticas sectoriales, así como para la programación de los recursos de las administraciones públicas que deban aplicarse en el territorio de la Comunidad Autónoma...».

<sup>368</sup> En relación a la aprobación inicial de estas directrices, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; SANZ LARRUGA, Javier (2009). «Galicia: los afanes por aprobar las leyes y planes ambientales... *cit.*, p. 528, señalaron que constituía «un laudable intento de aproximación a un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible que permita cohesionar los diversos planes y programas que inciden –a veces en contradicción– sobre el territorio de la Comunidad Autónoma. En buena parte de los conflictos ambientales que han venido surgiendo en Galicia late la histórica carencia de un modelo territorial coherente y armónico».

<sup>369</sup> Según el art. 9.a) de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, la fuerza vinculante de las directrices puede ser: «a) Excluyente de cualquier otro criterio, localización, uso o diseño territorial o urbanístico; b) Alternativa entre varias propuestas contenidas dentro de las mismas directrices de ordenación del territorio; c) Orientativa, debiendo la Administración competente concretar la propuesta contenida en las directrices de ordenación territorial». Por tanto, las determinaciones excluyentes tienen fuerza vinculante.

que los instrumentos de ordenación y planes urbanísticos tengan en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados en Galicia, debiendo motivar cualquier disposición restrictiva; c) y la necesidad de que en la planificación y ordenación de los recursos minerales y geológicos se conceda «especial atención a la función ecológica que puedan desempeñar los terrenos afectados por su aprovechamiento y la mejora de las condiciones iniciales de uso de estos terrenos como consecuencia de su rehabilitación posterior». Respecto a las determinaciones orientativas, indica que se llevarán a cabo estudios para «ponderar las diversas circunstancias y tecnologías que concurren en el aprovechamiento de los recursos minerales y geológicos con las técnicas de rehabilitación de los terrenos afectados y con los requerimientos que se derivan de las características del entorno natural y social. Entre los resultados de estos estudios figurará la elaboración de un manual de buenas prácticas que recoja estrategias de integración paisajística y de minimización de impactos para las explotaciones de recursos mineros y geológicos<sup>370</sup>».

Como ya señalamos en capítulos anteriores de este trabajo<sup>371</sup>, el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, al que se remiten las Directrices de ordenación del territorio, aún no ha sido aprobado. Según la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, se trataría de un plan sectorial de incidencia supramunicipal, al que tanto las Directrices de ordenación del territorio, como la LOMG, atribuyen la condición de máximo instrumento de ordenación y planificación de la minería en Galicia. La importancia de este instrumento de ordenación es impar en cuanto a la determinación del objetivo de la rehabilitación, por los siguientes motivos: los planes urbanísticos han de adaptarse a sus previsiones [art. 11.2 LOMG], y puede «limitar, condicionar o prohibir actividades extractivas en determinadas zonas del territorio, por razones ambientales o urbanísticas...<sup>372</sup>». Asimismo, uno de sus objetivos

---

<sup>370</sup> Al respecto, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. (2010). “Derecho y políticas ambientales en Galicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 1, Núm. 2, 2010, p. 3, critica que las directrices «esenciales para la ordenación territorial de Galicia, ven la luz nada menos que tras catorce años [...] [l]a amplitud en la formulación de las directrices excluyentes, unida a la inclusión como directrices puramente orientativas de previsiones que deberían ser de obligado cumplimiento, arroja dudas sobre la capacidad ordenadora de las DOT [...] Así, por ejemplo, en cuanto a la actividad minera, figura como determinación solamente orientativa la acometida de “acciones de restauración ambiental y paisajística en las zonas mineras abandonadas” (punto 3.3.19 de las Determinaciones), mientras que la Ley de Ordenación de la Minería de Galicia del 2007 establece esto como una exigencia para todas las actividades mineras».

<sup>371</sup> *Vid supra* apartado 2.3 del capítulo 2.

<sup>372</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo...”, cit. , p. 414. La posibilidad de prohibición de actividades mineras en instrumentos de ordenación del territorio ha de

consiste en lograr la «la armonización de la minería con el resto de los usos del suelo; el aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos mineros, de manera compatible con la protección del medio natural y el patrimonio cultural». Por ello, consideramos interesante que el Plan sectorial de actividades extractivas establezca requisitos respecto a las rehabilitaciones a realizar, que garanticen la coherencia entre los espacios afectados por actividades mineras, y, una vez aprobada la Estrategia estatal de infraestructura verde, tomen en consideración sus determinaciones. Como se señala en VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, «la incorporación de la infraestructura verde en planes y programas conexos puede contribuir a superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica, reforzar la resiliencia de los ecosistemas y, por ende, garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos, entre los que se cuentan el secuestro del carbono y la adaptación al cambio climático, proporcionando, al mismo tiempo, un entorno más saludable y lugares de ocio para el disfrute de las personas»<sup>373</sup> y, en el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión Europea, de 6 de mayo de 2013, sobre Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, indica que lo que se necesita ahora, respecto a la infraestructura verde «es garantizar que pase a ser un elemento normalizado de la ordenación del territorio y del desarrollo territorial y que se integre plenamente en la aplicación de esas políticas»<sup>374</sup>.

Las Directrices de ordenación del territorio de Galicia también establecen, en su apartado 8, determinaciones en relación al paisaje que resultan relevantes para la actividad extractiva y, en particular, para la rehabilitación de los espacios afectados. En tal sentido, como determinaciones excluyentes, se impone que «las administraciones públicas integrarán, conforme a los criterios de la Ley 7/2008, de 7 de junio, de protección del paisaje de Galicia, la consideración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística así como en otras políticas sectoriales que puedan producir un impacto directo o indirecto sobre él». Además, para garantizar una adecuada protección, gestión y ordenación de los paisajes de Galicia, la Xunta de Galicia desarrollará los instrumentos de la legislación paisajística, consistentes en: a)

---

matizarse con lo dispuesto en el art. 122 de la LEMI, como ya hemos abordado en el apartado 2.3 del capítulo 2.

<sup>373</sup> Apartado 87.

<sup>374</sup> Apartado 3.

Los catálogos de paisaje;<sup>375</sup> b) Las directrices de paisaje;<sup>376</sup> c) Planes de acción del paisaje en áreas protegidas.

Especial relevancia revisten las Directrices del paisaje en relación a las actividades mineras pues, tras su aprobación<sup>377</sup>, podrían condicionar, en buena medida, cómo debe efectuarse la rehabilitación<sup>378</sup>, ya que su objetivo sería establecer normas y recomendaciones para todos los ámbitos o sectores que pudieran afectar al paisaje, entre los que se encontrarían las actividades mineras. Así, según el documento ambiental estratégico<sup>379</sup> de las Directrices del paisaje, éstas se fundamentan en los catálogos del paisaje, y determinan los objetivos de calidad paisajística que se pretenden alcanzar en cada unidad de paisaje, debiendo ser aprobadas con participación pública para reflejar las aspiraciones de la ciudadanía respecto a la valoración del paisaje. Además, establecerán determinadas normas y recomendaciones que deberán ser integradas en los planes o programas de ordenación territorial o sectorial, si bien las primeras vincularán al planificador en el sentido indicado expresamente en la directriz pertinente, y las segundas ofrecen un marco abierto de opciones para su integración. En definitiva, funcionarán como directrices excluyentes u orientativas.

El borrador de las Directrices del paisaje<sup>380</sup> contempla, dentro de sus objetivos de calidad paisajística asociados a la minería, configurar unas explotaciones extractivas<sup>381</sup>

---

<sup>375</sup> Aprobado mediante Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia. Según el art. 9 de la Ley 7/2008, de 8 de junio, de protección del paisaje de Galicia, son «los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia, identificando los diversos tipos de paisajes existentes en cada una de ellas y sus características diferenciales». Puede consultarse en el siguiente enlace: [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal) [último acceso: 20/03/2019].

<sup>376</sup> Según el art. 19 de la Ley 7/2008, de 7 de junio, de protección del paisaje de Galicia, «Las directrices de paisaje son las determinaciones que basadas en los catálogos del paisaje definen y precisan para cada unidad de paisaje los objetivos de calidad paisajística que se pretenden alcanzar».

<sup>377</sup> Teniendo en cuenta que el informe ambiental estratégico se publicó en fecha 28 de abril de 2017, según el art. 31 de la LEA, las directrices deberán ser aprobadas en el plazo de 4 años desde su publicación, finalizando, por tanto, el 28 de abril de 2021 la vigencia del informe ambiental. En caso contrario, habría de iniciarse nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

<sup>378</sup> La Consellería de Medio ambiente decidió, mediante resolución de fecha 28 de abril de 2017 [DOGA, núm. 105, de 5 de junio de 2017, p. 27147], no someter a evaluación ambiental estratégica ordinaria las directrices. No obstante, se señalaron determinadas sugerencias pues, «teniendo en cuenta el carácter vinculantes de las Directrices, debería recogerse de manera clara y concisa su aplicación para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística» y, asimismo, «se deberán establecer valores de referencia que faciliten la interpretación de los resultados obtenidos» en el seguimiento de la aplicación de las directrices.

<sup>379</sup> Según el art. 29 de la LEA, en la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada, además de la documentación exigida por la legislación sectorial, el promotor debe presentar ante el órgano sustantivo, un borrador del plan o programa y de un documento ambiental estratégico.

<sup>380</sup> Puede descargarse en el siguiente enlace: [última consulta. 21/03/2019] [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal). *Vid.*, en especial, pp. 100, 110-114. Consideramos relevante señalar que el anexo al borrador de las Directrices del

de conformidad con los siguientes criterios: a) localizadas donde su impacto visual sea mínimo, bien integradas paisajísticamente y en las que se lleven a cabo actuaciones de mejora y restauración del paisaje; b) localizadas de modo que se tenga en cuenta su efecto acumulativo en el paisaje; c) en las que se lleven a cabo labores de mejora y recuperación de manera simultánea a la explotación, así como tras el cese, empleando, siempre que sea posible y de acuerdo con la vegetación del entorno, especies autóctonas; d) en las sierras y cañones, planificadas según criterios de explotación acordes con los valores paisajísticos del entorno, dimensionadas adecuadamente, minimizando su impacto visual, y teniendo presente desde el inicio de la explotación, la conservación del valor paisajístico del entorno y la restauración ambiental, topográfica y paisajística del lugar; e) con un modelo extractivo en el que se presente especial atención a la integración con el entorno y a la conservación del paisaje original, así como a la creación de un paisaje de calidad tras su vida útil, de manera que se mantengan los valores primigenios de las áreas propias o colindantes.

En relación a las normas y recomendaciones que se contienen en las Directrices del paisaje, destacan las siguientes: a) El Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia será el instrumento que establecerá los mecanismos para la coordinación y compatibilización de las directrices extractivas y el paisaje y, en particular, deberá abordar la problemática de las comarcas paisajísticas en las que la acumulación de explotaciones mineras provocó una transformación significativa del paisaje<sup>382</sup> [directriz orientativa]; b) Todas las nuevas actividades extractivas deberán presentar un Estudio de Impacto e Integración Paisajística que, entre otros aspectos, deberá justificar los criterios de integración paisajística empleados en el proyecto de restauración [directriz excluyente]; c) La apertura de una nueva explotación de recursos mineros en un área de especial interés paisajístico<sup>383</sup>, deberá justificarse rigurosamente, con fundamento en la

---

paisaje contienen los resultados del proceso de participación pública, en el que, entre otras acciones, se llevaron a cabo encuestas entre la población, según comarcas paisajísticas, y los resultados arrojaron una gran confluencia en torno a la necesidad de limitar las actividades mineras en el territorio (llegado en algunos casos, a porcentajes del 100% de encuestados a favor de limitarlas).

<sup>381</sup> La plasmación de los objetivos que hemos realizado no es exhaustiva, sino que responde a un resumen y simplificación, a fin de exponer sus principales características.

<sup>382</sup> En particular, en la zona de O Barco de Valdeorras, O Courel y Val do Louro. En estas zonas deberá ser prioritario el desarrollo de proyectos sectoriales que lleven a cabo una planificación territorial y una programación temporal de las extracciones, a fin de atenuar su impacto, y también se podrán formular planes orientados a coordinar labores de restauración y diseñar soluciones de recuperación y puesta en valor, que podrán ofrecer nuevas alternativas de uso.

<sup>383</sup> Reguladas en el art. 3 del Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia.

escasez, rareza o al especial interés social del recurso allí localizado, o bien si se ocasiona un impacto paisajístico mínimo [directriz excluyente]; d) durante la explotación, se llevarán a cabo actuaciones de restauración, mejora e integración paisajística simultáneas al desarrollo de la actividad extractiva [directriz excluyente].

Mención aparte merece la directriz excluyente específica que impone la necesidad de que la recuperación ambiental y paisajística de los ámbitos afectados por actividades mineras se lleve a término de acuerdo con los siguientes criterios<sup>384</sup>: a) El plan de restauración planificará el desarrollo de las tareas de restauración de los terrenos afectados, desde el inicio de la actividad, para que se lleve a cabo de forma simultánea al avance de la explotación, y procurará reducir el tiempo en el que la tierra vegetal permanece en los lugares de acopio<sup>385</sup>, y la revegetación de las superficies del suelo descubierto con especies y plantaciones similares a las del entorno, debiendo ejecutarse las plantaciones al ritmo de la explotación<sup>386</sup>; b) La restauración topográfica se orientará a la procura de formas y relevos en consonancia con el entorno, y se recomienda resolver los rellenos y escombreras mediante trazados curvos<sup>387</sup>; c) Se suavizarán los taludes en su coronación mediante su redondeado, y se utilizarán estériles de relleno a su pie<sup>388</sup>, asimilándose sus pendientes a la morfología original de los terrenos explotados<sup>389</sup>, y también se evitarán las geomorfologías planas en el hueco de las canteras<sup>390</sup>; d) Terminada la explotación, se recuperarán los espacios dedicados a pistas para el transporte de materiales que no vuelvan a ser utilizadas, mediante su restauración topográfica y la recuperación de su cubierta vegetal autóctona; e) En las labores de revegetación se emplearán, siempre que las condiciones lo permitan<sup>391</sup>, especies autóctonas y, en cualquier caso, afines al uso futuro de los terrenos restaurados,

---

<sup>384</sup> Dada la extensión de los criterios, hemos realizado un resumen de los mismos, señalando sus aspectos más destacados.

<sup>385</sup> Para disminuir el impacto visual.

<sup>386</sup> A fin de no diferir totalmente la recuperación al final de la explotación.

<sup>387</sup> Para evitar la generación de superficies exteriores planas, y el trazado rectilíneo de las bermas. Las explotaciones suelen estructurarse en bancos y bermas. Las bermas son la cara superior de los escalones (bancos), de las explotaciones a cielo abierto, que se construyen para ser empleados como vías de acceso, como barrera para detener el desprendimiento de materiales, y mejorar la estabilidad de los taludes.

<sup>388</sup> A fin de reducir la ruptura formal de los frentes de explotación.

<sup>389</sup> Se potencian, así, las técnicas de limitación de impactos mediante soluciones de restauración geomorfológica, que se consideran complementarias para lograr una rehabilitación ecológica. Se señalan ejemplos de este tipo de restauraciones o rehabilitaciones en GARCÍA, Celso; GÓMEZ-PUJOL, Lluís; MORÁN-TEJEDA, Enrique; BATALLA, J. Ramon (eds) 2018. *Geomorfología del Antropoceno. Efectos del Cambio Global sobre los Procesos geomorfológicos*. Universitat de les Illes Balears, Sociedad Española de Geomorfología, pp. 402.

<sup>390</sup> Las geomorfologías irregulares permiten una mejor adaptación a la morfología original.

<sup>391</sup> Nótese el empleo de cláusulas abiertas, que pueden terminar abocadas a ser un cajón de sastre.

y se recomienda mezclar especies<sup>392</sup>, evitándose la alineación de plantaciones<sup>393</sup>, salvo que los terrenos vayan a ser destinados a producción forestal después de su restauración; f) En los planes de restauración se puede plantear mantener elementos constructivos que puedan tener valor cultural o constructivo, así como soluciones de diseño en los que los frentes de explotación puedan ofrecer elementos de interés estético<sup>394</sup>; g) Se analizará el uso más adecuado que se le puede dar a las superficies para diseñar el tipo de restauración (agrícola, forestal, ambiental, industrial, actividades recreativas, etc.), en función del uso anterior a la explotación y de la ordenación territorial existente, manteniéndose la armonía con el paisaje del entorno; h) Si las condiciones de explotación lo permiten, se considerará que la formación de charcas o zonas húmedas mejorará la calidad paisajística y la potenciación de la biodiversidad.

### 3.2. Según la normativa urbanística

Según el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana «[e]n el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales». Según MOREU CARBONELL<sup>395</sup>, en la expresión uso «vinculado a la utilización racional de los recursos naturales» tienen indudable cabida las actividades extractivas.

La legislación urbanística de Galicia se articula en torno a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia<sup>396</sup> y al Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que

---

<sup>392</sup> Para incrementar el cromatismo del paisaje.

<sup>393</sup> Para que la masa vegetal presente un aspecto natural.

<sup>394</sup> Por el tipo de roca, o por su combinación con otros elementos como planos de agua o vegetación. VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia (2017). *Bases científico-técnicas...*, cit., p. 238 se indica que este tipo de soluciones también se plantean para la conservación de la biodiversidad (por ejemplo, para el fomento de aves rupícolas, esto es, que anidan en rocas, pues se benefician de los taludes rocosos casi verticales, al coincidir con la geomorfología de su hábitat característico).

<sup>395</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2013) “Minas, ordenación del territorio...”, cit., p. 415.

<sup>396</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Galicia: excepciones en bucle que fragmentan la tutela ambiental”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, CIEMAT, pp. 907- 908, se muestra muy crítica con esta ley, señalado que «se aprueba entre críticas, sin consenso parlamentario y con el sólo apoyo del grupo parlamentario popular [...] Las críticas principales se centran en que consolida un modelo de crecimiento urbanístico de fomento de la edificación y no vertebrada una verdadera función de creación de espacios habitables y de garantía de vivienda digna». Asimismo, hace hincapié en la nueva regulación del suelo rústico que realiza esta ley, que pretendería «ponerlo “en valor” “potenciando los usos económicos de este suelo” en una apuesta decidida por la

se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. A partir las clases de suelo en las que se admiten las actividades mineras, podemos inferir cuáles serán los usos finales a los que podrán destinarse los terrenos tras su afectación ambiental derivada de las actividades mineras.

En Galicia encontramos diferentes clases de suelo rústico, pudiendo diferenciarse entre el suelo rústico de protección ordinaria<sup>397</sup> y el suelo rústico de especial protección.<sup>398</sup> Siguiendo la clasificación de MOREU CARBONELL<sup>399</sup>, la legislación urbanística de Galicia se encuadra dentro de las que siguen un criterio amplio y flexible, para permitir las actividades extractivas en el suelo rural. Así, en el artículo 35.1.k) LSG, entre las actividades que se admiten en suelo rústico, se encuentran las «actividades e instalaciones comprendidas en el ámbito de la legislación minera, incluidos los establecimientos de beneficio, y pirotecnias». Además, conforme al artículo 36 LSG, los usos admisibles según el artículo 35 LSG también lo serán en cualquier categoría de suelo rústico, «sin perjuicio de lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio y, en su caso, previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística»<sup>400</sup>.

---

explotación y gestión sostenible de los recursos naturales. La ley apuesta por el suelo rústico como espacio productivo y suprime las categorías de protección agropecuaria y forestal. De hecho, se renuncia a fijar los usos en el suelo rústico de protección y remite a la legislación sectorial para el establecimiento de las limitaciones de los usos de tales suelos».

<sup>397</sup> Art. 33 LSG: «a) Los que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes, motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole; b) Aquellos que el planeamiento estime innecesarios o inapropiados para su transformación urbanística». Además, «el plan general de ordenación municipal podrá excluir de esta clase de suelo, justificadamente, aquellos ámbitos que resulten necesarios para el desarrollo urbanístico racional.»

<sup>398</sup> Art. 34 LSG: Deben ser clasificados como tales, por el planeamiento, «los terrenos afectados por las legislaciones sectoriales de protección del dominio público marítimo-terrestre, hidráulico o de infraestructuras o por las de protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales». También cuando los ayuntamientos «como consecuencia del estudio detallado observasen ámbitos que, pese a no contar con protección sectorial, contienen valores merecedores de especial protección podrán otorgarles tal categorización, previa justificación adecuada y conformidad expresa de la administración que ostente la competencia sectorial». Sin embargo, «el plan general podrá excluir justificadamente del suelo rústico de especial protección los terrenos necesarios para el desarrollo urbanístico racional, previo informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente». Dentro del suelo rústico de especial protección se distinguen las siguientes categorías: a) Suelo rústico de protección agropecuaria; b) Suelo rústico de protección forestal; c) Suelo rústico de protección de las aguas; d) Suelo rústico de protección de costas; e) Suelo rústico de protección de infraestructuras; f) Suelo rústico de protección de espacios naturales; g) Suelo rústico de protección paisajística; h) Suelo rústico de protección patrimonial.

<sup>399</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2013). «Minas, ordenación del territorio...», cit., p. 416.

<sup>400</sup> Pero existen excepciones a estas reglas. Así, según el art. 36.5 LSG, «podrán implantarse en suelo rústico aquellos usos previstos en los instrumentos de ordenación del territorio, previa obtención del título municipal habilitante y sin necesidad de autorización urbanística autonómica».

No constituye objeto de la presente ley la regulación de los usos urbanísticos en función de la categoría de suelo rústico de protección especial ante la que nos encontremos, pues las limitaciones de uso de tales suelos serán las establecidas por la propia legislación sectorial que resulte de aplicación. Por tanto, según la LSG, en principio, las actividades extractivas son admisibles en cualquier clase de suelo rústico, tanto ordinario como de especial protección.

Por ello, habría de acudir a la normativa sectorial aplicable para cada uno de los diferentes tipos de suelo rústico especialmente protegido, para comprobar si se admiten las actividades extractivas y en qué condiciones, como así haremos más adelante, en relación a los suelos de especial protección de espacios naturales<sup>401</sup>. Según las conclusiones que se obtendrían del estudio de cada categoría de suelo rústico de especial protección, si se admitiesen las actividades extractivas, el tipo de rehabilitación debería ser acorde con esta clase de suelo y, en todo caso, debería suponer una utilización racional de los recursos naturales –obligación aplicable a toda clase de suelo en situación de rural<sup>402</sup>-. En el caso de los suelos especialmente protegidos en que fuesen admisibles las actividades extractivas, que tuviesen «valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable», su utilización «quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice»<sup>403</sup>.

Por otra parte, también resulta de ineludible referencia el papel que juegan los planes generales de ordenación municipal en la determinación de los usos finales y en la imposición de condicionamientos para la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. De acuerdo con el artículo 57 LSG, serán éstos los que contendrán la «delimitación de las distintas categorías de suelo rústico», para lo que deberán tener

---

<sup>401</sup> Nos remitimos al pormenorizado estudio que se contiene en DIOS VIÉITEZ, María del Carmen (2015). *Recursos mineros y ordenación del territorio*. Atelier, pp. 109-143, y en el que se analizan el tratamiento que se efectúa de las actividades extractivas según la legislación sectorial aplicable a Galicia en materia de montes, costas, espacios naturales, dominio público hidráulico, patrimonio e infraestructuras. En este trabajo únicamente se abordará el caso especial de la normativa sectorial de espacios naturales protegidos, por considerar que los valores ambientales que con ella se pretende salvaguardar, son los más sensibles de verse afectados por las actividades mineras.

<sup>402</sup> Art. 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>403</sup> Art. 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Si bien el mismo artículo admite, «con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

en cuenta tanto lo dispuesto en la legislación urbanística, como en la legislación sectorial correspondiente...» y, además, «podrán establecer normas y medidas de protección del suelo rústico para asegurar la conservación, protección y recuperación de los valores y potencialidades propios del medio rural»<sup>404</sup>. En este sentido, destacaremos un ejemplo que, sin ser de Galicia, nos permite comprender el importante papel que pueden llegar a desempeñar, como es el del Plan General de Ordenación de Avilés, de julio de 2006<sup>405</sup>, que contiene normativa específica aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. Este plan de ordenación, en el apartado 7.27 de sus normas urbanísticas<sup>406</sup>, indica, en relación a las canteras, que, además del Plan de restauración, «deberá presentarse un compromiso de reconstrucción del terreno, que deberá ser garantizado por avales y fianzas, y que se hará constar en el Registro de la Propiedad», lo que constituye, a nuestro juicio, muestra evidente de las importantes delimitaciones y condicionantes del deber de rehabilitación que pueden venir impuestos desde el planeamiento urbanístico municipal.

### **3.3. Según la normativa aplicable a los espacios naturales protegidos y sus instrumentos de ordenación y gestión**

Por los valores naturales en ellos presentes, determinados espacios reciben especial protección mediante su declaración como espacios protegidos<sup>407</sup>, lo que condiciona los usos a los que podrán destinarse, al serles de aplicación un régimen jurídico orientado a conservar sus especiales valores naturales. La adecuada protección de estos espacios es crucial para la conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos y, por ello, de admitirse que en ellos puedan realizarse actividades extractivas, las condiciones de la

---

<sup>404</sup> Indica LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018). *Manual de derecho ambiental...*, cit., p. 89 que «el Plan General es el instrumento de ordenación integral de uno o varios términos municipales. Su función primordial es delimitar el suelo dentro de las clases previstas legalmente y establecer la estructura general de la ordenación urbanística, así como las pautas para su implantación».

<sup>405</sup> Se puede consultar en el siguiente enlace: [aviles.es](http://aviles.es) [última consulta: 23 de marzo de 2019].

<sup>406</sup> Asimismo, se contienen otras previsiones en relación a la rehabilitación y, según las cuales «Se presentará también un compromiso de reconstrucción del terreno una vez finalizada la explotación. Dicha reconstrucción se garantizará por medio de avales o fianzas, y se hará constar en el Registro de la Propiedad. Junto con el Proyecto técnico de explotación necesario para la concesión de la licencia, se presentará un Proyecto de Restauración que contemplará las actuaciones necesarias para cumplir con el compromiso citado de restauración y reposición del terreno. 3. El perímetro de toda excavación de cantera, deberá rematarse una vez concluida la extracción en el frente de que se trate, con taludes de inclinación máxima de 30° (57,74%) y la línea superior de la excavación deberá estar separada al menos tres metros de los límites de terrenos ajenos o de otra utilización» [apartado 7.27. de las normas urbanísticas del Plan de General de Ordenación de Avilés].

<sup>407</sup> Según la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza «Se definen como espacios naturales protegidos aquellos espacios que contengan elementos o sistemas naturales de particular valor, interés o singularidad, tanto debidos a la acción y evolución de la naturaleza como derivados de la actividad humana, y que fueran declarados como tales» [art. 8].

rehabilitación que habrá de realizarse, deberá respetar sus valores naturales y sus objetivos de conservación. Como ya expresamos, la LSG renuncia a establecer los usos que se podrán realizar en el suelo rústico de especial protección, por lo que en el caso de los suelos rústicos de protección de espacios naturales, habrá de acudir a la normativa sectorial aplicable para conocer en qué medida resultan admisibles y si se establece alguna condición específica respecto al modo en el que habrá de llevarse a cabo la rehabilitación. En el caso de Galicia, nos centraremos en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza<sup>408</sup>, cuyo objetivo consiste en «establecer normas encaminadas a la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y a la adecuada gestión de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, además de la gea de la comunidad autónoma gallega, a la difusión de sus valores, así como a su preservación para las generaciones futuras»<sup>409</sup>.

Una vez un espacio es declarado como protegido e incluido en la Red gallega de espacios protegidos<sup>410</sup>, se producen determinados efectos, entre los que destacaremos que su utilización habrá de llevarse a cabo conforme a lo previsto en la LCN<sup>411</sup> y los instrumentos de ordenación establecidos en la misma.<sup>412</sup> Según la tipología de espacio natural protegido ante el que nos encontremos, la LCN establece determinadas precisiones en cuanto a los usos admisibles y su modo de llevarse a cabo: a) En las reservas naturales<sup>413</sup>, estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos

---

<sup>408</sup> Nos centraremos en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza pues, aunque la legislación estatal establece, a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, la distinción entre cinco categorías de espacios protegidos, la mayoría de las Comunidades Autónomas han desarrollado legislación propia sobre espacios protegidos y existen en la actualidad en España más de 40 denominaciones distintas para designar a los Espacios Naturales Protegidos. No obstante, como la regulación contenida en la Ley 42/2007 tiene la consideración de básica, se irá confrontando su regulación con la de la legislación autonómica gallega.

<sup>409</sup> Especialmente interesante resulta el artículo 3 de la LCN, que establece los deberes de restauración e impone que «1. Todos tienen el deber de respetar y conservar los espacios naturales y la obligación de reparar el daño que causen. 2. Todas las administraciones, en el ámbito de sus competencias, asegurarán el mantenimiento, protección, preservación y restauración de los recursos naturales, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, garantizando que la gestión de los mismos se produzca sin merma de su potencialidad y compatibilidad con los fines de su conservación».

<sup>410</sup> Según el artículo 10, «la Red gallega de espacios protegidos estará constituida por aquellos espacios protegidos que se declaren en alguna de las categorías del artículo 8.1, excepto las de los apartados h) e i).» En desarrollo de esta previsión, se aprobó el Decreto 69/2016, de 19 de mayo, por el que se crea la Red de parques naturales de Galicia.

<sup>411</sup> Artículos 11-18 LCN.

<sup>412</sup> Artículo 26 LCN.

<sup>413</sup> Artículo 11 LCN. El artículo 32.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala que en las reservas naturales «estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger. Con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en

en que esta explotación se considere compatible con la conservación de los valores que pretenden protegerse. En el supuesto de que las reservas naturales contengan ecosistemas o comunidades en estado de conservación que requieran una protección absoluta, podrán ser declaradas reservas naturales integrales, en las que estará prohibido cualquier tipo de aprovechamiento; b) En los parques<sup>414</sup>, podrán limitarse los aprovechamientos de los recursos naturales; c) En los monumentos naturales<sup>415</sup>, sólo se admitirán los usos o actividades que no pongan en peligro la conservación de los valores que motivaron su declaración; d) En los humedales protegidos<sup>416</sup>, podrá limitarse los aprovechamientos de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hubieran justificado su declaración; e) En los paisajes protegidos<sup>417</sup>, su régimen de protección de los paisajes protegidos estará dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socioeconómicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia; f) En las zonas de especial protección de los valores naturales<sup>418</sup> podrá seguirse llevando a cabo de manera ordenada los usos y las actividades tradicionales que no vulneren los valores protegidos. Para el resto de las actuaciones, incluyendo la realización de edificaciones, será precisa la autorización de la consejería competente en materia de medio ambiente, salvo en el caso de los aprovechamientos madereros; g) En los espacios naturales de interés local, su competencia de gestión y protección será municipal, sin que se establezcan en la LCN determinaciones en cuanto a los usos

---

aquellos casos que por razones de investigación, conservación o educativas se permita la misma, previa la pertinente autorización administrativa».

<sup>414</sup> Artículo 12 LCN. En igual sentido se pronuncia el artículo 31.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al indicar que se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación». Debe tenerse en cuenta, además, que en Galicia también existe el Parque Nacional das Illas Atlánticas y, en virtud de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, existe una prohibición absoluta de actividades mineras en estos espacios naturales, pues precisamente, es uno de los requisitos para su declaración, que no se contenga «actividades extractivas o explotaciones de áridos, arenas o minerales» [art. 6].

<sup>415</sup> Artículo 13 LCN. Según el artículo 34.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, «estará limitada la explotación de recursos, salvo cuando esta explotación sea plenamente coherente con la conservación de los valores que se pretenden proteger, conforme a lo establecido en sus normas de declaración o gestión, o en aquellos casos en que, por razones de investigación o conservación o por tratarse de actividades económicas compatibles con mínimo impacto y que contribuyan al bienestar socioeconómico o de la población se permita dicha explotación, previa la pertinente autorización administrativa».

<sup>416</sup> Artículo 14 LCN.

<sup>417</sup> Artículo 15 LCN. Como señala RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018). «Minería y medio ambiente: las prohibiciones... *cit.* p. 6 «en los Paisajes Protegidos, que en muchos casos son el resultado de la interacción entre el hombre y la naturaleza (como ocurre, p.ej., en los paisajes agrarios), la ley no establece ninguna limitación *a priori* de las actividades económicas».

<sup>418</sup> Artículo 16 LCN.

admisibles<sup>419</sup>; h) En los espacios privados de interés particular<sup>420</sup>, los promotores de su declaración se encargarán de tomar las medidas precisas para la conservación de los valores naturales que los motivaron.

Además de los condicionantes de uso que establecen en la LCN, debe atenderse a lo establecido en los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos, pues en ellos también se establecerán las peculiaridades de los usos admisibles. Estos instrumentos son, según el artículo 31 LCN:

a) Los planes de ordenación de los recursos naturales: resultan «obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, la gea, los ecosistemas, el paisaje y los recursos naturales, y prevalecen sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física<sup>421</sup>, constituyendo sus disposiciones un límite para éstos, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar aquéllas...»<sup>422</sup>. Respecto a su contenido, les corresponde determinar «las limitaciones que deban establecerse y el régimen de ordenación de los diversos usos de los recursos naturales y actividades admisibles en los espacios protegido»<sup>423</sup>.

b) Los planes rectores de uso y gestión: desarrollan los planes de ordenación de los recursos naturales, establecen las actuaciones que se prevé que realizará la Administración y, en particular, la investigación, el uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales, prevaleciendo sobre el planeamiento urbanístico –que deberá ser objeto de revisión de oficio en el supuesto de que resulte incompatible con los planes rectores de uso y gestión- y de ordenación del territorio<sup>424</sup>. Estos planes contienen importantes previsiones que pueden afectar a las actividades mineras pues, contemplarán, como mínimo y entre otros aspectos, la zonificación del espacio, la previsión de los usos y aprovechamientos, y las normas de regulación de usos y actividades, así como para la gestión, protección y conservación<sup>425</sup>.

---

<sup>419</sup> Artículo 17 LCN.

<sup>420</sup> Artículo 18 LCN.

<sup>421</sup> En el caso de otras actuaciones, planes o programas sectoriales, las determinaciones de los planes de ordenación serán vinculantes en lo relativo a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, la gea, los ecosistemas, el paisaje y los recursos naturales, y revestirán carácter indicativo en todo lo demás [art. 6.4 LCN].

<sup>422</sup> Artículo 6 LCN.

<sup>423</sup> Artículo 5 LCN.

<sup>424</sup> Artículo 33 LCN.

<sup>425</sup> Artículo 34 LCN.

c) Los planes de conservación: regulan el régimen de usos y actividades permisibles, así como las limitaciones que se consideren necesarias para la conservación del espacio, y que son vinculantes para particulares y administraciones públicas, prevaleciendo sobre el ordenamiento urbanístico y ocasionando, tras su aprobación, que los planes territoriales o sectoriales deban ser revisados cuando resulten incompatibles con sus determinaciones<sup>426</sup>. En relación a su contenido<sup>427</sup>, recogerán «las normas de uso y aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, destinadas a proteger y conservar o mejorar los valores ambientales».

Solo en el caso de los parques y reservas naturales se exige contar con un plan de ordenación de los recursos naturales y con un plan rector de uso y gestión, mientras que en las demás categorías, bastará con la aprobación de planes de conservación<sup>428</sup>. Por ello, a continuación, nos centraremos en el análisis particular de las limitaciones que respecto a las actividades mineras se contemplan en los planes de ordenación y de planes rectores de uso y gestión de los parques naturales.

En Galicia existen seis espacios naturales declarados como parque natural. Por orden cronológico de declaración: el Monte Aloia<sup>429</sup>, Baixa Limia-Serra do Xurés<sup>430</sup>, Corrubedo e lagoas de Carregal e Vixán<sup>431</sup>, Fragas do Eume<sup>432</sup>, O Invernadeiro<sup>433</sup>, y Serra da Enciña da Lastra<sup>434</sup>. Únicamente dos de ellos, el Parque Natural Monte Aloia y el Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés, cuentan en la actualidad con Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados<sup>435</sup>, por lo que en estos supuestos centraremos nuestro estudio.

---

<sup>426</sup> Artículo 39 LCN.

<sup>427</sup> Según el artículo 38 LCN, contendrán, al menos, los siguientes aspectos: 1) La delimitación de su ámbito de protección, que podrá ser discontinuo cuando resulte necesario. 2) La identificación de los valores a proteger y de los posibles riesgos que puedan afectar a sus valores naturales. 3) Las normas de uso y aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, destinadas a proteger y conservar o mejorar los valores ambientales. 4) Las normas relativas al uso público, así como a las actividades científicas o educativas.

<sup>428</sup> Artículos 31.2 y 3 LCN.

<sup>429</sup> Declarado por el Real Decreto 3160, de 4 de diciembre de 1978.

<sup>430</sup> Declarado por el Decreto 29/1993, de 11 de febrero.

<sup>431</sup> Declarado por el Decreto 139/1992, de 5 de junio.

<sup>432</sup> Declarado por Decreto 218/1997, de 30 de julio.

<sup>433</sup> Declarado por el Decreto 155/1997, de 5 de junio.

<sup>434</sup> Declarado por el Decreto 157/2002, de 4 de abril.

<sup>435</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “Evolución e deficiencias do Dereito ambiental en Galicia”, en PERNAS GARCÍA, J. (coord.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia. Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña-Servizo de publicacións, p. 82, destacaba la falta de aprobación de los instrumentos de planificación de usos de todos los parques naturales existentes en Galicia. Lo cierto es que el retraso en la redacción y aprobación de estos instrumentos fue patente en Galicia, así, por ejemplo, en el caso del

En cuanto al Parque Natural Monte Aloia,<sup>436</sup> su Plan de ordenación de los recursos naturales indica que «se impedirá la apertura de canteras y otras actividades extractivas similares a cielo abierto en el parque natural».<sup>437</sup> Dentro de los usos prohibidos<sup>438</sup>, se incluyen «todos aquellos que sean incompatibles con las finalidades de protección del espacio natural», y, en particular, «la extracción de plantas, o partes de ellas, y de rocas y minerales, salvo por motivos de interés científico o de gestión del parque natural» y «la excavación o modificación sensible de la topografía del terreno así como la realización de prospecciones, sondeos y extracción de arenas, piedras o tierra, salvo autorización de la Consellería de Medio Ambiente».<sup>439</sup>

Por su parte, el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Monte Aloia señala, en su apartado 14.1 que el espacio delimitado como espacio protegido, «se considera como área de exclusión a la hora de planificar y autorizar nuevas actividades y aprovechamientos mineros», de manera que no se permitirán nuevas actividades extractivas, con fundamento en el hecho de que «estas explotaciones producen un impacto paisajístico crítico, incompatible con los objetivos de protección del espacio natural, de sus hábitats de interés comunitario y de las especies de interés para la conservación y, por otra parte, cuentan con mínimas posibilidades de restauración a corto o medio plazo». Por tanto, las medidas que el Plan rector pueda establecer como condicionantes de la rehabilitación, únicamente serán aplicables a actividades extractivas existentes, dado que no se permite la implantación de nuevas actividades extractivas; En tal sentido, el artículo 17.2, apartados d) y e), señala que «se realizarán gestiones para que todas las actividades extractivas existentes dispongan de los planes de restauración pertinentes y se velará por su cumplimiento» y «los planes de restauración minera tendrán como objetivos preferentes la recuperación paisajística, así como la recuperación de los hábitats de interés comunitario y de las áreas prioritarias de

---

Monte Aloia, que mencionamos por ser el primer Parque Natural declarado en Galicia, la aprobación de su Plan Rector de Uso y Gestión tuvo lugar mediante el Decreto 65/2009, de 19 de febrero (31 años después de su declaración como parque natural). En la actualidad, los planes rectores de uso y gestión de los 6 parques naturales de Galicia se encuentran pendientes de aprobación, o de revisión, contando todos con documentos de inicio que han sido sometidos a participación pública entre los años 2017 y 2018.

<sup>436</sup> Su Plan de ordenación de los recursos naturales fue aprobado por el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, y su Plan rector de uso y gestión, mediante el Decreto 65/2009, de 19 de febrero.

<sup>437</sup> Subapartado b, del epígrafe dedicado a la «geología, morfología y suelo» del apartado 5.1, del Plan de ordenación de los recursos naturales, en el que se contienen las directrices para la gestión del medio natural.

<sup>438</sup> Apartado 6.2 del Plan de ordenación de los recursos naturales.

<sup>439</sup> Subapartados f) y g) del apartado 6.2 del Plan de ordenación de los recursos naturales. La necesidad de esta autorización para realizar actividades en el ámbito de este Parque Natural, es puesta de relieve por la STS de 11 de mayo de 2010 (rec. 1580/2006).

las especies de interés para la conservación». Asimismo, el artículo 19.2, apartado b), indica que «se restaurará la calidad paisajística allí en donde fuese deteriorada por acciones humanas, como movimientos de tierra, actividades extractivas, apertura de pistas y caminos o de cualquier otro tipo».

En cuanto al Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xures<sup>440</sup>, su Plan de ordenación de los recursos naturales contiene una regulación idéntica, en cuanto a los usos extractivos, que la que acabamos de detallar respecto al Parque Natural Monte Aloia. Así, el territorio delimitado como espacio protegido se considera como «área de exclusión a la hora de planificar y autorizar nuevas actividades extractivas»,<sup>441</sup> «se realizarán gestiones para que todas las actividades extractivas dispongan de planes de restauración y se velará por su cumplimiento», «los planes de restauración minera tendrán como objetivos preferentes la recuperación paisajística, así como la recuperación de los hábitats de interés comunitario y de las áreas prioritarias de especies de interés para la conservación<sup>442</sup>», y « se restaurará la calidad paisajística allí donde fuese deteriorada por la acción humana, como movimientos de tierra, actividades extractivas...»<sup>443</sup>.

---

<sup>440</sup> Plan de ordenación de los recursos naturales aprobado por el Decreto 64/2009, de 19 de febrero, parcialmente modificado por el Decreto 401/2009, de 22 de octubre, por el que se declara el ámbito territorial del parque natural de la Baixa Limia-Serra do Xurés. Su Plan rector de uso y gestión, fue aprobado mediante Decreto 155/1998, de 28 de mayo.

<sup>441</sup> Apartado 6.4.2.

<sup>442</sup> Apartado 6.3.2.2, subapartados 4 y 5.

<sup>443</sup> Apartado 5.2.2. Además, en los territorios delimitados por los parques naturales del Monte Aloia y del Baixa Limia-Serra do Xurés, se superponen otras figuras de protección, pues se encuentran integrados dentro de la Red Natura 2000 y, conforme al art. 24 del Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia, en aquellos territorios incluidos en el ámbito del Plan director, y que posean un plan de ordenación de los recursos naturales, las determinaciones del Plan director serán complementarias a «los objetivos, directrices y normas incluidos en dichos instrumentos de planificación» y se atenderá «a la regulación de usos previstos en el presente plan sin perjuicio de la aplicación de las limitaciones específicas que se recogen en dichos instrumentos». En este sentido, el Plan director de la red Natura 2000 contiene previsiones aplicables a la rehabilitación de espacios, que, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, resultan complementarias de las establecidas en los instrumentos de ordenación específicos de los parques naturales. En particular, el artículo 34.2.e) establece que «los planes de restauración minera tendrán como objetivos preferentes la recuperación paisajística, así como la recuperación de los hábitats de interés comunitario y de las áreas prioritarias de las especies de interés para la conservación». Respecto al Plan Director de la Red Natura 2000 en Galicia, señala NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2014). «Derecho y políticas ambientales en Galicia: reducción de cargas administrativas..., y ambientales». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 5, núm. 1, 2014 pp. 10-12, que se aprueba «entre críticas sobre sus limitados efectos y el reducido alcance de la red Natura en Galicia. Tan solo un 12% del territorio está protegido, menos de la mitad de la media estatal, y sin atender las demandas de la propia Unión Europea en relación con la ausencia de lugares significativos para su protección. En relación con los usos prohibidos y los permitidos, el Plan Director mantiene abiertos ciertos usos que han causado gran polémica por la proliferación de proyectos relacionados (energía eólica, acuicultura, minería) [...]. También se abre la puerta a excepciones respecto a la actividad minera y los aprovechamientos eléctricos. Tampoco se contemplan planes para la recuperación de los valores naturales de los espacios ya ocupados dentro de las áreas protegidas, existiendo en la actualidad tanto canteras

Por último, es preciso indicar que en Galicia está pendiente de aprobación la Ley de Patrimonio Natural, que busca adaptar la normativa autonómica a la básica estatal en relación a la protección de los espacios protegidos, representada por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad<sup>444</sup>. De las características del nuevo texto, destaca el fomento de la custodia del territorio como fórmula de gestión de los espacios protegidos, lo que puede resultar de especial interés en el ámbito de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras<sup>445</sup>, aportando conocimientos especializados y una mayor participación del público en la conservación de los espacios naturales<sup>446</sup>.

#### **4. Una modalidad de rehabilitación a configurar por los planes de restauración: la rehabilitación ecológica**

La rehabilitación contemplada en el plan de restauración puede configurarse como una rehabilitación ecológica<sup>447</sup>, cuya finalidad consistiría en promover la recuperación de los ecosistemas que hayan sido degradados, dañados o destruidos<sup>448</sup>. Como ya

---

como parques eólicos y otras actividades en espacios de la red. En definitiva, un plan director que dirige poco y protege menos».

<sup>444</sup> Se preveía que fuese aprobada en el primer trimestre de 2019. En el anteproyecto únicamente encontramos un artículo dedicado específicamente a la minería: el art. 19, relativo a la planificación sectorial de los aprovechamientos de recursos naturales, en el que se indica que estos planes que puedan afectar a espacios protegidos, especies o hábitats protegidos por esta ley y, en especial, los protegidos por la Red Natura 2000, deberán integrar en la planificación, como uno de sus objetivos, que los aprovechamientos de los recursos naturales no causen graves perjuicios de difícil o imposible reparación a la integridad de los espacios, ni al estado de conservación de las especies y hábitats protegidos, y esta obligación se tendrá particularmente en cuenta en la planificación de, entre otros sectores, el minero.

<sup>445</sup> Se recogen ejemplos del empleo de la custodia del territorio para la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2018). *La empresa como aliada en la custodia del territorio* (2018), Ministerio para la Transición Ecológica, pp. 12-13, como es el caso de la restauración de una cantera ubicada en la montaña Turó de Montcada, perteneciente Parc Natural de la Serra de Collserola; Asimismo, se menciona el supuesto de la rehabilitación de la cantera de Yepes-Ciruelos (Toledo) en VV. AA. (2014). “Alianzas de Lafarge con expertos en conservación de la naturaleza para la rehabilitación de sus canteras”. Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente, 2014*. Disponible: [conama11.vsf.es](http://conama11.vsf.es) [última consulta: 16 de mayo de 2019].

<sup>446</sup> La nueva regulación contiene un desarrollo considerable de los instrumentos de custodia del territorio, definiendo la figura y fijando sus requisitos. Se prevé expresamente como un modo de gestión de los espacios naturales de interés local, de los espacios privados de interés natural, de los espacios naturales protegidos (incluyendo los espacios de la Red Natura 2000) y de las reservas de la biosfera, por lo que se apuesta por darle un claro impulso.

<sup>447</sup> La rehabilitación ecológica es el término a emplear para referirse a la restauración ecológica aplicada a la minería. Así también se defiende en MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPEÑA, Aixa (2018). *Guía Práctica de Restauración Ecológica*. Fundación Biodiversidad, p. 13. Disponible en: [guíapractica](http://guíapractica) [última consulta: 14/03/2019].

<sup>448</sup> SOCIETY FOR ECOLOGICAL RESTORATION INTERNATIONAL SCIENCE & POLICY WORKING GROUP (2004). *The SER International Primer on Ecological Restoration*. Society for Ecological Restoration International, p. 2. Disponible en: [c.ymcdn.com](http://c.ymcdn.com) [última consulta: 1 de junio de 2019]. Respecto a la restauración ecológica, el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tiene como objetivo 2.2. «Promover la restauración ecológica, la conectividad ambiental del territorio y la protección del paisaje». Entre sus principios se contempla «la recuperación del funcionamiento de los ecosistemas por medio de

expusimos, si bien no siempre la finalidad del plan de restauración será la de restaurar plenamente el espacio a su estado anterior<sup>449</sup> –piénsese, por ejemplo, en un espacio en donde la calidad de los ecosistemas se encontrase alterada negativamente con carácter previo a la planificación de la rehabilitación –, en nuestra opinión, se puede afirmar que la rehabilitación ecológica sí está llamada a cumplir un relevante papel en el ámbito de las actividades mineras<sup>450</sup>, dado que generalmente se ubican en terrenos en situación básica de suelo rural<sup>451</sup>, con especiales valores naturales, y porque a ello apunta el artículo 7.a) RD 975/2009, al indicar que la rehabilitación, o el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras, consiste en devolver el terreno a «un estado satisfactorio, en particular en lo que se refiere, según los casos, a la calidad del suelo, la

---

su restauración ecológica debe ser una prioridad en las políticas de conservación de la biodiversidad». Como perspectiva a largo plazo se incluye que «se conseguirá [...] que los hábitats naturales, las especies silvestres y el patrimonio geológico se encuentren en buen estado de conservación y adecuadamente protegidos y gestionados. La restauración ecológica estará consolidada como una estrategia de conservación y permitirá la recuperación de la funcionalidad de los ecosistemas degradados y la conectividad del territorio».

<sup>449</sup> Tampoco es esto lo que se busca con la restauración ecológica, pues, como se indica en MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPEÑA, Aixa (2018). “Anejo 05”. *Guía Práctica de Restauración Ecológica*, Fundación Biodiversidad, p. 23, a la hora de seleccionar el ecosistema de referencia para llevar a cabo este tipo de restauración, es preciso atender, entre otros aspectos, al cambio climático y otros procesos de cambio global (como los cambios en los usos del territorio, la contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales, etc.) pues «el pasado no siempre es la mejor o la única referencia para el futuro y por tanto los ecosistemas que hubo en la zona con anterioridad podrían no servir como modelos que guíen la restauración». Asimismo, se deben tener en cuenta estos procesos de cambio global «en el momento del diseño de las acciones de restauración ecológica, que deben incorporar una mirada amplia y transversal que incluya las tendencias climáticas y ambientales más probables para la zona». De tenerse en cuenta estas variables climáticas, resulta interesante el aporte que en el mismo documento y página citados se realiza, en relación a que las medidas de restauración pueden diseñarse de manera que funcionen como mecanismos de adaptación (por ejemplo, fomentando la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático), o como medidas de mitigación (por ejemplo, diseñando sumideros naturales de carbono). Disponible en: [<anexo5guíapráctica>](#) [última consulta: 14/03/2019].

<sup>450</sup> En MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPEÑA, Aixa (2018). *Guía Práctica de...*, cit. p. 65, se indica que «es una disciplina con futuro prometedor. Progresivamente, verá incrementada su práctica por las necesidades de tener ecosistemas funcionales y auto-sostenibles que garanticen la conectividad del territorio y la conservación de la biodiversidad y los procesos ecológicos, así como la provisión de servicios ecosistémicos». No obstante, conviene tener presente que, en el supuesto de las actividades mineras, dada la elevada degradación ecosistémica y las nuevas geomorfologías que generan, resulta frecuente que la rehabilitación ecológica no pueda alcanzarse de un modo pleno, en el sentido de que las medidas adoptadas mediante el plan de restauración puedan contribuir a la recuperación de los ecosistemas originales. Por ello, en estos supuestos, la rehabilitación ecológica puede buscar el reemplazo del ecosistema original por uno nuevo [p. 13 de la obra citada].

<sup>451</sup> DIOS VIÉITEZ, María Victoria (2015). *Recursos mineros... cit.*, p. 70, señala que «la condición de suelo rural viene determinada por las características del suelo», y «esta cuestión resulta especialmente importante porque, en nuestra opinión, condiciona el régimen de usos que establezca el legislador autonómico correspondiente, que deberá quedar vinculado por las características reales del suelo». MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coords.). *Bienes públicos... cit.*, p. 415 indica que «las actividades extractivas se desarrollan habitualmente en suelo no urbanizable, rural o rústico, ya que, por definición, éste comprende los terrenos delimitados por el planeamiento que deban salvaguardarse del proceso de desarrollo y vinculados con la utilización racional de los recursos naturales».

fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados».<sup>452</sup>

Entre las principales razones que motivan promover la aplicación de la modalidad de rehabilitación ecológica, se encuentran favorecer la conectividad ecológica<sup>453</sup> y la generación de infraestructura verde<sup>454</sup>, con los beneficios asociados a ello, como son, entre otros, la adaptación al cambio climático o impedir la pérdida y fragmentación de los hábitats y, con ello, la pérdida de biodiversidad<sup>455</sup>. Igualmente, la rehabilitación ecológica puede encuadrarse dentro del enfoque por ecosistemas<sup>456</sup> que se ha de

---

<sup>452</sup> Al hacerse referencia de forma expresa, y, en particular, a la consecución de un estado satisfactorio de los recursos naturales y hábitats, a nuestro juicio, debería planificarse una rehabilitación que busque la recuperación de los ecosistemas degradados, dañados o destruidos. Y a la misma conclusión llegamos si tenemos en cuenta lo señalado por la STC 45/2015 en relación al plan de restauración, según la cual, se trata de «una concreción técnica [...] del mandato constitucional de ‘defender y restaurar el medio ambiente’ (art. 45.2 CE)» [FJ 6b]. Por tanto, si las actividades mineras ocasionan daños ecosistémicos, la rehabilitación, en consonancia con el deber de defender y restaurar el medio ambiente, debería tratarse de una restauración ecológica. Además, como se señala en MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPEÑA, Aixa (2018). “Anejo 01”. *Guía Práctica de Restauración Ecológica*, p. 5, el RD 975/2009 recoge criterios que pueden considerarse encuadrables dentro de este tipo de rehabilitación, como la necesidad de que la selección de especies a usar en la revegetación del área se justifique en las probabilidades de éxito de las mismas, según las características climáticas y edáficas del entorno, y en sus idoneidad para la rehabilitación del medio [art.13.2.d)]. Disponible en: [<anexo1guíapráctica>](#) [última consulta: 14 de marzo de 2019].

<sup>453</sup> La conectividad ecológica «se refiere a la configuración de los paisajes y cómo está afecta al desplazamiento de las especies», según las VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas...*, cit., p. 24. Disponible en: [<miteco.gob.es>](#) [última consulta: 15 de marzo de 2019].

<sup>454</sup> El concepto de infraestructura verde se introduce en el ámbito europeo mediante la Comunicación de la Comisión, de 6 de mayo de 2013, “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” [COM (2013) 249 final], y se define como «una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos». En España, la modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, mediante la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, incorpora el concepto de infraestructura verde al ordenamiento jurídico interno [art. 15], estableciéndose la obligación de elaborarse, en el plazo máximo de tres años, una Estrategia estatal de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas cuyo objetivo sería «marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados». Al respecto, Vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018). “La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 81, pp. 57-120.

<sup>455</sup> Vid. MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPEÑA, Aixa (2018). *Guía Práctica de...*, cit., pp.16- 20.

<sup>456</sup> La 5ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica definió el enfoque por ecosistemas como «una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio: conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos», y estableció determinados principios para su

promover, en consonancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>457</sup>, a fin de alcanzar los objetivos perseguidos por este tratado internacional, esto es, «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos»<sup>458</sup>. Precisamente, reconociendo la importancia de potenciar la rehabilitación ecológica, en las Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, se dedica un apartado específico al análisis de las posibilidades y exigencias que implicaría abordar la rehabilitación de las zonas mineras desde la perspectiva de la rehabilitación ecológica.<sup>459</sup>

Sin embargo, en la práctica, se constata que la mayoría de las rehabilitaciones de espacios afectados por actividades mineras llevadas a cabo en España, parten de un enfoque paisajístico más que ecológico.<sup>460</sup> Las causas de ello pueden encontrarse, según se señala en las Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad ecológica, en los siguientes motivos: la falta de previsión de períodos de garantía impuestos por la normativa minera respecto a la rehabilitación<sup>461</sup>, pues las técnicas de rehabilitación ecológica, con frecuencia, exigen períodos temporales dilatados para poder comprobar si realmente las medidas implantadas han resultado eficaces, o es preciso introducir modificaciones<sup>462</sup>; la falta de adecuada

---

aplicación, si bien con el carácter de recomendación (decisión V/6). En la 7ª reunión de la Conferencia de las Partes se acordó que facilitar el enfoque por ecosistemas debería ser una prioridad y, en tal sentido, se establecieron directrices adicionales (decisión VII/11). Según estas directrices, «existe necesidad de integrar el enfoque por ecosistemas a los sistemas agrícolas, pesqueros, forestales y de producción de otro tipo que incidan en la diversidad biológica» [apartado 19, del anexo I].

<sup>457</sup> Tratado internacional aprobado en el seno de la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro de 1992. España y la UE ratificaron este tratado en 1993.

<sup>458</sup> Artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>459</sup> VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas...* cit., 229-242. Resulta especialmente interesante la exposición que se realiza respecto a las principales deficiencias de las restauraciones hasta ahora llevadas a cabo en España, y cómo deberían abordarse para posibilitar la restauración ecológica de los espacios afectados.

<sup>460</sup> Ibidem, p. 233.

<sup>461</sup> Esto será abordado con más detalle en el capítulo 4, apartado 3.

<sup>462</sup> En MOLA, Iñaki; DE TORRE, Rocío; SOPENA, Aixa (2018). *Guía Práctica de...*, cit., p. 21, se indica que «la RE trabaja sobre ecosistemas [...] sujetos a cierta incertidumbre sobre cómo responderán frente a técnicas concretas...» y “[...] la escala temporal que utilizan los ecosistemas es generalmente dilatada [...] si en una RE se planteasen seguimientos a 10-20 años tendría que quedar claro quién realizará el seguimiento y de dónde saldrán las partidas presupuestarias necesarias». En el mismo sentido, en COMISIÓN EUROPEA (2011). *Orientación de la Comisión Europea*, cit. p. 82, se señala que «muchos hábitats de interés comunitario, en especial los que se han desarrollado a lo largo de miles de años, resultan difíciles de restaurar y exigirían décadas o incluso siglos para alcanzar un nivel razonable de calidad ecológica». El principio 8 del enfoque por ecosistemas (COP 5ª del Convenio sobre Diversidad Biológica, decisión V/6), señala que «habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos

evaluación y seguimiento de las actuaciones de rehabilitación, sin que el RD 975/2009 establezca una regulación suficiente de las inspecciones a realizar; la carencia de suficientes profesionales formados en materia de rehabilitación ecológica<sup>463</sup> - que resulta, en buena medida, desconocida y poco divulgada-; Y, por último, la ausencia de la planificación de la rehabilitación ecológica desde el plano de la ordenación territorial, sometida a evaluación ambiental estratégica, lo que posibilitaría lograr su imbricación adecuada dentro del contexto territorial y ambiental<sup>464</sup>.

---

retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas. Motivo: Los procesos de los ecosistemas están caracterizados por diversas escalas temporales y efectos retardados. Ello está intrínsecamente en conflicto con la tendencia de los seres humanos de dar prioridad a las ventajas a corto plazo y los beneficios inmediatos en lugar de a los beneficios futuros». Asimismo, el enfoque más amplio temporal también vendría exigido por el cambio de los ecosistemas y, en tal sentido, el principio 9 señala que «En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable. Motivo: [...] los ecosistemas están acosados por una gama de incertidumbres y posibles "sorpresas" en las esfera, humana, biológica y ambiental [...]. En el enfoque por ecosistemas debe aplicarse la gestión adaptable para prever y tener en cuenta tales cambios y fenómenos y debería aplicarse con precaución cuando se adoptan decisiones que puedan eliminar de antemano algunas opciones...». Sin embargo, el RD 975/2009 únicamente establece obligaciones de seguimiento posterior al cierre en el caso de las instalaciones de residuos. Así, el art. 35 establece que «1. La entidad explotadora será responsable del mantenimiento, control y medidas correctoras en la fase posterior al cierre y clausura durante todo el tiempo que exija la autoridad competente, que debe ser de, al menos, treinta años para las instalaciones de categoría A».

<sup>463</sup> VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas...* cit., p. 241.

<sup>464</sup> Ninguna referencia se contiene en el paralizado Plan Sectorial de Actividades Extractivas de Galicia respecto a la rehabilitación ecológica.

## **CAPÍTULO IV**

### **El plan de restauración (II): Aspectos procedimentales en relación a su autorización, revisión, modificación y garantías para asegurar su cumplimiento**

Ahora que ya conocemos los aspectos materiales de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, a cuyo estudio hemos dedicado el capítulo tres de este trabajo, y que este deber aplicable a las explotaciones mineras se articula a través del plan de restauración, emprenderemos el análisis de los aspectos procedimentales más relevantes relacionados con el plan de restauración, y, por tanto, con la rehabilitación de los espacios afectados. En particular, estudiaremos el procedimiento de autorización del plan de restauración, las causas y procedimiento para su modificación y revisión, y los aspectos procedimentales concernientes a la constitución de las garantías exigibles para asegurar su cumplimiento, que supone condición indispensable para que se puedan iniciar los trabajos de aprovechamiento de los recursos minerales.

Para ello, analizaremos, fundamentalmente, el Real Decreto 975/2009, y la legislación de Galicia aplicable en materia de minas, que, como ya señalamos en el capítulo segundo de este trabajo, consiste, con carácter principal, en la LOMG. Todo ello sin perjuicio de que el análisis particular de cada uno de los aspectos procedimentales nos lleve al estudio de otra legislación aplicable, como la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, así como a la cita y estudio de jurisprudencia relacionada y de otros marcos normativos, que nos aportarán soluciones diferentes para abordar una misma problemática.

#### **1. La autorización del plan de restauración**

Los planes de restauración deben ser autorizados por la autoridad minera, y, como ya señalamos, ello constituye una condición especial del título minero. Para comprender el funcionamiento del procedimiento de autorización, se abordarán tanto los requisitos de la solicitud de autorización, la participación pública a la que ésta debe someterse, y la resolución del procedimiento de autorización, haciendo especial referencia a los efectos del silencio administrativo en el supuesto de ausencia de resolución expresa.

##### **1.1. La solicitud de autorización del plan de restauración**

De acuerdo con el artículo 4.1 RD 975/2009, «[c]on carácter previo al otorgamiento de una autorización, permiso o concesión regulada por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de

Minas, el solicitante deberá presentar ante la autoridad competente en minería un plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras cuyo contenido se ajustará a lo establecido en el presente real decreto, teniendo en cuenta los aspectos propios de su actividad que puedan tener efectos negativos sobre el medio ambiente o la salud de las personas. Dicho plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de autorización, permiso o concesión». Por tanto, la solicitud de autorización del plan de restauración deberá realizarse con la solicitud de otorgamiento de un derecho minero, y, en consecuencia, por quien pretende obtener un derecho minero<sup>465</sup>.

En cuanto a los requisitos de la solicitud de autorización el plan de restauración, el RD 975/2009<sup>466</sup>, como legislación básica estatal, establece que, con carácter de mínimos<sup>467</sup>, deberá presentarse acompañada de la siguiente documentación e información<sup>468</sup>:

- «a) Identidad de la entidad explotadora.
- b) Plan de restauración.
- c) Proposición de garantía financiera o equivalente.

---

<sup>465</sup> El artículo 15 de la LOMG, recoge los criterios de clasificación de los derechos mineros, siguiendo la normativa estatal. Respecto a este criterio de clasificación, MOREU CARBONELL, Elisa (2003). “Planteamiento crítico de la legislación minera española: puntos débiles y perspectivas de reforma”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 1, pp. 193-104, se muestra particularmente crítica, advirtiendo que provoca «una inexplicable, ficticia y voluble ruptura entre explotaciones mineras. Ello trae como efecto pernicioso que importantes explotaciones mineras, especialmente las de la sección A), “rocas”, terminan circulando por los cauces del Derecho privado y sin control de las Administraciones mineras, poniendo en peligro otros bienes jurídicos como la protección ambiental. El conflicto surge, sobre todo, a la hora de delimitar las secciones A) y C), porque se hace depender de un criterio de difusos contornos como es el del “escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida”». Con la misma contundencia se pronuncia la autora en su obra *Minas... cit.*, pp. 120-121, en la que afirma que «la clasificación [...] basada en criterios económicos, comerciales o técnicos, debe ser rechazada por confusa e inestable. Si el Derecho debe regular la ordenación de los intereses de los explotadores, investigadores y propietarios del suelo, no tiene sentido graduar esta intervención en función del valor industrial de la explotación, parámetro únicamente determinable con posterioridad a las fases de investigación y concesión de aprovechamientos...». Por ello, la autora se inclina por una clasificación de sistema cerrado, como la que contemplan la mayor parte de las legislaciones extranjeras y como la que se contenía en las leyes mineras históricas estatales.

<sup>466</sup> Artículo 4.3 RD 975/2009.

<sup>467</sup> El único aspecto en el que la LOMG contempla un requisito de protección adicional para el medio ambiente en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, consiste en la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil, como será analizado en el apartado 3.2 de este capítulo.

<sup>468</sup> Sin embargo, se establecen salvedades para los titulares de aprovechamientos de recursos de la sección B, permisos de investigación y establecimientos de beneficios temporales no vinculados a explotaciones mineras, pues éstos deberán presentar los documentos señalados, adaptados a sus condiciones específicas [arts. 9, 10 y 11 RD 975/2009].

d) Si la explotación tiene una instalación de residuos mineros clasificada como de categoría A, se deberá aportar la información necesaria para que la autoridad competente pueda elaborar el plan de emergencia exterior correspondiente.<sup>469</sup>

e) Cuando el proyecto de explotación minera deba someterse a evaluación de impacto ambiental, deberá aportarse justificación documental de haberse cumplido con este requisito».<sup>470</sup>

Además, el RD 975/2009 hace especial énfasis en que la solicitud deberá indicar claramente en qué categoría se propone que se clasifiquen las instalaciones de residuos<sup>471</sup> y señala que, en todo caso, es necesario que el solicitante acredite ante la autoridad minera que ostenta capacidad y solvencia económica, financiera y técnica o

---

<sup>469</sup> Respecto a la obligatoriedad de contar con un plan de emergencia exterior, se impone para las instalaciones de residuos de categoría A, pero se excluyen aquéllas que estén en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y posteriores modificaciones, esto es, aquellas instalaciones de residuos mineros que contengan residuos o sustancias o preparados clasificados como peligrosos según las disposiciones vigentes a tal efecto. La finalidad del plan de emergencia exterior es «abordar cualesquiera efectos de un accidente fuera del emplazamiento donde ocurra».

<sup>470</sup> La evaluación de impacto ambiental, en el supuesto de ser preceptiva, es previa a la solicitud del título minero de conformidad con el art. 4.3.e) RD 975/2009. Los proyectos mineros que deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental figuran en LEA (grupo 2, relativo a la industria extractiva, del anexo I, en el que figuran los proyectos que deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria, y también existen proyectos mineros en el anexo II). En Galicia hay que introducir matices a esta obligación de justificación documental pues, según el art. 18 de la LOMG, a la solicitud de derechos mineros debe adjuntarse, entre otra documentación, tanto el plan de restauración (para su autorización), como el correspondiente documento ambiental, que el órgano minero deberá remitir al órgano ambiental autonómico. Por tanto, en el momento en que se presenta el plan de restauración ante la autoridad minera para su autorización, no podrá aportarse la documentación relativa a haberse cumplido el trámite de evaluación de impacto ambiental, pues aún no habría tenido lugar. A juicio de MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coords.). *Bienes públicos...*, cit. p. 432, «[e]l RD 975/2009 regula la forma de integrar ambas técnicas de protección ambiental, pero no consigue una simplificación procedimental eficaz ni mecanismos suficientes de coordinación», y, según la misma autora, «el círculo vicioso [...] se intensifica en la normativa autonómica», poniendo como ejemplo de ello la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control de actividades de Cataluña, que en su art. 32.2 dispone que «los planes de restauración [...] forman parte de los documentos de evaluación de impacto ambiental que han de presentarse con el informe de impacto ambiental». A su parecer, esto provoca que no esté claro ante qué Administración se debe acudir primero, si ante la ambiental o minera. Sin embargo, en nuestra opinión, la legislación catalana resulta del todo acertada pues, de esta forma, se permite que a la hora de evaluar los impactos ambientales se consideren los proyectos en su totalidad, incluyendo las medidas de rehabilitación a adoptar, pues debe tenerse en cuenta que el plan de restauración es una técnica ambiental adicional para las actividades mineras que pretende prevenir, eliminar o reducir impactos ambientales, y cuya toma en consideración por el órgano ambiental permitirá que se coordinen las diferentes técnicas de intervención administrativa de carácter preventivo, a fin de evaluar correctamente los impactos. Sobre la evaluación de actividades mineras, *vid.* QUINTANA LÓPEZ. Tomás (2013). *Concesión de minas...*, pp. 119-159.

<sup>471</sup> Lo cual no deja de ser redundante, pues la propuesta de clasificación de las instalaciones de residuos ya debe figurar en el plan de gestión de residuos, que, a su vez es parte integrante del plan de restauración [art. 18.1.b) RD 975/2009].

profesional suficiente como para asegurar el cumplimiento del plan de restauración, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público.<sup>472</sup>

Sobre la importancia de la acreditación de los requisitos de solvencia para la autorización del plan de restauración, resulta especialmente interesante la STSJ de Galicia, de 24 de octubre de 2018 (rec. 7382/2014), que resuelve el procedimiento instado por el conocido como Grupo Minero de Corcoesto<sup>473</sup>. El recurso contencioso-administrativo se dirigía contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto contra la resolución dictada por el órgano minero de Galicia y por la que se denegaba la aprobación del proyecto de explotación<sup>474</sup> para determinadas concesiones mineras ubicadas en los municipios de Cabana de Bergantiños y Coristanco (A Coruña), por no haberse subsanado la falta de acreditación de la solvencia económica y técnica en tiempo y forma.

Del contenido de esta sentencia nos centraremos en el tratamiento que efectúa el TSJ respecto a los requisitos de solvencia técnica y económica del proyecto minero<sup>475</sup>, pues se remite expresamente a los requisitos que se contienen en el artículo 4.1, párrafo segundo, del RD 975/2009 para la autorización del plan de restauración. Según este artículo, quien solicite la autorización de un plan de restauración «deberá acreditar a la autoridad competente que, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, dispone de capacidad y de solvencia económica y financiera y técnica o profesional suficiente para asegurar el cumplimiento del plan de restauración». Por ello, el TSJ se remite al artículo 75 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>476</sup> para valorar la acreditación de los requisitos de solvencia económica y financiera, y, en

---

<sup>472</sup> Artículo 4.1 párrafo segundo RD 975/2009. Este requisito se exige respecto al que aspira a ser titular de un derecho minero y que, por tanto, presenta la solicitud de autorización del plan de restauración. Nótese que, no obstante, a nuestro juicio, la regulación del RD 975/2009 resulta un tanto confusa, pues, mientras se establece que quien debe acreditar los requisitos de solvencia técnica y económica es el titular del derecho minero, cuando se habla de la constitución de las garantías, en cambio, se refiere a la entidad explotadora [art. 41]. Asimismo, a la entidad explotadora también se dirigen los deberes de rehabilitación de los espacios afectados y gestión de residuos mineros, que, además, deberá realizar con sus propios medios [arts. 2.2 y 3.1 RD 975/2009]. En cambio, la LOMG, en su art. 32, señala que quien ha de prestar la garantía financiera exigible es el titular de un derecho minero.

<sup>473</sup> Aunque resuelve sobre la falta de acreditación de solvencia técnica y económica respecto al cumplimiento del plan de restauración, sus pronunciamientos son perfectamente extrapolables. En especial, el FJ 11, que analiza específicamente los requisitos que respecto a la solvencia se exigen por el RD 975/2009.

<sup>474</sup> FJ 2.

<sup>475</sup> FJ 10.

<sup>476</sup> Resultaba aplicable por razón temporal, aunque ya está derogada, por lo que, en la actualidad, debe estarse a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

relación a los requisitos de solvencia profesional o técnica, al artículo 76 del mismo texto legal, relativo al contrato de obras, puesto que «se trata de efectuar "trabajos" u obras de restauración paisajística [...] esto es, de obtener un resultado concreto y tangible: la restauración o rehabilitación del entorno tras la finalización de la explotación minera»<sup>477</sup>.

En la actualidad, la remisión debe entenderse efectuada a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Así, en cuanto a la solvencia económica y financiera, el artículo 87 de esta ley establece determinados medios hábiles para acreditarla, como el volumen actual de negocios, la existencia de un seguro de responsabilidad civil, el patrimonio neto o la *ratio* entre activos y pasivos al cierre del último ejercicio económico; y, como medio adicional, en determinadas circunstancias<sup>478</sup>, se establece que se podrá exigir el periodo medio de pago a proveedores del empresario.

Por otra parte, en cuanto a la solvencia técnica, dado que, conforme a la STSJ de Galicia, de 24 de octubre de 2018 (rec. 7382/2014), los trabajos de rehabilitación del espacio afectado son encuadrables dentro del concepto de obra, nos debemos remitir al

---

<sup>477</sup> FJ 11. Según el TSJ, la exigibilidad de los requisitos de solvencia es lógica, «a la vista del interés público inherente a la gestión de los recursos minerales, en el otorgamiento de una concesión minera la Administración debe garantizar la racionalidad de la explotación que se pretenda, máxime cuando se halle con proyectos de tamaño envergadura como el presente, racionalidad que se tutela mediante el análisis riguroso de la solvencia económica y técnica de la solicitante, que en este caso no ha acreditado, puesto que no ha dado cumplimiento al requerimiento que se le hizo con esa finalidad» [FJ 15]. Asimismo, el Informe 13/2014, emitido por la Secretaría para la Unidad de Mercado a raíz de una denuncia formulada al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, considera que «los requisitos de solvencia económica o técnica no pueden ser considerados en sentido general como requisitos económicos prohibidos por el artículo 18 de la LGUM, en la medida en que no se refieran a la realización de pruebas económicas y siempre que sean necesarios y proporcionados. Además, su exigencia es común en el otorgamiento de concesiones para uso privativo de bienes de dominio público, con el objetivo de garantizar que el concesionario cuenta con capacidad suficiente para garantizar la correcta ejecución del proyecto al que se vincula la concesión y, por tanto, puede entenderse como un requisito orientado a proteger una razón imperiosa de interés general, como por ejemplo, la protección del medioambiente. En consecuencia, el requisito de solvencia económica recogido en el artículo 17.1.c) de la LOMG [ahora, art. 18.1.c)], no se puede considerar necesariamente como requisito prohibido por el artículo 18 de la LGUM. Tampoco puede considerarse que *per se* el requisito explicitado en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, sea innecesario y desproporcionado, en cuanto simplemente regula las formas de acreditación de la solvencia, no fijando umbrales sobre variables concretas». Se puede acceder a este informe mediante el siguiente enlace: [mineco.gob.es](http://mineco.gob.es) [última consulta: 10 de abril de 2019].

<sup>478</sup> Cuando se trate de una «sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad» [art. 87.1.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público].

artículo 88 de la ley vigente en materia de contratos del sector público. Este artículo admite los siguientes medios para la acreditación de solvencia técnica:

«a) Relación de obras ejecutadas en el curso de los cinco últimos años, avalada por certificados de buena ejecución...».

«b) Declaración indicando el personal técnico u organismos técnicos, estén o no integrados en la empresa<sup>479</sup>, de los que ésta disponga para la ejecución de las obras acompañada de los documentos acreditativos correspondientes cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación...».

«c) Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación...».

«d) En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato».

«e) Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y del número de directivos durante los tres últimos años...».

«f) Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de las obras...».

## **1.2. La participación e información pública en el procedimiento de autorización del plan de restauración**

Con carácter previo, es preciso delimitar quiénes son los destinatarios de los derechos de información y participación pública en el procedimiento de autorización del plan de restauración. Así, por una parte, la información pública respecto a la autorización del plan de restauración va dirigida al público en general, que consiste en «una o varias personas físicas o jurídicas y a las asociaciones, organizaciones o grupos de esas personas»<sup>480</sup>. Y, por la otra, la participación pública se dirige al público interesado, entendiéndose por éste el «público afectado, o que pueda verse afectado por el proceso

---

<sup>479</sup> Por tanto, se admite la subcontratación en la ejecución del plan de restauración pues, en caso contrario, no se podría acreditar la solvencia técnica por medio de personal técnico u organismos técnicos que no estuviesen integrados en la empresa minera, aun cuando el RD 975/2009, en su art. 2.2, establece que «[l]a entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido [...] queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este real decreto». Así también lo considera QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...*, cit.p. 201, según el cual, la exigencia de acreditar que la explotadora dispone de capacidad económica o técnica, no supone que ésta deba realizar siempre los trabajos de ejecución de forma directa, pues «cabrá la posibilidad de que sea un tercero, por cuenta de aquélla, el que realice esos trabajos...».

<sup>480</sup> Art. 3.7, h) RD 975/2009.

decisorio del presente real decreto, o que tenga un interés en el mismo», así como «las organizaciones no gubernamentales de ámbito medioambiental, siempre que cumplan las disposiciones vigentes previstas que les sean de aplicación».<sup>481</sup>

El artículo 6.1 RD 975/2009 dispone que la autorización del plan de restauración deberá someterse a participación pública, y se establecen dos regímenes diferenciados, según si el proyecto de aprovechamiento de los recursos minerales requiere o no de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. De esta manera, si el proyecto está sometido a evaluación de impacto ambiental<sup>482</sup>, la participación pública relativa al plan de restauración se integrará en el trámite de información pública prevista para la evaluación de impacto ambiental, a fin de evitar duplicidades.

En cambio, si el proyecto no debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental, la participación pública se llevará a cabo en cuanto a la documentación incluida en el plan de gestión de residuos y en el documento de política de prevención de accidentes

---

<sup>481</sup> Art. 3.7, i) RD 975/2009. Según el art. 5.1. g) de la LEA, se entiende por personas interesadas: «1.º Todas aquellas en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la LPACAP. 2.º Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), cumplan los siguientes requisitos: i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental. ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental».

<sup>482</sup> Sobre la participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, *vid.* PALLARÉS SERRANO, Anna (2008). “La participación pública en materia de medio ambiente”. En PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la información pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*. Atelier, pp. 299-348. Asimismo, con un sentido crítico, se pronuncia NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, p. 130, que advierte «la ausencia de toma en consideración de las alegaciones que realizan los participantes», como un síntoma de que «la información pública es percibida por las Administraciones como una mera formalidad». Asimismo, en este mismo capítulo, señala la autora que en materia de evaluación ambiental, la voluntariedad del «scoping», ha supuesto un paso atrás importante pues, en su configuración actual sería «una especie en peligro de extinción» [p. 132], lo que contrasta con la relevancia de este trámite, que había sido puesto de manifiesto por la misma autora en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.). *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*. Atelier, p. 127. La reforma de la LEA operada en virtud de la Ley 9/2018, se destaca como una nueva oportunidad perdida de avanzar hacia una mejor regulación de la participación pública, para hacerla real y efectiva, por VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “La Ley 9/2018, por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 8 de mayo de 2019].

graves<sup>483</sup>, de forma autónoma<sup>484</sup> [art. 6.2 RD 975/2009]. Se echa en falta, por tanto, que no se prevea la participación pública en relación al ámbito material de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, pues, una mayor participación del público en la elección de las modalidades de rehabilitación, podría ayudar decisivamente a integrar la actividad extractiva en el entorno y a que gozase de una mayor aceptación social.<sup>485</sup>

En todo caso, el público debe ser informado de los siguientes aspectos:

- «a) La solicitud de autorización del plan de restauración en el que se incluye la solicitud de autorización de las instalaciones de residuos mineros.
- b) Cuando proceda, el hecho de que la autorización del plan de restauración mencionado en el párrafo a) esté sujeta a consultas con otro Estado Miembro, de acuerdo con el artículo 45.
- c) La identificación de las autoridades competentes responsables de la autorización del plan de restauración citado, de aquellas de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan plantearse observaciones o preguntas y calendario para la presentación de observaciones o la formulación de preguntas.

---

<sup>483</sup> Este último documento, se someterá a participación pública, como es lógico, cuando su existencia sea preceptiva, esto es, cuando estemos ante una explotación que contemple una instalación de residuos de categoría A; Por otra parte, en materia de prevención de accidentes graves, se establecen deberes y derechos específicos de información pública, en virtud del artículo 37.4 RD 975/2009, que transpone el 6.6 de la Directiva 2006/21/CE.

<sup>484</sup> El art. 6.1 RD 975/2009, cuando dispone que en el caso de que el proyecto se someta a evaluación ambiental se integrará en este procedimiento la participación relativa al plan de restauración, no indica qué parte del plan de restauración deberá ser objeto de participación pública. No obstante, a continuación, en su apartado 2º, sí indica qué partes del plan de restauración deben ser sometidas a participación pública en el caso de que no se prevea su integración en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por ello, entendemos que la participación pública será en todo caso respecto al plan de gestión de residuos y el documento de política de prevención de accidentes, bien sea de forma autónoma, o integrada en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, pues, a nuestro juicio, la integración únicamente se configura bajo la pretensión de evitar duplicidades y no para ampliar el ámbito de la participación.

<sup>485</sup> En MOLA, Iñaki; SOPEÑA, Aixa; DE TORRE, Rocío (eds.) (2018). *Guía Práctica de Restauración* ... cit. p. 27 se indica que la participación pública constituye un aspecto sumamente importante para lograr la efectividad y buen desarrollo del proyecto de restauración ecológica, pues «detectar las posibles demandas, necesidades, aspiraciones o expectativas de la población y otros grupos de interés sobre el espacio a restaurar es una información imprescindible para diseñar el proyecto de RE adecuadamente [...]. La participación de los grupos de interés previa al diseño del proyecto supone que estas demandas se pueden implementar, en la medida de lo posible, en el propio diagnóstico, diseño y ejecución del proyecto de RE. Esto se transforma en una mayor aceptación del proyecto, facilitando su desarrollo, tramitación y éxito a medio y largo plazo». También en KEENLEYSIDE, Karen; DUDLEY, Nigel; CAIRNS, Stephanie; HALL, Carol y STOLTON, Sue (2014). *Restauración Ecológica para Áreas Protegidas: Principios, directrices y buenas prácticas*. UICN, p. 15, se apuesta por la participación para lograr la efectividad de la restauración ecológica en áreas protegidas.

- d) Propuesta de la resolución respecto al plan de restauración y a la autorización para la instalación de residuos mineros.
- e) Si procede, descripción de la propuesta de modificación del plan de restauración, y en particular, de las modificaciones que afecten a la instalación o al plan de gestión de residuos.
- f) Una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, o de los medios por los que se informará.
- g) La determinación de los procedimientos de participación pública.»

Además de esta información, «debe ponerse a disposición del público interesado los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad competente durante el trámite de participación pública, así como cualquier otra información adicional relevante para dictar la resolución que sólo esté disponible con posterioridad a la celebración de dicho trámite» [art. 6.5 RD 975/2009].

En todo caso, el período de información pública no será inferior a treinta días, a fin de facilitar que el público interesado pueda participar de forma efectiva [art. 6.3 RD 975/2009]. La participación efectiva del público interesado se materializa en el «derecho a expresar observaciones y opiniones a la autoridad competente antes de que se autorice el plan de restauración y dentro de un plazo, que en ningún caso podrá ser inferior a 30 días desde la publicación del acuerdo de apertura del período de información pública».

Una vez se haya procedido a la información del público y a la participación del público interesado, el órgano minero debe tener debidamente en cuenta las consultas celebradas, a la hora de dictar la resolución que corresponda respecto a la autorización del plan de restauración<sup>486</sup> y, una vez se haya dictado resolución sobre la autorización del plan de

---

<sup>486</sup> Art. 6.6 RD 975/2009. Esta obligación concuerda con lo establecido en el art. 6.5 de la Directiva 2006/21/CE, según el cual «los Estados miembros garantizarán que el público interesado tenga posibilidades reales de participar en una fase temprana en la preparación o revisión del plan de emergencia exterior que se debe elaborar de conformidad con el apartado 3. A tal fin, se informará al público interesado de cualquier propuesta al respecto y se pondrá a su disposición la información pertinente, incluida, entre otras, la relativa al derecho a participar en el proceso decisorio y la relativa a la autoridad competente a la que puedan remitirse observaciones y preguntas. Los Estados miembros garantizarán que el público interesado tenga derecho a expresar observaciones dentro de plazos razonables y que, en la decisión sobre el plan de emergencia exterior, se tengan debidamente en cuenta dichas observaciones. 6. Los Estados miembros garantizarán que se facilite al público interesado, gratuitamente y de oficio, información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención necesaria en caso de accidente; dicha información deberá contener al menos los elementos enumerados en la sección 2 del anexo I. Esa información se revisará cada tres años y, cuando proceda, se actualizará».

restauración, «se deberá informar al público interesado sobre el contenido y motivación de la resolución, por los medios que se consideren adecuados, poniendo a su disposición copia de la misma»<sup>487</sup>.

Por otra parte, se establece un régimen reforzado de participación pública en relación a los planes de emergencia exterior asociados a las instalaciones de residuos de categoría A<sup>488</sup> pues, en estos casos, el trámite de información pública, además de ser preceptivo, «se llevará a cabo en una fase temprana de la elaboración o revisión del plan de emergencia exterior asociado a la instalación» y se deberá informar «al público interesado de cualquier propuesta al respecto», poniéndose a su disposición la información pertinente, en particular, la información relativa a su derecho a participar en el proceso decisorio, así como a quién deberán dirigirse para remitir observaciones y preguntas. En particular, el público interesado tendrá «derecho a expresar observaciones dentro de plazos establecidos» y en la decisión sobre el plan de emergencia exterior se deberán tener en cuenta las observaciones presentadas. Y si, además, las instalaciones de residuos mineros de categoría A pudiesen tener efectos transfronterizos, se deberá garantizar la participación del público del Estado Miembro potencialmente afectado.<sup>489</sup>

En cuanto a las consecuencias de la omisión del trámite de participación pública, éste constituye un trámite esencial del procedimiento, por lo que su omisión determinará la nulidad de pleno derecho de la resolución por la que se proceda a su autorización [art. 47.1.e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante, LPACAP], así como de los restantes actos administrativos que de esta autorización dependan, como lo es el otorgamiento de los derechos mineros, al constituir el plan de restauración una condición especial de los mismos [art. 49.1 del referido texto legal, *a sensu contrario*]<sup>490</sup>. Al respecto se

---

<sup>487</sup> Art. 6.7 RD 975/2009.

<sup>488</sup> Art. 6.8 RD 975/2009.

<sup>489</sup> El art. 45 regula los supuestos de efectos transfronterizos de instalaciones de residuos mineros de categoría A que «pudieran tener efectos adversos significativos en el medio ambiente, y provocar así un riesgo cualquiera para la salud humana, en otro Estado Miembro» o bien cuando un Estado Miembro que pueda verse seriamente afectado lo solicite. En estos casos, «la autoridad debe comunicar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación los datos para la autorización del plan de restauración en el mismo momento en que los ponga a disposición de su propio público nacional, para que éste pueda a su vez comunicarlo al Estado Miembro que pudiera verse afectado o que lo hubiera solicitado. Además, será de aplicación, dentro del trámite de evaluación ambiental que pudiera ser pertinente, lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos». Estas obligaciones son transposición del art. 16 de la Directiva 2006/21/CE.

<sup>490</sup> Art. 49.1 LPACAP: «La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero».

pronuncia la STSJ de Navarra, de 28 de junio de 2018 (rec. 113/2017), que desestima un recurso interpuesto contra la declaración de oficio de nulidad de una resolución por la que se concedía una prórroga de una concesión minera, al haberse omitido el trámite de participación pública respecto al plan de restauración. El recurso se desestima con fundamento en que no puede aprobarse un plan de restauración sin el previo de trámite de participación e información pública, por lo que la ausencia de dicho trámite comporta la omisión de un trámite esencial que determina la nulidad de pleno derecho de la resolución por la que se concedía la prórroga de la concesión. Además, el TSJ añade que «no puede declararse solamente la nulidad de pleno derecho del plan de restauración y mantener la validez de la autorización medioambiental, ni de la prórroga de la concesión, toda vez que el artículo 5.2 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, establece que "la autorización del plan de restauración se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial del título minero..."»<sup>491</sup>.

### **1.3. La resolución del procedimiento de autorización del plan de restauración**

El artículo 5.1 RD 975/2009 establece que la autoridad competente en minería<sup>492</sup> podrá autorizar, exigir ampliaciones o introducir modificaciones en el plan de restauración presentado, «previo informe de la autoridad ambiental competente». Además, señala que «podrán solicitarse, en su caso, informes a otros órganos de la Administración que se consideren necesarios», si bien, cuando existan riesgos para la salud humana, «será preceptivo el informe de la autoridad sanitaria competente». Por tanto, del contenido de este precepto se infiere que el previo informe de la autoridad ambiental competente será obligatorio en todo caso, mientras que el de las autoridades sanitarias solo lo será cuando existan riesgos para la salud humana.<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> FJ 3.

<sup>492</sup> En Galicia, según el art. 16 LOMG, el órgano minero competente para autorizar el plan de restauración será la persona titular de la consejería competente en materia de minas de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>493</sup> Según ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2012). "Los residuos generados por la industria extractiva. Virtudes y deficiencias del marco regulador". *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 94, pp. 296-297, «esta discriminación del informe de la autoridad sanitaria contradice los principios básicos que se enuncian en la norma española y expresamente se reconocen para el plan de restauración, puesto que a lo largo de todo el texto se equiparan los riesgos sobre la salud y ambientales. Desligar las posibles afecciones sobre el medio ambiente de sus consecuencias sobre la salud humana parece obviar la inexorable relación entre la salud y el entorno ambiental, y la imposibilidad de escindir estos dos términos. Incluso sería oportuno que en un sólo informe se pudiera atender a esta doble perspectiva ambiental y sanitaria, de forma que los trámites no se dilataran; este informe único y conjunto exigiría la participación de las autoridades competentes en materia sanitaria y ambiental, y también permitiría la redacción de propuestas coordinadas».

Para proceder a la autorización del plan de restauración, la entidad competente debe valorar si la entidad explotadora cumple todos los requisitos pertinentes del RD 975/2009<sup>494</sup> y, en particular, «deberá comprobar que la gestión de los residuos mineros no entra en conflicto ni interfiere de ninguna otra manera con la aplicación del plan o los planes de gestión de residuos a que hace referencia la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos»<sup>495</sup>.

En lo referente al contenido de la autorización, ésta incluirá la autorización del plan de gestión de residuos, así como la de inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros. Además, deberá indicar de forma clara la categoría con la que se corresponden las instalaciones de residuos, y para ello deberá tener en cuenta tanto la propuesta que se haga por la entidad explotadora (que, como ya vimos, debe figurar en la solicitud de autorización), así como los criterios que se establecen en el anexo II.<sup>496</sup>

Por otra parte, el artículo 8 RD 975/2009 establece un supuesto particular de autorización, aplicable «cuando razones geológicas, geomorfológicas o medioambientales aconsejen la realización de un plan de restauración conjunto para aprovechamientos de recursos minerales realizados por entidades explotadoras distintas». En estos casos, «la Administración podrá imponer la creación de un coto minero de acuerdo con la Ley de Minas y su Reglamento» y «el consorcio correspondiente determinará las obligaciones de cada titular en la ejecución del plan de restauración».

En cuanto al momento de la autorización del plan de restauración, según el artículo 5.2 RD 975/2009, «se hará conjuntamente con el otorgamiento del permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dicho título minero. No podrán otorgarse éstos si a través del

---

<sup>494</sup> Nótese la importancia de la entidad explotadora, frente a la titular del derecho minero, para autorizar el plan de restauración.

<sup>495</sup> Ahora, Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

<sup>496</sup> El anexo II determina los criterios a tener en cuenta para clasificar una instalación de residuos mineros como de categoría A, teniendo en cuenta una evaluación del riesgo, si contiene residuos, sustancias o preparados peligrosos por encima de un umbral determinado. Como se señala en el apartado 2º de este anexo, esta clasificación «podrá verse modificada como consecuencia de los criterios de clasificación que, al amparo de lo previsto en el artículo 22.1.g) de la Directiva 2006/21/CE, se establezcan por la Comisión Europea y que serán de directa aplicación en nuestro ordenamiento». Por ello, en la actualidad, habrá de tenerse en cuenta la Decisión 2009/337/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, relativa a la definición de los criterios de clasificación aplicables a las instalaciones de residuos con arreglo al anexo III de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas [DO L 102 de 22.4.2009, pp. 7-11].

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». Al respecto, la STS de 17 de mayo de 1999 (rec. 11894/1991) indica que la legislación minera «no permite que la Administración otorgue concesiones de explotación sin la previa aprobación de los planes de restauración, cuando estos sean necesarios».<sup>497</sup> Por su parte, la STS de 29 de septiembre de 2010 (rec. 5191/2008) se pronuncia en contra del otorgamiento de una concesión sometida a la condición de que se presentase un plan de restauración, pues esta solución es «la que se deriva de la inmediata y lógica aplicación de las normas reglamentarias que regulan la materia» y la que «mejor protege las exigencias de seguridad jurídica...».<sup>498</sup>

Por último, cabe preguntarse si la autorización del plan de restauración puede entenderse concedida por silencio positivo<sup>499</sup>. Para resolver esta cuestión, traeremos de nuevo a colación la STSJ de Galicia, de 24 de octubre de 2018 (rec. 7382/2014). Esta sentencia, si bien resuelve sobre la solicitud de estimación por silencio de un proyecto de explotación, entendemos que sienta determinados criterios perfectamente extrapolables a la autorización del plan de restauración, pues la autorización de un proyecto de explotación y el plan de restauración son actos administrativos estrechamente vinculados, dado que no podrá aprobarse un proyecto minero sin haberse previamente autorizado un plan de restauración. Esta sentencia analiza si resulta de aplicación la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transpone la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, a relativa a los servicios del mercado interior, a la actividad extractiva y, tras remitirse al concepto de «servicios» que se contienen en los arts. 3.1 de la Ley 17/2009, 4.1 de la Directiva de servicios, y 57 TFUE, concluye que ésta no supone una prestación de servicios a favor

---

<sup>497</sup> FJ 8.

<sup>498</sup> FJ 8. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 27 de enero de 2013 (rec. 599/2005).

<sup>499</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...*, p. 49 [nota a pie n.º 54], se pronuncia respecto a los efectos del silencio administrativo en relación a las concesiones mineras, señalando que su sentido negativo no alcanza «a la falta de resolución a la falta de resolución expresa de cualesquiera otros procedimientos posteriores a la concesión». En la misma obra, p. 77 [nota a pie n.º 98], considera que, en relación a las transmisiones de concesiones, dado que suponen la transferencia de facultades relativas al dominio público, la falta de resolución debe tener efectos desestimatorios. Sobre el sentido negativo del silencio, en relación a una autorización de paralización de la actividad extractiva, se pronuncia la STS de 1 de marzo de 2006 (rec. 6512/2003). De acuerdo con esta sentencia, «resulta patente que las resoluciones administrativas que resuelven los expedientes en materia de solicitudes de suspensión de los trabajos de explotación de recursos mineros, no sólo afectan a intereses económicos privados, por lo que resulta inexcusable la intervención de la Administración para tutelar bienes e intereses constitucionales [...] y la defensa y restauración del medio ambiente...» [FJ 4].

de terceros.<sup>500</sup> Teniendo esto en cuenta, el TSJ concluye que no le resultan de aplicación las normas invocadas por la demandante sobre el libre acceso a las actividades de servicios, rechazando la posibilidad de que el proyecto se pudiese entender aprobado por silencio administrativo.<sup>501</sup>

Según nuestra opinión, la misma conclusión es predicable respecto a la autorización del plan de restauración, no pudiendo entenderse autorizado por silencio positivo, con fundamento en los siguientes motivos: si la autorización previa del plan de restauración es condición del otorgamiento de derechos mineros y respecto a éstos no cabe el silencio administrativo positivo, tampoco sería aplicable respecto a la autorización del plan de restauración, pues están inextricablemente relacionados; Y, además, tampoco sería posible en virtud del artículo 24 de la LPACAP, que impide que se puedan entender estimados por silencio positivo los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando esto tuviera como consecuencia «que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público», o «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente».

## **2. Revisión y modificación del plan de restauración**

De conformidad con el artículo 7 RD 975/2009, «el plan de restauración deberá revisarse cada cinco años por parte de la entidad explotadora»<sup>502</sup>. Nada más se especifica respecto a este trámite de revisión, por lo que consideramos que sería necesario que la normativa autonómica procediese a su desarrollo, de cara a garantizar la seguridad jurídica y la permanente actualización de las condiciones del plan de restauración<sup>503</sup>.

---

<sup>500</sup> El TSJ se remite a la Comunicación de la Comisión Europea sobre la implantación de la Directiva Servicios, de 8 de junio de 2012, que «excluye explícitamente las actividades manufactureras, agrícolas, pesqueras y mineras del ámbito de aplicación de la citada Directiva 2006/123/CE14, al no considerarlas dentro del "sector servicios"». Y, asimismo, señala que «el Instituto Nacional de Estadística (INE) con relación a la vigente Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) distingue de las demás actividades (y entre ellas, de los "servicios") las llamadas "actividades de transformación física y/o mecánica de materiales, sustancias o componentes en nuevos productos". Dentro de ellas se hallan la agricultura, la silvicultura, la pesca, la minería y las industrias manufactureras».

<sup>501</sup> FJ 13.

<sup>502</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...*p. 201 indica que el art. 7, cuando se refiere a que la entidad explotadora deberá revisar el plan de explotación, «debería precisar que en realidad lo que podrá hacer es promover una revisión, la cual, lógicamente, habrá de ser autorizada por el órgano administrativo competente».

<sup>503</sup> Así, por ejemplo, el art. 63 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña establece, respecto a la revisión periódica de las autorizaciones y licencias ambientales, los plazos en los que deberá presentarse la solicitud de revisión, la documentación que debe acompañarse a la solicitud, la previsión de plazos para la resolución del expediente, y las consecuencias

Por otra parte, la Administración deberá revisar las condiciones de autorización del plan de gestión de residuos cada cinco años y, cuando fuese necesario, en función de si concurre alguna de las siguientes circunstancias [art. 5.5 RD 975/2009]:

- «a) Haya cambios sustanciales que afecten a su contenido, en especial a la caracterización de residuos mineros y a la explotación u operación de las instalaciones de residuos mineros.
- b) Los resultados del control de las instalaciones de residuos mineros proporcionados por la entidad explotadora según el artículo 32 así lo recomienden, o bien lo recomiende el resultado de las inspecciones realizadas por la autoridad competente, según lo dispuesto en el artículo 44.
- c) Cuando la información sobre cambios sustanciales en las mejores técnicas disponibles así lo recomiende.»

En cuanto a la modificación del plan de restauración, deberá tener lugar «si se han producido cambios sustanciales que afecten a lo previsto en él, incluidos cambios en el uso final del suelo una vez se concluya el aprovechamiento». Estas modificaciones deberán comunicarse por parte de la entidad explotadora a la autoridad minera, que deberá autorizarlas [art. 7 RD 975/2009]. No especifica el RD 975/2009 cuándo estamos ante una modificación sustancial de un plan de restauración, apuntando únicamente a los cambios en los usos finales del suelo como supuestos que motivarían una modificación sustancial, lo que consideramos que debería ser objeto de mayor detalle, para incrementar la seguridad jurídica<sup>504</sup>.

En la jurisprudencia sí podemos encontrar algunos ejemplos que ayudan a clarificar la cuestión y, en tal sentido, la STSJ de Andalucía, de 28 de noviembre de 2018 (rec. 885/2016), consideró no sustancial la modificación instada por el titular de una explotación que solicitó un cambio en el plan de restauración a consecuencia de la falta de consecución de los resultados esperados con las labores de reforestación, a fin de

---

de la revisión, excluyendo la posibilidad de que un cambio en las condiciones inicialmente impuestas pueda generar algún tipo de derecho indemnizatorio a favor del titular de la actividad.

<sup>504</sup> El artículo 3.7.n) del RD 975/2009 define el concepto de cambio sustancial como todo aquel que se produzca «en la estructura o el funcionamiento de una instalación de residuos mineros que, a juicio de la autoridad competente, pueda tener importantes efectos negativos para la salud de las personas o para el medio ambiente». Sin embargo, esta definición únicamente abarca a las instalaciones de residuos mineros, por lo que sería deseable un mayor desarrollo para clarificar cuándo una modificación de un plan de restauración se trata de una modificación sustancial, pues ello incrementaría la seguridad jurídica.

introducir mejoras técnicas que permitiesen una mejor consecución de los objetivos perseguidos.

Como ejemplo de modificación sustancial, encontramos el supuesto resuelto por la STSJ de Andalucía, de 11 de abril de 2017 (rec. 104/2016), que confirma la resolución administrativa por la que se requería a un titular de la explotación para que procediese a la readaptación del plan de restauración, al haberse producido avances en terrenos no comprendidos en el plan de restauración. A criterio del TSJ, los avances no contemplados en el plan de restauración constituían una modificación esencial<sup>505</sup> en las limitaciones impuestas por el proyecto, y, por tanto, hacían necesaria la readaptación del plan de restauración a la situación real de la explotación mediante su modificación.<sup>506</sup>

Cabe destacar que las modificaciones sustanciales de los planes de restauración también deben someterse a participación pública. Así, según el artículo 6.4 RD 975/2009, «el trámite de información pública será preceptivo cuando se modifiquen las condiciones de la autorización del plan de restauración, y, en particular, las relativas a la instalación o al plan de gestión de residuos, de acuerdo con el artículo 5.5». Por tanto, la participación pública tendrá lugar cuando se modifiquen las condiciones de la autorización del plan de restauración (lo que solo tendrá lugar ante cambios sustanciales) y, cuando, a resultas de una revisión de las condiciones del plan de gestión de residuos, en los supuestos del artículo 5.5 RD 975/2009, se derive la necesidad de su modificación.

---

<sup>505</sup> FJ 4.

<sup>506</sup> También resulta especialmente interesante la STSJ de Madrid, de 29 de junio de 2010 (rec. 154/2008), que resuelve un recurso interpuesto por los propietarios de los terrenos en los que existían unas concesiones activas de explotaciones mineras. Éstos solicitaban, entre otros aspectos, que se condenase a la administración a que modificase el plan de restauración del espacio afectado por las actividades mineras que se realizaban en los terrenos de su propiedad, en el sentido de que los trabajos de restauración a desarrollar dejasen apto el terreno para su posterior urbanización, y no para fines agrícolas, como se contemplaba en el plan de restauración. La pretensión se fundamentaba en que había variado la calificación urbanística de los terrenos. La Administración había resuelto que los solicitantes no estaban legitimados, pues los únicos que podían instar la modificación del plan de restauración eran los titulares de los derechos mineros. Sin embargo, el TSJ determinó que los propietarios de los terrenos sí estarían legitimados para instar la modificación, pues tendrían la condición de interesados en tanto que titulares de derechos o intereses legítimos sobre los terrenos en los que se asientan las explotaciones mineras. Señala el TSJ que «en principio, disponen de interés en ello por cuanto estas peticiones tienden a preservar el estado del terreno o incluso a mejorarlo con vistas a la construcción». Además, indica que la Administración Pública puede proceder a la modificación del plan de restauración para «salvaguardar de oficio los intereses protegidos mediante el Plan de Restauración cuando éste se revela manifiestamente inadecuado por causas sobrevenidas» pues «esa modificación puede obedecer no a intereses meramente privados de índole económica [...] sino a otros superiores de carácter público vinculados a la protección del medio ambiente o a la racional explotación de los recursos minerales» [FJ 3].

### **3. La constitución de garantías para el aseguramiento del cumplimiento del plan de restauración**

Según la STC 45/2015, de 5 de marzo<sup>507</sup>, las garantías financieras o equivalentes «están destinadas a cubrir el coste de la rehabilitación y a asegurar que el titular de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales afronte íntegra y eficazmente su responsabilidad medioambiental»<sup>508</sup>. Su función es disuasoria o preventiva «de conductas potencialmente nocivas para el entorno y la biodiversidad [...] o de daños medioambientales», en consonancia con el principio de que «quien contamina paga». Añade el TC que «desarrollan claramente una de las líneas maestras de la política actual en esta materia: tratan de responsabilizar directamente a la industria, que no ha internalizado históricamente el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras». Por ello, considera que las garantías establecidas por el RD 975/2009, deben considerarse básicas.<sup>509</sup>

A continuación, analizaremos las garantías que, como mínimo exigible, en atención a su carácter de normativa básica, vienen impuestas por el RD 975/2009, las especialidades que en materia de garantías se establecen por parte de la legislación aplicable en Galicia, y, por último, nos aproximaremos a las garantías que resultan exigibles a las instalaciones de residuos mineros en virtud de la legislación en materia de responsabilidad ambiental pues, como señala la referida STC, las garantías exigibles en virtud del RD 975/2009 están «estrechamente vinculadas» a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.<sup>510</sup>

#### **3.1. Según 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.**

Como ya señalamos, no podrán otorgarse derechos mineros sin tener autorizado un plan de restauración, y, una vez autorizado el plan de restauración y otorgados los derechos mineros, no podrán iniciarse los trabajos sin haberse constituido las garantías financieras o equivalentes que aseguren el cumplimiento del plan de restauración [art.

---

<sup>507</sup> Esta sentencia resultó analizada en el capítulo 2, al hilo del estudio de la distribución de competencias en materia rehabilitación de espacios afectados por actividades extractivas.

<sup>508</sup> FJ 6, e).

<sup>509</sup> Además, el TC considera que su finalidad es eminentemente ambiental y que, por tanto, el título competencial para valorar su constitucionalidad sería el del art.149.1.23 CE.

<sup>510</sup> FJ 6, e).

4.2 RD 975/2009]. Con ello se garantiza la disponibilidad de fondos para que, en caso de incumplimiento del plan de restauración autorizado, la autoridad competente pueda hacer efectiva la garantía financiera o equivalente correspondiente y proceder a las labores de rehabilitación del terreno afectado por la actividad minera [art. 41.5 RD 975/2009].

Esta norma reglamentaria obliga a la entidad explotadora a constituir dos garantías financieras o equivalentes para asegurar el cumplimiento del plan de restauración autorizado, cuya regulación se contiene en los arts. 42 y 43 RD 975/2009, con carácter principal. No obstante, en el artículo 41 RD 975/2009 se contienen determinados aspectos comunes a ambas garantías,<sup>511</sup> y que consisten en los siguientes:

- a) En caso de que estemos ante un permiso de investigación, la garantía debe adaptarse a sus condiciones específicas.<sup>512</sup>
- b) Las garantías financieras o equivalentes «serán determinadas por la autoridad competente, de forma independiente, siguiendo los criterios del anexo IV».<sup>513</sup>
- c) Sus formas de constitución «podrán ser, entre otras, depósitos en entidades financieras, bonos y avales emitidos por entidades bancarias y contratos de seguros que cubran la responsabilidad civil de la entidad explotadora derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado».<sup>514</sup>

### **3.1.1. Garantía para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales**

Conforme al artículo 42.1 RD 975/2009, esta garantía está destinada a asegurar que la entidad explotadora haga frente a las obligaciones derivadas de la autorización del plan de restauración en lo que respecta a la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de los recursos minerales.

---

<sup>511</sup> También es común a ambas garantías la posibilidad contemplada en la disposición adicional 6ª RD 975/2009, según la cual «se reconocerán las garantías financieras equivalentes a las previstas en este real decreto, de que dispongan las entidades explotadoras previstas en esta norma establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea».

<sup>512</sup> Art. 41.1, párrafo 2º, RD 975/2009.

<sup>513</sup> Art. 41.2 RD 975/2009. Como señalamos en el apartado 1.1 de este capítulo, el solicitante del título minero, en la solicitud de autorización del plan de restauración, debe incluir una proposición de garantía financiera o equivalente. Según el anexo IV, «las garantías financieras e inspecciones a las que se refiere este anexo se ajustarán a las establecidas en las guías o directrices técnicas aprobadas por la Comisión Europea, con arreglo a lo previsto en el artículo 22.1.c) y d) de la Directiva 2006/21/CE y que serán de directa aplicación en nuestro ordenamiento».

<sup>514</sup> Art. 41.3 RD 975/2009.

Será exigida por la autoridad competente «antes del comienzo de cualquier actividad de laboreo», y para el cálculo de su importe<sup>515</sup> se deberá tener en cuenta «el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar», debiendo garantizarse que, llegado el caso, esta garantía financiera sea suficiente para cubrir el coste de rehabilitación por un tercero independiente.<sup>516</sup>

La constitución de esta garantía resulta exigible a las entidades explotadoras que entren dentro del ámbito de aplicación del RD 975/2009. Y también resulta aplicable esta exigencia a los titulares de aprovechamiento activos<sup>517</sup> a la fecha de entrada en vigor del

---

<sup>515</sup> Respecto a las garantías exigidas legalmente, en VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia. (coord.) (2017). *Bases científico-técnicas...*, cit. p. 240, se señala que las cuantías de las fianzas y avales en ocasiones se aducen como limitantes para los objetivos de la restauración, pues se fijan en función de la superficie de la concesión y su importe resultaría excesivo. Por ello, se señala que «depositar avales únicamente por la superficie en explotación, y no por toda la concesión, podría ser una medida favorable para las empresas, que permitiría disponer de más recursos económicos para la restauración». Sin embargo, a nuestro juicio, una correcta aplicación del art. 42.3 RD 975/2009 que impone que las garantías deberán revisarse en función de las superficies afectadas ya permitiría salvar este inconveniente, pues las superficies afectadas no tienen por qué coincidir con la superficie total que abarque el título minero.

<sup>516</sup> Respecto al cálculo de esta garantía se pronuncia la STS de 20 de septiembre de 2018 (rec. 4396/2017), que resuelve sobre si 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 minero. Según esta STS, «la restauración del territorio, se ha convertido en una prioridad que ha de tenerse presente desde antes del inicio de la actividad, siendo un medio para evitar o reducir los daños sobre la salud de las personas y el medio ambiente, y una oportunidad para dotar de una segunda vida al espacio afectado por la actividad extractiva. Los riesgos intrínsecos a las actividades extractivas obligan a la adopción de todo tipo de medidas para la prevención y la reparación de los daños que se puedan ocasionar, y entre ellas, y por lo que al supuesto se refiere, a la constitución de garantías financieras que aseguren la existencia de los necesarios fondos económicos disponibles para la rehabilitación de los terrenos en el caso de que la autoridad competente deba asumir las labores de rehabilitación (art. 41.4 R.D 975/2009). Por ello esta garantía debe cubrir el coste de estas labores con independencia de las diversas formas o medios posibles para la Administración de llevar a cabo la ejecución las mismas, pues no es el momento de constitución de la garantía el momento en el que se va a decidir y resolver cómo se van a llevar a cabo y por quién, decisión que se adoptara en el futuro y en función de las circunstancias que concurran en ese momento...». Por ello, el TS concluye que «aunque la normativa no se refiera específicamente a la inclusión del IVA para calcular el importe de la garantía, tampoco lo excluye, pues, en definitiva se trata de garantizar que, llegado el caso, la Autoridad competente cuente con medios económicos suficientes para afrontar unas obras que, en principio, está obligada a llevar a cabo la empresa explotadora de los recursos mineros» [FJ 5]. A juicio del TS, en el momento de la fijación de la cuantía de la garantía, la Administración tiene que contemplar «todos los posibles medios de ejecución de los trabajos y fundamentalmente la suficiencia económica de la garantía para poder afrontarlos, suficiencia en la que habrá de incluirse el IVA para el supuesto de la encomienda de los trabajos a terceros, hipótesis que contempla la propia legislación minera». Por ello, declara como 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» [FJ 10].

<sup>517</sup> Esta previsión se contiene en la disposición transitoria 3ª RD 975/2009, y, como vemos, hace referencia a los titulares de aprovechamientos activos. Sin embargo, debe tenerse que, según el art. 41 RD 975/2009, las garantías financieras se constituirán por la entidad explotadora, y, por su parte, el art. 42.5 se refiere expresamente a la entidad explotadora como aquella que puede exigir su devolución finalizada la ejecución del plan de restauración. Por tanto, entendemos que este artículo debería haberse remitido a las entidades explotadoras, y no a los titulares de aprovechamientos activos.

RD 975/2009, que deberían haber cumplido con la obligación de constituir esta garantía financiera antes del 1 de enero de 2010.

En cuanto a su revisión, deberá efectuarse con carácter anual, en función del avance de la rehabilitación y de las superficies afectadas, teniendo en cuenta lo dispuesto por los planes de labores y las fases en que se haya planificado la rehabilitación.

Por lo que se refiere a la vigencia de la garantía financiera<sup>518</sup>, la entidad explotadora podrá solicitar su liberación «una vez finalizada la ejecución del plan de restauración en lo relativo a la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales».<sup>519</sup> Esto es, una vez se hayan rehabilitado los espacios afectados por estas actividades. Cabe destacar que el RD 975/2009 no establece ninguna previsión acerca de cómo ha de acreditarse esta circunstancia, en particular, si es preciso efectuar alguna inspección *in situ*, y tampoco se establece un plazo de garantía para comprobar la efectividad de las medidas adoptadas.<sup>520</sup>

---

<sup>518</sup> El art. 42.4 únicamente se refiere a la liberación de la garantía financiera, sin hacer alusión a las garantías equivalentes, como por ejemplo, la constitución de un seguro de responsabilidad civil. Según nuestra interpretación, es un olvido del legislador, no pudiendo exigirse, al menos en virtud del RD 975/2009, que la garantía equivalente se prolongue temporalmente más allá que la garantía financiera. En cambio, el art. 43, en relación a la garantía relativa a la gestión de residuos y rehabilitación del espacio afectado por las instalaciones de residuos sí se refiere a las garantías financieras o equivalentes.

<sup>519</sup> Art. 42.4 RD 975/2009.

<sup>520</sup> Si bien es cierto que el RD 975/2009 contempla una importante previsión para mantener al titular minero vinculado al deber de restauración, pues de acuerdo con el art. 5.7 «en el caso de cese de las labores por parte de la entidad explotadora por agotamiento del recurso, renuncia al título minero o cualquier causa, la autoridad competente no aceptará la renuncia ni autorizará la caducidad del título o el cese del laboreo en tanto no se haya procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado en lo que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.3, 42 y 43». QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...cit.* p. 203, apunta que con este precepto «parece que se pretende que la entidad explotadora continúe vinculada con la Administración mediante el título habilitante» hasta que «se haya ejecutado el plan de restauración». A nuestro parecer, en realidad, a quien vincula esta cláusula es al titular minero, y no a la entidad explotadora. No obstante, sí resulta relevante a los efectos de mantener viva la acción para exigir el cumplimiento del plan de restauración. Si se declarase caducado el título, las posibilidades de que la titular minera respondiese de una deficiente ejecución del plan de restauración estarían circunscritas al plazo de prescripción que se establece con carácter general en el art. 1964.2 del Código Civil, de 5 años. En tal sentido se pronuncia la STSJ de la Región de Murcia, de 22 de junio de 2018 (rec. 345/2015), según la cual «ciertamente la normativa minera no establece plazo específico de prescripción para el cumplimiento de las obligaciones de presentación de proyecto de abandono de labores y adopción de las medidas de restauración y seguridad sobre las instalaciones mineras, por lo que habría que acudir al artículo 1964.2 del Código Civil (modificado por la Ley 42/2015), que establece un plazo de cinco años para las acciones personales que no tengan plazo especial, pero desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación, y en las obligaciones continuadas de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumpla. Con arreglo a ello el *dies a quo* no puede ser la fecha de la escritura de transmisión de los derechos a Portman Golf, ante su ineficacia por falta de autorización administrativa, sino la de 24 de septiembre de 2014, fecha de declaración de caducidad por la resolución arriba reseñada» [FJ 13]. Por tanto, mientras se mantenga vigente el título minero, estaremos ante una obligación de tracto sucesivo y la prescripción no operaría, pero en cuanto se extinga el título minero, las obligaciones de restauración únicamente serán exigibles durante el plazo general de cinco años.

Por otra parte, para comprender mejor cuándo se produce la liberación de esta garantía financiera, es preciso poner en relación el momento de la finalización de la ejecución del plan de restauración, con el momento del abandono definitivo de las labores de aprovechamiento, contemplado en el artículo 15 RD 975/2009<sup>521</sup>, pues no son coincidentes, a pesar de que en el artículo 2.1 RD 975/2009 se incluye la rehabilitación como una actividad integrante del propio aprovechamiento. La lógica llevaría a pensar que el momento de abandono definitivo de las labores de aprovechamiento conllevaría la de todas las actividades que integran este concepto según el RD 975/2009, pero, como veremos, esto no es así. En tal sentido, el artículo 15 dispone que «al finalizar el aprovechamiento, cuando la entidad explotadora deba proceder a la rehabilitación y abandono definitivos de la explotación, presentará para su autorización ante la autoridad competente en materia de seguridad minera, un proyecto de abandono definitivo de labores en el que se justificarán las medidas adoptadas y a adoptar para garantizar la seguridad de las personas y bienes». Una vez autorizado el proyecto de abandono definitivo, se realizarán los trabajos pertinentes para garantizar la seguridad de las personas y bienes, y si, tras las inspecciones oportunas a realizar por la autoridad competente, se estima que la seguridad está garantizada, se autorizará el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento. Esto supone que el momento de la liberación de las garantías no tiene por qué coincidir con el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento, pues para obtener la liberación de las garantías habrá de acreditarse que efectivamente se ha procedido a la rehabilitación del espacio afectado, y no simplemente que se ha garantizado la seguridad de bienes y personas, que, en cambio, es el requisito exigido para el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento. Por tanto, el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento no incluye la actividad de rehabilitación como parte integrante de estas labores, en contraposición a lo dispuesto en el artículo 2.1 RD 975/2009.

---

<sup>521</sup> El aprovechamiento engloba el «conjunto de actividades destinadas a la explotación, preparación, concentración o beneficio de un recurso mineral, e incluye también las labores de rehabilitación del espacio natural afectado» [art. 2.1, párrafo tercero, RD 975/2009].

### **3.1.2. Garantía para el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros**

Esta garantía se regula en el artículo 43 RD 975/2009 y está destinada a asegurar que la entidad explotadora pueda hacer frente a todas las obligaciones derivadas del cumplimiento del plan de restauración en lo relativo a la gestión de residuos mineros y rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros.

La autoridad competente exigirá su constitución antes del comienzo de «cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos mineros», y su cuantía se calculará «teniendo en cuenta la repercusión ambiental probable de las instalaciones de residuos, en particular la categoría de las instalaciones, las características de los residuos y el uso futuro de los terrenos rehabilitados»<sup>522</sup>. Además, para efectuar este cálculo deberá tenerse en cuenta que su cuantía deberá ser suficiente para que, «de ser necesario, terceros independientes y debidamente cualificados puedan evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación»<sup>523</sup>.

Según la disposición transitoria 1ª RD 975/2009, la obligación de constituir esta garantía financiera es aplicable a todas las explotaciones mineras que tengan instalaciones de residuos en funcionamiento, independientemente de cuándo iniciaron la explotación, si bien aquéllas que ya vinieran siendo explotadas a 1 de mayo de 2008 tendrían de plazo para proceder a su constitución hasta el 1 de mayo de 2014.<sup>524</sup> En cambio, no deberán constituir la aquellas explotaciones que produzcan los siguientes residuos, salvo que se depositen en una instalación de categoría A:

---

<sup>522</sup> El anexo IV RD 975/2009 dispone que «las garantías financieras e inspecciones a las que se refiere este anexo se ajustarán a las establecidas en las guías o directrices técnicas aprobadas por la Comisión Europea, con arreglo a lo previsto en el artículo 22.1.c) y d) de la Directiva 2006/21/CE y que serán de directa aplicación en nuestro ordenamiento». Dado que la Directiva únicamente se refiere a los residuos mineros, y no a la rehabilitación del espacio afectado en general, en realidad, este anexo se refiere únicamente a la garantía del art. 43, aunque no lo especifique expresamente. Sentando lo anterior, para el cálculo de esta garantía deberá tenerse en cuenta lo dispuesto por la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.

<sup>523</sup> También resultará de aplicación lo dispuesto en la STS de 20 de septiembre de 2018 (rec. 4396/2017), a la que en el subapartado anterior hemos hecho referencia, en relación a la inclusión de la partida de IVA para el cálculo de la garantía.

<sup>524</sup> Salvo que, conforme a la disposición transitoria 1ª, apartado 3, RD 975/2009: «a) Hayan dejado de aceptar residuos mineros antes del 1 de mayo de 2006; b) Estén ultimando los procedimientos de clausura de conformidad con la anterior legislación vigente; c) Vayan a quedar definitivamente clausuradas a 31 de diciembre de 2010».

«a) Residuos mineros inertes, residuos mineros no inertes no peligrosos y suelo no contaminado procedentes de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

b) Residuos mineros procedentes de la investigación y aprovechamiento de turba.

c) Residuos mineros no peligrosos procedentes de la investigación de recursos minerales, excepto cuando se trate de la investigación de evaporitas distintas del yeso y anhidrita.»<sup>525</sup>

Por otra parte, esta garantía se revisará periódicamente, en función de los trabajos que sea necesario realizar en los terrenos afectados por las instalaciones de residuos en virtud del plan de restauración autorizado.<sup>526</sup>

Respecto a su vigencia, el artículo 43.4 dispone que «[l]a entidad explotadora, una vez autorizado el cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros, de acuerdo con los artículos 33 y 34, solicitará a la autoridad competente, por escrito, la liberación de las condiciones impuestas por la garantía financiera o equivalente asociada a este concepto, a excepción, si procede, de las referentes al mantenimiento y control posterior a la clausura de la instalación de residuos mineros».

De acuerdo con lo anterior, para comprender cuándo habrán de ser restituidas las garantías, debemos diferenciar el momento de la clausura y cierre de las instalaciones de residuos mineros [arts. 33 y 34 RD 975/2009], del momento en el que finaliza la fase de mantenimiento y control posterior a la clausura de las instalaciones de residuos mineros [art. 35 RD 975/2009]. Para poder autorizarse la clausura y cierre debe presentarse un proyecto definitivo de cierre y clausura, la autoridad competente debe haber realizado en el plazo de un año una inspección final *in situ* y comprobado los informes presentados por la entidad explotadora, y un organismo de control<sup>527</sup> debe haber certificado que se ha procedido a la rehabilitación del terreno afectado por las instalaciones de residuos. Cuando finaliza la fase de mantenimiento y control, estaremos ante la autorización de la clausura definitiva, que se concederá a solicitud de la entidad

---

<sup>525</sup> Son las mismas excepciones que se establecían para la necesidad de presentar un proyecto de cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros. Estos residuos tampoco deben cumplir con un período de garantía posterior a la clausura de la instalación de residuos, como vimos en el capítulo anterior y se establece en los arts. 33 y 35 RD 975/2009.

<sup>526</sup> Art. 43.3 RD 975/2009. En particular, según el art. 14 RD 975/2009, la rehabilitación de los espacios afectados por las instalaciones de residuos se contendrá en el plan de gestión de residuos, dentro del plan de restauración.

<sup>527</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 1.4.

explotadora, para lo que deberá aportar un informe o dictamen de un organismo de control. La autorización de la clausura definitiva procederá una vez autorizado el proyecto de cierre y clausura, ejecutados los trabajos de rehabilitación que en el mismo se describan, y siempre que haya transcurrido el período fijado por la autoridad competente para el mantenimiento y control posterior, que será de, al menos, treinta años, si estamos ante una instalación de categoría A, o de cinco años, en los restantes supuestos. Por tanto, el artículo 43.4 RD 975/2009 señala que el momento de referencia para la devolución de las garantías no es el de clausura definitiva del artículo 35, sino el de la clausura y cierre de los arts. 33 y 34, que es anterior al transcurso del plazo del período de garantía.

Además, se indica que se solicitará «la liberación de las condiciones impuestas por la garantía financiera o equivalente asociada a este concepto a excepción, si procede, de las referentes al mantenimiento y control posterior a la clausura de la instalación de residuos mineros».<sup>528</sup> La expresión «si procede» significa que dependerá del supuesto concreto, y de la valoración que realice la autoridad competente, determinar si las garantías financieras se mantienen hasta que se cumpla el período de garantía. A nuestro juicio, este aspecto debería ser objeto de una normativa que estableciese mayor protección por parte de las CC.AA., pues se permite dejar sin cobertura un período temporal en el que aún existe riesgo de producción de daños al medio ambiente, como resulta inherente a la previsión de un período de garantía, sin perjuicio de que su importe sí pudiera adaptarse a la realidad del peligro que entrañe cada supuesto particular. No obstante, conviene en este punto comprobar cuál es el criterio que se mantiene en la Directiva 2006/21/CE, por cuanto la norma estatal de transposición debe ajustarse a la normativa europea vinculante sobre la materia. Al respecto, el artículo 14.4 de la Directiva dispone que «cuando la autoridad competente apruebe el cierre con

---

<sup>528</sup> La Directiva 2006/21/CE, en su art. 14.4 dispone que «cuando la autoridad competente apruebe el cierre con arreglo al artículo 12, apartado 3, entregará a la entidad explotadora una declaración escrita condonándole la obligación a que se refiere el presente artículo, apartado 1, de constituir una garantía, con la excepción de las obligaciones relativas a la fase posterior al cierre...». Y, en relación a las obligaciones relativas a la fase posterior al cierre, el art. 12.4 dispone que «[l]a entidad explotadora será responsable del mantenimiento, seguimiento, control y medidas correctoras en la fase posterior al cierre durante todo el tiempo que exija la autoridad competente, habida cuenta de la naturaleza y duración del peligro, salvo cuando la autoridad competente decida asumir estas tareas en lugar de la entidad explotadora, una vez cerrada definitivamente una instalación de residuos y sin perjuicio de la legislación comunitaria o nacional en relación con la responsabilidad civil del poseedor de los residuos». Por tanto, la Directiva no contempla excepciones a la posibilidad de que las garantías se posterguen, en la medida que corresponda, hasta la fase de mantenimiento posterior al cierre. En nuestra opinión, la norma estatal, mediante la introducción de la expresión «si procede», genera confusión dónde debiera haber certeza y seguridad jurídica.

arreglo al artículo 12, apartado 3, entregará a la entidad explotadora una declaración escrita condonándole la obligación a que se refiere el presente artículo, apartado 1, de constituir una garantía, con la excepción de las obligaciones relativas a la fase posterior al cierre contempladas en el artículo 12, apartado 4». Por tanto, según la normativa europea las garantías deben mantenerse en la cuantía que se estime oportuno para responder de las medidas de seguimiento, mantenimiento, control y medidas correctivas. En definitiva, con independencia de que la normativa estatal resulte ambigua y confusa, es ésta la interpretación que debe regir sobre la materia y no cabe la liberación completa de la constitución de garantías durante la fase posterior al cierre, y hasta el momento de la clausura definitiva, aun cuando su importe se vea reducido en relación al objeto asegurado.

### **3.2. Según la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia**

El artículo 32 LOMG, establece el régimen de las garantías financieras que se exigen a los titulares de derechos mineros en Galicia, debiendo destacarse que, por la contra, el RD 975/2009 exige<sup>529</sup> la constitución de las garantías respecto a los explotadores de actividades mineras, por lo que, a nuestro juicio, dado que el RD 975/2009 constituye normativa básica, es este criterio el que ha de prevalecer y, por tanto, las garantías deben exigirse a las entidades explotadoras.<sup>530</sup>

En cuanto a su cuantía, se determinará mediante la suma de dos conceptos: uno de ellos responderá del cumplimiento de las obligaciones de financiación y viabilidad de los trabajos mineros<sup>531</sup>; El otro, del cumplimiento del plan de restauración ambiental.

Respecto a la cuantía de la garantía relativa al plan de restauración, se determinará en función de los siguientes criterios: «a) Coste real de todos los trabajos de restauración conforme al proyecto de restauración aprobado; b) Área afectada en cada año de

---

<sup>529</sup> Art. 41.1 RD 975/2009.

<sup>530</sup> Sobre el principio de prevalencia, *vid.* RAMS RAMOS, Leonor (2019). “De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial”. *Revista de Administración Pública*, n.º 208, pp. 101-150.

<sup>531</sup> Esta previsión concreta el requisito fijado en el art. 89, apartado c), del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería que incorpora entre los documentos que deberán presentarse para la solicitud de concesiones de explotación un «estudio de factibilidad y proyecto de aprovechamiento del recurso o recursos de que se trate», detallando que el mismo «incluirá un presupuesto de las inversiones a realizar y estudio económico de su rentabilidad, y fuentes de financiación, con las garantías que se ofrezcan sobre su viabilidad». Su cuantía ascenderá al «4 % del presupuesto de inversión, en caso de una autorización de aprovechamiento o una concesión de explotación, y a un 20 % para los permisos de exploración o investigación».

investigación o de explotación; c) Calendario y programa de ejecución; d) Uso actual y previsto del suelo».<sup>532</sup>

En relación con las fórmulas de constitución de las garantías financieras o equivalentes, no existen diferencias en relación a la regulación establecida en el RD 975/2009<sup>533</sup>, pero sí existen especificaciones respecto a su momento de constitución y liberación.

---

<sup>532</sup> Los criterios de cálculo de la garantía no se ajustan completamente a lo establecido en la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, según la cual, deben valorarse: «a) los efectos probables de la instalación de residuos en el medio ambiente y en la salud humana; b) la definición de los trabajos de rehabilitación que vayan a ser necesarios, incluido el uso que vaya a hacerse de la instalación posteriormente; c) las normas y los objetivos medioambientales que sean aplicables, incluyendo la estabilidad física de la instalación de residuos, las normas de calidad mínimas para el suelo y los recursos hídricos y los índices máximos de liberación de contaminantes; d) las medidas técnicas que sean necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales, particularmente las que se destinen a garantizar la estabilidad de la instalación y a limitar los daños ambientales; e) las medidas requeridas para alcanzar los objetivos durante el cierre y después de él, incluidas las de rehabilitación de los terrenos, en su caso las de tratamiento y seguimiento posteriores al cierre y, si proceden, las de restablecimiento de la biodiversidad; f) la duración estimada de los efectos y las medidas necesarias para su mitigación; g) la evaluación de los costes necesarios para garantizar la rehabilitación de los terrenos durante el cierre y después de él, incluidos, en su caso, los costes de las operaciones de seguimiento o de tratamiento de contaminantes que puedan ser necesarias con posterioridad al cierre». En particular, no se establecen como criterios a valorar: «los efectos probables de la instalación de residuos en el medio ambiente y en la salud humana; las normas y los objetivos medioambientales que sean aplicables, incluyendo la estabilidad física de la instalación de residuos, las normas de calidad mínimas para el suelo y los recursos hídricos y los índices máximos de liberación de contaminantes; las medidas técnicas que sean necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales, particularmente las que se destinen a garantizar la estabilidad de la instalación y a limitar los daños ambientales; medidas de restablecimiento de la biodiversidad, la duración estimada de los efectos y las medidas necesarias para su mitigación; y los costes de las operaciones de seguimiento o de tratamiento de contaminantes que puedan ser necesarias con posterioridad al cierre de la instalación de residuos». No obstante, dado que se trata de una Decisión, los criterios serán de aplicación directa, y las garantías deben ajustarse a los mismos. Sobre el incumplimiento de decisiones de la Unión Europea, y su control de cumplimiento por parte de los tribunales de justicia españoles, en tanto que normativa directamente aplicable, *vid.* STS de 9 de julio de 2018 (rec. 599/2017).

<sup>533</sup> En el art. 32.2 LOMG se indica que «podrán constituirse mediante fondos de provisión internos constituidos por depósito en entidades financieras y garantías financieras en custodia de un tercero, tales como bonos y avales emitidos por entidades bancarias, así como contratos de seguros que cubran la responsabilidad civil de la entidad explotadora derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado». Asimismo, en línea con lo establecido por el RD en su art. 41.4, el art. 32.5 indica que «la garantía financiera o equivalente se constituirá de forma que se asegure la existencia de fondos fácilmente disponibles en cualquier momento por parte de la autoridad competente para la rehabilitación de los terrenos afectados». Respecto a los seguros de caución para garantizar la rehabilitación, en Galicia se dictó la instrucción 3/2013 de 12 de abril, por la que se comunican los criterios de la Dirección Xeral de Industria, Enerxía e Minas relativos a las condiciones y requisitos a exigir para la admisión de los seguros de caución como garantía financiera con el objeto de asegurar el cumplimiento del plan de restauración autorizado en aplicación del Real decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. Entre las importantes previsiones que contiene esta orden, destaca la exigencia de requisitos subjetivos respecto a la entidad aseguradora, a fin de garantizar su solvencia, y la previsión de que las pólizas contemplen los siguientes aspectos: a) que el asegurador asuma el compromiso de indemnizar al asegurado al primer requerimiento; b) que la falta de pago de la prima no posibilite la resolución del contrato ni la liberación del asegurador en caso de siniestro; c) que en caso de que el asegurador decida no renovar el seguro, deba comunicárselo al asegurado (la Administración), con un plazo de, al menos, 6 meses de antelación.

Respecto al momento de constitución de la garantía, el artículo 32.1 de la LOMG indica que deberá hacerse antes de la comunicación de inicio de los trabajos. Por su parte, el RD 975/2009 señala, en su artículo 4.2, que no podrán iniciarse los trabajos hasta tener constituidas las garantías que aseguren el cumplimiento del plan de restauración, y los artículos 42 y 43 se refieren, respectivamente a que la constitución de las garantías será exigida por la autoridad competente «antes del comienzo de cualquier actividad de laboreo», y «antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos mineros». La LOMG, opta, por tanto, porque se constituyan las garantías en la cuantía y modo que se hubiese determinado en el título minero<sup>534</sup>, sin que se especifique un plazo para hacerlo<sup>535</sup>. Según nuestro parecer, establecer un plazo para la constitución de las garantías sería una medida que permitiría facilitar el control del cumplimiento de esta importante obligación, forzando a las entidades explotadoras a que procediesen a su constitución en un plazo prudencial, como así se hacía por la LOMG en su inicial redacción.<sup>536</sup>

Por otra parte, en cuanto a la liberación de garantías, la LOMG determina que «una vez finalizada la ejecución del plan de restauración, la entidad explotadora solicitará a la autoridad competente, por escrito, la liberación de la garantía financiera correspondiente. Esta emitirá informe motivado en el plazo de dos meses».<sup>537</sup> En nuestra opinión, la legislación autonómica debería establecer de forma expresa la necesidad de que la rehabilitación sea comprobada *in situ* por la administración competente, y, asimismo, debería contemplar expresamente la fijación de un período de garantía

---

<sup>534</sup> Artículo 28.1.c) LOMG.

<sup>535</sup> En cuanto al incumplimiento del deber de constituir la garantía con anterioridad al inicio de las labores, entendemos, que en la actualidad, conforme a la LOMG, puede ser una conducta tipificable según el art. 58.g), como una infracción grave, dado que las garantías forman parte del contenido de los derechos mineros [art. 28.1.d)], y este artículo tipifica como tal «el incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de los derechos mineros, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión». Incluso podríamos estar ante una infracción muy grave, de conformidad con el art. 59.b), al poder suponer la creación de un «riesgo alto e inminente para la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente». Iniciar las labores mineras, sin un seguro que cubra la eficacia de la restauración, puede llegar a poner en grave peligro la adecuada restauración del medio ambiente, sin perjuicio de que se atiendan a las circunstancias concurrentes a los efectos de valorar la idoneidad del peligro.

<sup>536</sup> Con la redacción anterior a la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, se establecía que la garantía debía constituirse en el plazo de un mes desde la notificación del otorgamiento del derecho minero. La Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, establece un plazo de dos meses desde el otorgamiento del derecho minero [art. 40.1].

<sup>537</sup> La redacción anterior a la Ley 5/2017, 19 octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, establecía que «el plazo de la garantía se fijará en función de criterios técnicos derivados de los trabajos mineros y de la ejecución del plan de restauración».

respecto a las labores de rehabilitación<sup>538</sup>, como así viene impuesto para las instalaciones de residuos mineros en virtud del RD 975/2009. Si para la construcción de edificios existe una garantía decenal, no menos difícil nos parece la rehabilitación de espacios naturales afectados por actividades mineras, mediante las que se puede afectar a ecosistemas que no funcionan a base de códigos técnicos de edificación y cuya recuperación y adaptación depende de múltiples factores que impiden que, con la mera comprobación de que se han ejecutado las medidas impuestas por el plan de restauración, se pueda realizar una valoración realista de su eficacia. Por tanto, dado que la obligación de rehabilitación no debe ser entendida como una obligación de medios, sino de resultado, las garantías deberían extenderse hasta que se pueda valorar adecuadamente la eficacia de las medidas ejecutadas, sin perjuicio de que su importe se adecúe en virtud de las dificultades intrínsecas a cada concreta rehabilitación y en función del riesgo objetivo.

Finalmente, en virtud del artículo 33 LOMG se impone la necesidad de que los titulares de derechos mineros suscriban un seguro de responsabilidad civil, respecto al cual sí se prevé un plazo de 30 días para su constitución. Esta previsión no se contempla en la legislación básica estatal, por lo que entendemos que constituye normativa destinada a una mayor protección ambiental. La finalidad de este seguro es «hacer frente a los daños que puedan causar a las personas, los animales, los bienes o el medio ambiente».

---

<sup>538</sup> En cambio, la anterior normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras sí contemplaba determinados períodos de garantía aplicables a la rehabilitación. Así, según el art. 7 de la Orden de 13 de junio de 1984 sobre normas para la elaboración de los planes de explotación y restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos «El órgano administrativo competente en minería establecerá un período de garantía sobre la ejecución del Plan de Restauración en función de los criterios técnicos derivados de los diversos trabajos de restauración a efectuar. Para las fases de acondicionamiento de la tierra vegetal y revegetación este plazo no será inferior a tres años ni superior a cinco. Una vez concluido dicho plazo, que puede establecerse por zonas dentro del conjunto de terrenos a restaurar, y comprobado por el órgano competente en minería la correcta realización del Plan, los titulares de la explotación quedarán libres de los compromisos adquiridos como consecuencia de la explotación realizada». También resulta interesante en este punto la normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid consistente en la Orden 5282/2002, de 25 de julio, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, sobre avales para responder de la restauración del espacio natural de explotaciones mineras y depósitos de lodos, así como los relativos a pólizas de seguro para los depósitos de lodos, que establece en su art. 3.4 un período de garantía aplicable a la restauración, debiendo estar «comprendida entre dos y cinco años y será determinado mediante Resolución motivada del Director General de Industria, Energía y Minas en función del tipo de restauración proyectada, superficie afectada, especies a plantar o sembrar, dificultad de agarre de las plantaciones previstas, estabilidad de suelos y taludes, protecciones de las zonas húmedas que deban quedar sin relleno, etcétera. La citada resolución contendrá todos los requisitos y circunstancias que deban ser observados por el titular». Sobre las consecuencias de la omisión de resolución motivada para determinar el período de garantía, *vid.* STSJ de Madrid, de 28 de febrero de 2017 (rec. 156/2015), FJ 6. También la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas de Cataluña contempla un período de garantía de entre tres a cinco años [art. 8.5].

En cuanto a su cuantía, será fijada por «el órgano minero competente, de acuerdo con los riesgos derivados de las labores de exploración, investigación o explotación y, especialmente, de la gestión de los residuos generados por la explotación», si bien, reglamentariamente, se establecerán «los riesgos, criterios y condiciones para fijar la cuantía que habrá de cubrir dicho seguro de responsabilidad civil y su revisión».<sup>539</sup>

### **3.3. Compatibilidad de las garantías para la el cumplimiento del plan de restauración con la garantía impuesta por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental**

A las explotaciones que cuenten con instalaciones de residuos mineros también les resulta aplicable la garantía financiera regulada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (en adelante, LRA). Por ello, el RD 975/2009 contempla previsiones específicas en torno a la compatibilidad entre las garantías reguladas por ésta, y la asociada a la responsabilidad ambiental. En tal sentido, dispone que resultan independientes, si bien «la garantía que se establezca en virtud de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, deberá tener en cuenta la cobertura otorgada por las otras garantías de forma que no se produzca una múltiple cobertura del mismo riesgo o quede algún riesgo pendiente de asegurar».<sup>540</sup> Asimismo, estas garantías podrán integrarse en una única, pero, en todo caso, la cantidad que se destine a hacer frente a las obligaciones impuestas para el cumplimiento del plan de restauración, debe «quedar claramente delimitada y fácilmente disponible...».<sup>541</sup>

Las garantías exigidas en desarrollo de la LRA, se establecen en el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, y, según su redacción actual<sup>542</sup>, están 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».

---

<sup>539</sup> Aun constituyendo una garantía que se exige más allá de la normativa básica estatal, y que, por tanto, busca establecer un mayor nivel de protección, su regulación es susceptible de mejora. Así, se podría prever la obligación de que en la contratación de estos seguros se debiesen incorporar cláusulas que estableciesen el deber de que la entidad aseguradora notificase los impagos al asegurado, que sería la Administración, a fin de que ésta pudiera reaccionar ante el riesgo creado derivado de una eventual falta de aseguramiento, o la notificación al asegurado de la decisión de no renovación de la póliza, para evitar períodos de no cobertura. De este modo, se facilitaría el control por parte de la Administración respecto al correcto cumplimiento de la obligación de contratación de este seguro.

<sup>540</sup> Art. 41.6 RD 975/2009.

<sup>541</sup> Art. 41.7 RD 975/2009.

<sup>542</sup> En virtud de su art. 37.2.a), apartado 3º.

Consideramos necesario llamar la atención sobre las relevantes modificaciones que respecto a esta garantía se introdujeron con el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, así como por la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental<sup>543</sup>. De entre las modificaciones introducidas destacaremos el hecho de que se amplió notablemente el ámbito de aquellas actividades que no deben prestar garantía financiera ni proceder a un análisis de riesgos medioambientales, y, precisamente, dentro de las nuevas actividades excluidas, se encuentran numerosas actividades mineras<sup>544</sup>; Y, por otra parte, se procedió a eliminar el control administrativo *ex ante* en la determinación de la cuantía de las garantías.<sup>545</sup>

El pretexto para la reforma consistió en que «resultaba desproporcionado» exigir cumplir con las obligaciones de prestar garantía financiera y de realizar un análisis de riesgos a aquellas actividades que se estimaba que tienen un escaso potencial de producir daños medioambientales, y un bajo nivel de accidentalidad. El resto de

---

<sup>543</sup> Sobre la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, *vid.* SERRANO LOZANO, Rubén; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2015) “Legislación básica de medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Aranzadi, pp. 295-300; GARCÍA AMEZ, Javier (2016) “Responsabilidad ambiental: el sistema cumple diez años”. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, pp.753-768.

<sup>544</sup> Puede comprobarse que esta era una reivindicación que venía haciendo la Federación de Áridos, para la que la reforma de la Ley de Responsabilidad ambiental supuso «un éxito en la defensa de los intereses del sector de los áridos, al que se le reducen enormemente las exigencias respecto a la legislación aprobada inicialmente en los años 2007 y 2008», según se refleja en su página web. [28 de febrero de 2019]. <http://www.aridos.info/noticia.html?news=10>

<sup>545</sup> Señalan LOZANO CUTANDA, Blanca; SERRANO LOZANO, Rubén (2016). “Legislación básica de medio ambiente”. *Observatorio de políticas ambientales 2016*, p. 311, que «con esta modificación se elimina todo control previo en el análisis de los riesgos medioambientales y la constitución de la garantía financiera obligatoria: a partir de ahora bastará con una declaración responsable del propio operador de haber llevado a cabo este análisis de acuerdo con la normativa y de haber constituido la garantía financiera, cuyo procedimiento de cálculo simplifica también este Real Decreto». Con el texto inicial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, el art. 24 atribuía «a la autoridad competente la responsabilidad de establecer la cuantía de la garantía financiera para cada tipo de actividad, en función de la intensidad y extensión del daño que se pueda ocasionar». Ahora, el art. 24 dispone que la cantidad que deberá quedar garantizada, será determinada por el operador, de conformidad con los criterios establecidos reglamentariamente, quien, además, deberá comunicar la constitución de la garantía financiera a la autoridad competente. Por otra parte, según la nueva redacción del art. 33, el operador deberá presentar ante la autoridad competente una declaración responsable de haber realizado las operaciones previstas para la determinación de la cuantía de la garantía, eliminándose el procedimiento de la verificación de los análisis de riesgos medioambientales por un organismo acreditado.

modificaciones se fundamentan en la búsqueda «de reducir las cargas administrativas a los operadores y de simplificar los procedimientos administrativos».<sup>546</sup>

Sin embargo, a nuestro juicio, las reformas introducidas suponen una clara manifestación regresiva del derecho ambiental, pues implican que ya no deberán prestar garantía financiera ni realizar un análisis de riesgos operadores que anteriormente sí se encontraban obligados a hacerlo, y, asimismo, se eliminan determinados mecanismos de control destinados a garantizar que las sumas aseguradas fuesen adecuadas para cubrir los riesgos potenciales de las actividades.<sup>547</sup> Aunque las actividades que siguen sujetas al régimen de prestación de garantía financiera obligatoria son aquéllas que mayor peligrosidad entrañan, esto es, las instalaciones de residuos mineros de categoría A, al momento de aprobación de la norma se consideró necesario que todas las actividades de gestión de residuos de industrias extractivas prestasen garantía financiera. Si bien el derecho ambiental no tiene por qué ser inmutable, las modificaciones que introduzcan variaciones en el nivel de protección ambiental dispensado deben ser adecuadamente justificadas en base a un interés prevalente, acreditado y general, y no pueden mermar el núcleo esencial del principio de conservación y mejora del medio ambiente<sup>548</sup>. En este caso, los argumentos sobre los que se pretendió sostener la reforma carecen de una fundamentación sólida, pues debe tenerse en cuenta que en el momento de la reforma ni siquiera había entrado en vigor la exigencia de prestar garantías financieras<sup>549</sup>, por lo que difícilmente se pudo constatar su desproporción. Además, no puede afirmarse que

---

<sup>546</sup> Apartados II y VI de la exposición de motivos del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.

<sup>547</sup> SEO BIRDLIFE, *La situación de la minería en España*, 2018, p. 18, destaca que ya no deberán prestar garantía financiera obligatoria ni realizar un análisis de riesgos numerosas canteras, graveras, plantas de hormigón, de mortero, etc.

<sup>548</sup> En tal sentido se pronuncia la STS de 10 de julio de 2012 (rec. 2483/2009) en relación a los suelos especialmente protegidos. Esta sentencia, tras señalar que el principio de no regresión tiene como finalidad «proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental», afirma que, con apoyo en el art. 45 de la Constitución Española, «el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos». Según esta STS, el principio de no regresión vendría reconocido en virtud de la normativa europea [preámbulo y arts.3.3, 3.5 y 21.d) del TUE, arts. 4.e) y 11, 191 a 193 TFUE], art. 45 de la Constitución Española, y en otros textos de Derecho positivo interno, como el art. 2 del por entonces vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, que ahora se corresponde con el art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (FJJ 7 y 8).

<sup>549</sup> *Id.* Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 1 y 2, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, y por la que se modifica su anexo.

las actividades e instalaciones que ahora se excluyen de la obligación de prestar garantía financiera no entrañen riesgos medioambientales significativos, ya que, precisamente, la LRA contempla la exigencia de responsabilidad objetiva para la gestión de residuos de industrias extractivas<sup>550</sup> en atención a su peligrosidad inherente, sin diferenciación entre categorías y sin exclusiones.

---

<sup>550</sup> En el anexo II se contemplan las actividades a las que se refiere el art. 3.1 de LRA, respecto a las cuales se aplicará lo dispuesto en la norma, aunque no exista dolo, culpa o negligencia. En particular, en el apartado 14, del anexo II, figura «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».

## CAPÍTULO V

### **El plan de restauración (III): El control de cumplimiento del plan de restauración y potestades del órgano minero de Galicia ante su incumplimiento**

Una vez hemos abordado el contenido material del plan de restauración en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, así como los principales aspectos procedimentales relacionados con su autorización, revisión, modificación y constitución de garantías para asegurar su adecuado cumplimiento, en este capítulo analizaremos los aspectos de la intervención administrativa relacionados con el control del cumplimiento del plan de restauración. Asimismo, estudiaremos las posibilidades de actuación que tiene a su alcance el órgano minero para reaccionar ante la constatación del incumplimiento de estas obligaciones.

Por tanto, se trata de un capítulo en el que se analizarán las principales competencias de ejecución en relación al plan de restauración, y que se atribuyen, principalmente a las CC. AA., pues, como dejamos sentando en el capítulo segundo de este trabajo, el título competencial prevalente en el RD 975/2009 es el de medio ambiente<sup>551</sup>. En atención a lo expuesto, nos detendremos especialmente en el estudio de las competencias de ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma de Galicia.

Como se deriva del estudio realizado en el capítulo primero de este trabajo, la situación de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, en el caso de Galicia, se aleja en muchos supuestos<sup>552</sup> de los objetivos perseguidos con la aprobación del RD 975/2009, y del propio cumplimiento del deber de restaurar el medio ambiente, contemplado en el artículo 45.2 de la Constitución Española. Aun cuando a lo largo de los capítulos precedentes hemos ido poniendo de manifiesto diversos aspectos que podrían ser objeto de mejora, tanto en lo que respecta al contenido material del plan de restauración (en particular, en relación a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras), como en relación a sus aspectos procedimentales, lo cierto es que los problemas de eficacia se deben, en buena medida, no tanto a aspectos inherentes a la propia normativa aplicable, sino a una falta de control y reacción adecuada ante su incumplimiento<sup>553</sup>. Por ello, consideramos que resulta imprescindible conocer cuáles

---

<sup>551</sup> STC 45/2015, de 5 de marzo (*vid. supra* capítulo 2.1)

<sup>552</sup> *Vid. supra* capítulo 1, apartado 5.

<sup>553</sup> Pero esto no ocurre únicamente con las actividades mineras, sino que es un problema que afecta, en general, a la normativa ambiental. Al respecto, CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en

son los mecanismos que permiten controlar el cumplimiento del plan de restauración y reaccionar cuando éste no resulta adecuadamente cumplido, a fin de comprender en qué medida se puede avanzar de cara a mejorar su eficacia.

## 1. El control del cumplimiento del plan de restauración

De nada sirve establecer obligaciones para proteger el medio ambiente si, ante su incumplimiento, no se reacciona de un modo eficaz y, para poder articular esta respuesta, resulta paso previo, esencial e ineludible, la función administrativa de inspección. REBOLLO PUIG la define como aquella mediante la que «se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, prepara la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten»<sup>554</sup>

Por otra parte, la inspección y las obligaciones de seguimiento no cumplen únicamente la función de preparar la reacción administrativa, sino que sirven a otros importantes propósitos. Así, también cumplen una función preventiva o disuasoria<sup>555</sup> pues el hecho de que exista un mecanismo de control eficaz, elimina la sensación de impunidad y conmina a las entidades explotadoras a ajustarse a la legalidad, a fin de evitar la imposición de sanciones u otra clase de reacción a cargo de la Administración, como la declaración de caducidad del título minero.

No obstante, a pesar de su extraordinaria importancia,<sup>556</sup> el elevado grado de incumplimiento de la normativa ambiental deja entrever una falta de eficacia

---

materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 43, indica que «[c]iertamente, una cosa es la norma y otra cosa es la realidad de su aplicación. Resulta innegable que uno de los principales problemas que aquejan al Derecho ambiental es el de su aplicación efectiva 1 [...] [d]e este modo, la solución de los problemas ambientales no pasa tanto por la aprobación de nuevas normas, sino por conseguir la aplicación efectiva de las ya existentes». A juicio de PRIEUR, Michel (2010). “El nuevo principio de ‘no regresión’ en Derecho ambiental”, p. 70 <[unizar.es](http://unizar.es)> [última consulta: 12 de mayo de 2019] «es frecuente el incumplimiento de sus objetivos debido a una vulneración directa del Derecho existente o de una pasividad de las autoridades administrativas que no ejercen correctamente su obligación de control. La ausencia de eficacia del derecho aplicable ya constituye por sí misma una regresión».

<sup>554</sup> REBOLLO PUIG, Manuel (2013). “La actividad inspectora”. En: DIEZ SANCHEZ, Juan José (coord.). *Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública, p. 56.

<sup>555</sup> Según la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros [OJ L 118, 27.4.2001, p. 41–46], el «hecho de que existan sistemas de inspección y que las inspecciones se lleven a cabo de una manera eficaz sirve de disuasión para que no se produzcan infracciones medioambientales...» [considerando 7]. También lo indica URETA GARCÍA, Agustín (2016). “Potestad inspectora y medio ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 54, p. 5.

<sup>556</sup> La importancia de la inspección se ha visto acentuada con la reducción de los mecanismos de intervención administrativa previa, a raíz de la aprobación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006. Al respecto, *vid.* CASADO

generalizada de la función de inspección.<sup>557</sup> Por ello, continúa siendo predicable la lúcida afirmación de FERNÁNDEZ RAMOS, según la cual, «la solución de los problemas ambientales, como tantos otros, no pasa tanto por la promulgación de nuevas normas como por la aplicación efectiva de las normas ya existentes».<sup>558</sup>

A continuación, analizaremos la regulación que respecto a la inspección y control del plan de restauración se contiene en la normativa europea, estatal y autonómica de Galicia, realizando un análisis crítico de la misma, a fin de apuntar los aspectos que, a nuestro parecer, deberían ser objeto de mejora. Asimismo, dado que en virtud de la normativa aplicable se contempla la intervención de organismos de control autorizados (OCAs) para el control del cumplimiento del plan de restauración, estudiaremos los aspectos principales de su régimen jurídico, y las principales problemáticas que plantea su empleo y regulación. Por último, se abordará la participación del público en relación al cumplimiento del plan de restauración, destacando, por una parte, su importancia y

---

CASADO, Lucía (2013). “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”. En: SANZ LARRUGA, Javier (dir.); GARCÍA PÉREZ, Marta (dir); PERNAS GARCÍA, Juan José (dir); RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (pr.). *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, p. 152; CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, p. 52; DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017), Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 313, pp. 180-181; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack premium o pack básico ¿Ordenamiento ambiental dual?”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 38, p. 315.

<sup>557</sup> La falta de eficacia de la inspección en materia ambiental es generalizada y no únicamente circunscrita al ámbito estatal. En tal sentido, en el informe del UNEP (2018). *Environmental Rule of Law... cit.* p. 3 se indica que «mientras que las leyes medioambientales aumentan, muy a menudo existen únicamente en el papel y son inefectivas. En muchos casos, las leyes que han sido aprobadas tienen determinadas carencias que impiden su efectiva implementación» [la traducción es nuestra]. En cuanto a la motivación de estas carencias, se señalan «la falta de claridad en cuanto a las obligaciones que se imponen» o la falta de un control efectivo del cumplimiento de la normativa ambiental, indicándose como causa de ello la falta de voluntad política, o la insuficiente capacidad de investigar [p. 70]. En este mismo sentido, el informe de IMPEL (2017). *A survey on practitioners' views about the implementation challenges with environmental legislation, their underlying reasons and ways to improvement: 2017*, p. 50, indica que «la insuficiente capacidad de los responsables de control del cumplimiento, sigue constituyendo la principal barrera para conseguir una efectiva implementación de las leyes ambientales» [la traducción es nuestra]. Disponible en: [impel.eu](http://impel.eu) [última consulta: 10 de mayo de 2019].

<sup>558</sup> FERNANDEZ RAMOS, Severiano (2006). “La inspección ambiental”. En: ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho de Medioambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p.134. Durante los años posteriores a la realización de la afirmación realizada por este autor, los esfuerzos de la doctrina administrativista por mejorar la eficacia de la inspección ambiental han sido notables. Al respecto, *vid.*, por todos, CASADO CASADO, Lucía; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016). “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas”. En: SANZ LARRUGA, Francisco Javier y PERNAS GARCÍA, Juan José (dirs); SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer (coord.). *Derecho ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover* pp. 117-202. CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, pp. 66-74; DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017), Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 313, pp. 159-179. No obstante, a pesar de todas las aportaciones, y del tiempo transcurrido, los avances son lentos, y escasos.

posibilidades, y, por la otra, las carencias y dificultades que se detectan y que impiden el despliegue de todo su potencial.

### **1.1. Según la normativa europea**

Como detallamos en el capítulo segundo de este trabajo, la normativa europea aplicable al ámbito del plan de restauración, en lo relativo a la gestión de residuos mineros, consiste en la Directiva 2006/21/CE sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas. En su virtud, se establecen determinadas obligaciones en relación a la inspección, que los EE. MM. deben proceder a incorporar a sus respectivos ordenamientos jurídicos. En particular, en relación a las instalaciones de residuos, se contemplan los siguientes requisitos:

- a) Registro de los controles de seguimiento e inspecciones: El artículo 11.2 de la directiva impone que «se llevará un registro de los controles de seguimiento y las inspecciones [...], junto con los documentos referentes a la autorización, para garantizar la transmisión adecuada de información, sobre todo en caso de cambio de la entidad explotadora».<sup>559</sup>
- b) Deberes de información impuestos a la explotadora: De conformidad con el artículo 11.3 de la directiva, «con la frecuencia que determinará la autoridad competente y, en cualquier caso, al menos una vez al año, la entidad explotadora, basándose en datos globales, informará a las autoridades competentes de todos los resultados del seguimiento, a fin de demostrar que se cumplen las condiciones de la autorización y de mejorar el conocimiento del comportamiento de los residuos y de la instalación de residuos».
- c) Deberes de seguimiento aplicables tras el cierre de una instalación de residuos mineros: De acuerdo con el artículo 12.4 de la directiva, «la entidad explotadora será responsable del mantenimiento, seguimiento, control y medidas correctoras en la fase posterior al cierre durante todo el tiempo que exija la autoridad

---

<sup>559</sup> Según el art. 11.2.c) de la Directiva 2006/21/CE, la autoridad competente debe asegurarse de que cuando se construya una instalación de residuos o se modifique la preexistente, la entidad explotadora asegure que «existen planes y disposiciones adecuados para el seguimiento y la inspección periódicos de la instalación de residuos por personas competentes, así como para intervenir en caso de que se detecten indicios de inestabilidad o de contaminación del agua o del suelo». Esta misma obligación viene impuesta en virtud del art. 17.2 de la directiva, según el cual, «los Estados miembros exigirán a la entidad explotadora que lleve un registro actualizado de todas las actividades de gestión de residuos y que lo ponga a disposición de la autoridad competente para su inspección y para garantizar que, en caso de que cambie la entidad explotadora durante la gestión de la instalación de residuos, haya un traspaso apropiado de la información actualizada pertinente y del registro de la instalación».

competente, habida cuenta de la naturaleza y duración del peligro, salvo cuando la autoridad competente decida asumir estas tareas en lugar de la entidad explotadora, una vez cerrada definitivamente una instalación de residuos...». Asimismo, conforme al artículo 12.6 de la directiva, «tras el cierre de una instalación de residuos, la entidad explotadora notificará a la autoridad competente sin demora cualquier suceso o circunstancia que pueda afectar a la estabilidad de la instalación de residuos y cualesquiera efectos medioambientales significativos adversos revelados por los procedimientos de control y seguimiento de la instalación de residuos...», y «en los casos y con la frecuencia que determine la autoridad competente, la entidad explotadora remitirá, atendiendo a los datos globales, todos los resultados del seguimiento a las autoridades competentes a fin de demostrar que se cumplen las condiciones de la autorización y de mejorar el conocimiento sobre el comportamiento de los residuos y de la instalación de residuos».

- d) Inspecciones por la autoridad competente: Según el artículo 17 de la directiva, los EE. MM. deben garantizar que, antes del comienzo de las actividades de vertido, a partir de este momento y durante la fase posterior al cierre, se realicen inspecciones por la autoridad competente, con la periodicidad que determine cada EE. MM. En todo caso, se especifica que «un resultado afirmativo no reducirá en modo alguno la responsabilidad de la entidad explotadora conforme a las condiciones de la autorización».

Por otra parte, la Directiva 2006/21/CE prevé que la Comisión establezca directrices técnicas sobre las inspecciones<sup>560</sup>, fijándose como plazo límite para ello el 1 de mayo de 2008<sup>561</sup>. Sin embargo, en la actualidad, estas directrices aún no han sido aprobadas, a

---

<sup>560</sup> Esta previsión resulta acorde con la postura de las instituciones europeas en relación a la necesidad de establecer criterios mínimos u orientaciones a las tareas de inspección. En este sentido, destaca la aprobación de la Recomendación 2001/331/CE, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales de los Estados miembros [DO L 118 de 27.4.2001, p. 41], actualizada mediante la Resolución, de 20 de noviembre de 2008, sobre la revisión de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros [DO C 16 E de 22.1.2010, p. 67]. Al respecto, indica DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. ° 313, p. 139, que «a pesar su carácter jurídico no vinculante, no puede ocultarse su relevancia en este ámbito y su contribución a la mejora de la actuación inspectora, ya que ha supuesto el primer paso para el establecimiento de un sistema de inspección ambiental armonizado en la UE».

<sup>561</sup> Art. 22.1.c) de la Directiva 2006/21/CE.

pesar del transcurso de más de 10 años desde la finalización del plazo límite inicialmente previsto para ello.

La importancia de la aprobación de las directrices ha sido reiteradamente señalada por las instituciones europeas. Así se hizo mediante el Informe de la Comisión, de 6 de septiembre de 2016, relativo a la aplicación de la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas<sup>562</sup>, que comprende la evaluación de la aplicación de la Directiva, hasta el 30 de abril de 2014<sup>563</sup>. Según el mismo, «la información proporcionada por los Estados miembros indica que las disposiciones relativas a las inspecciones pueden no ser interpretadas y aplicadas de la misma manera por todos los Estados miembros. Además, el número de inspecciones notificadas por los Estados miembros varía considerablemente»<sup>564</sup>. Las diferencias detectadas en el ámbito de la inspección afectaban a «su naturaleza, las autoridades responsables y su frecuencia».<sup>565</sup> Ante esta situación, la Comisión considera que «todavía es necesario resolver algunos problemas para que la aplicación de la Directiva proporcione el nivel de protección deseado». Por ello, propone «publicar orientaciones generales sobre la aplicación de las disposiciones establecidas en la Directiva» y «desarrollar directrices para las inspecciones de conformidad con el artículo 22, apartado 1, letra c)»<sup>566</sup>.

También el Parlamento Europeo ha advertido sobre la urgencia que reviste la aprobación de las directrices sobre inspección, en varias ocasiones. En particular, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2015, sobre las conclusiones extraídas de la catástrofe del lodo rojo en Hungría cinco años después del accidente<sup>567</sup>, se apunta como una de las causas de esta catástrofe, la existencia de fallos en las inspecciones, situación que continuaría a la fecha de emisión de esta resolución y que

---

<sup>562</sup> COM (2016) 553 final.

<sup>563</sup> Este informe se emite en virtud de lo establecido en el art. 18 de la Directiva, según el cual «cada tres años, los Estados miembros deben remitir a la Comisión un informe sobre la aplicación de la Directiva elaborado sobre la base de un cuestionario» y la Comisión debe publicar un informe sobre la aplicación de la Directiva en un plazo de 9 meses, desde la recepción de los informes de los EEMM. Como se comprueba, la Comisión tampoco cumple con este deber, pues ya deberían haberse emitido un total tres informes, y, sin embargo, solo se ha emitido uno hasta la fecha.

<sup>564</sup> Apartado 3.1.

<sup>565</sup> Apartado 3.2. En el caso de España, se destaca que la información proporcionada resulta «aparentemente incompleta o confusa», y que no comprendía el número de inspecciones realizadas.

<sup>566</sup> Apartado 6.

<sup>567</sup> 2015/2801(RSP). La catástrofe del lodo rojo en Hungría se produjo el 4 de octubre de 2010, cuando la rotura de una balsa de residuos de una explotación minera ubicada en Hungría provocó la liberación de casi un millón de metros cúbicos de lodo rojo altamente alcalino. A consecuencia de ello, fallecieron 10 personas, 150 resultaron heridas, y se contaminaron grandes extensiones de terreno, incluyendo cuatro espacios incluidos en la Red Natura 2000. Los lodos rojos constituyen residuos peligrosos, sin embargo, en este caso, no se habían clasificado como tales y no recibían un tratamiento adecuado.

despierta la preocupación del Parlamento<sup>568</sup>. En tanto que el Parlamento «estima que la prevención eficaz de la contaminación requiere unas normas estrictas en materia de inspecciones medioambientales y unas medidas adecuadas que garanticen su aplicación», «insta a la Comisión a que amplíe los criterios vinculantes para las inspecciones de los Estados miembros al objeto de cubrir una parte más extensa del acervo medioambiental de la UE y a que desarrolle una capacidad de apoyo a la inspección medioambiental a escala de la UE»<sup>569</sup>.

Más recientemente, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de abril de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería<sup>570</sup>, también se señala que es necesario establecer unas directrices firmes de la Comisión, que definan cómo deben efectuarse las inspecciones y que establezcan claridad entre las distintas interpretaciones de la Directiva que estarían realizando los EE. MM<sup>571</sup>. Según este informe, «la falta de estas directrices es problemática, porque puede dar lugar a diferencias en los enfoques aplicados por los Estados miembros en relación con las inspecciones. De este modo, los objetivos de la Directiva no podrían ser alcanzados por igual en todos los Estados miembros, es decir, la eficacia variaría de un Estado miembro a otro. Además, la falta de un enfoque uniforme de las inspecciones en toda la Unión implica diferencias en los gastos que generan el cumplimiento y la ejecución y, por ende, niveles diferentes de eficacia en la aplicación de la Directiva entre un Estado miembro y otro»<sup>572</sup>. Por ello, insta a la Comisión a adoptar tan pronto como sea posible

---

<sup>568</sup> Apartados 4 -5. Por ello, pide a los EEMM que «velen por que se realicen inspecciones adecuadas», que «revisen si se ha clasificado correctamente al lodo rojo como residuo peligroso», que «se ponga un mayor énfasis en la prevención de catástrofes, teniendo en cuenta que ya se han producido incidentes medioambientales similares en otros Estados miembros», a los EEMM y la Comisión «que intensifiquen sus esfuerzos para garantizar la plena ejecución y adecuada aplicación de toda la legislación pertinente de la UE y de todos los convenios internacionales pertinentes...» [apartados 7-10].

<sup>569</sup> Apartados 13-18. Además, «pide a los Estados miembros que refuercen sus organismos nacionales de inspección medioambiental para permitirles llevar a cabo controles transparentes, periódicos y sistemáticos de los emplazamientos industriales, por ejemplo, velando por su independencia, proporcionando recursos adecuados, definiendo responsabilidades claras y fomentando una mejor actuación de cooperación y coordinación», «pide a la Comisión y a los Estados miembros que mejoren la vigilancia aprovechando los instrumentos vinculantes y no vinculantes ya existentes, sin que esto suponga cargas administrativas innecesarias», «reitera su llamamiento a la Comisión para que presente una propuesta legislativa sobre inspecciones medioambientales que no represente una carga económica adicional para la industria»,

<sup>570</sup> 2015/2117(INI)

<sup>571</sup> Considerando D.

<sup>572</sup> Para paliar esta situación, DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 313, p. 161, advierte la necesidad de que se elabore una norma europea vinculante «cuyo objetivo sea establecer un marco mínimo en relación con la inspección ambiental», a fin de «dar respuesta desde la UE al cumplimiento de la legislación ambiental de forma homogénea». En el mismo sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack premium o pack básico

unas directrices específicas para las inspecciones en las instalaciones de residuos de extracción, que garanticen «la posibilidad de que las autoridades competentes de los Estados miembros lleven a cabo inspecciones sobre el terreno no programadas<sup>573</sup>, y a que «reformen con carácter prioritario el mecanismo actual de presentación de informes (incluido el cuestionario) [...] con la suficiente antelación a los próximos plazos del tercer período de presentación de informes ...»<sup>574</sup>.

Por último, también resulta ilustrativa la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 18 de enero de 2018, sobre «Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental»<sup>575</sup>. Esta Comunicación presenta un plan de acción dirigido a aumentar el cumplimiento de la legislación ambiental y mejorar la gobernanza. Entre las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, se destaca «la vigilancia del

---

¿Ordenamiento ambiental dual?”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. ° 38, p. 316 y CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 67.

<sup>573</sup> Apartado 5.

<sup>574</sup> Apartado 9. Otros aspectos destacados de esta resolución son los siguientes: Se lamenta el hecho de que la Comisión no haya publicado un informe cada tres años sobre el estado de cumplimiento, como exige la Directiva [apartado 11]; pone de relieve que «las diferencias de interpretación entre los Estados miembros demuestran que es necesario un mayor esfuerzo para garantizar que todos los Estados miembros entiendan y apliquen los conceptos básicos de la Directiva de forma similar, asegurando así unas condiciones equitativas en toda la Unión» [apartado 12]; señala que la publicación por parte de la Comisión de unas orientaciones generales sobre la aplicación de la Directiva «permitirán mejorar tanto el cumplimiento como la ejecución de esta, también por lo que respecta al ciclo de vida completo de las instalaciones de residuos mineros, desde la autorización hasta la rehabilitación y el control posterior al cierre», pues existe «gran variedad de interpretaciones y malentendidos en relación con disposiciones básicas de la Directiva» [apartado 13]; Destaca que aún no se habrían «completado debidamente la clasificación y autorización de las instalaciones de categoría A, que entrañan más riesgos, y advierte de que faltan planes de emergencia externos para cerca del 25 % de las instalaciones de categoría A situadas en el territorio de la Unión» [apartado 14]; «Subraya la importancia de implicar a las comunidades locales ya en la fase de planificación de los proyectos de gestión de los residuos de extracción que utilizan sustancias peligrosas, y de garantizar la transparencia y una verdadera participación de los ciudadanos durante el procedimiento de autorización y a la hora de actualizar una autorización concedida o las condiciones de autorización» [apartado 17]; «Pide a la Comisión que proponga medidas más eficaces para proteger el medio ambiente y la salud de los ciudadanos, habida cuenta de que actualmente algunos Estados miembros se están mostrando incapaces de evitar la contaminación del agua y del suelo por parte de algunos operadores» [apartado 18]; En relación a la rehabilitación, es especialmente interesante lo dispuesto en el apartado 30, según el cual «las instalaciones abandonadas de residuos de la minería podrían, a medio o corto plazo, representar un grave peligro para la salud humana o el medio ambiente; pide a la Comisión que aclare con la máxima transparencia todas las excepciones a la Directiva a que pueden acogerse los Estados miembros, así como las lagunas pendientes en relación con los emplazamientos de residuos históricos y su rehabilitación; pide a este respecto a la Comisión que, junto con los Estados miembros, presente un plan de acción para la plena rehabilitación de estos emplazamientos que tome en consideración ejemplos de mejores prácticas y las posibles ventajas del concepto de «economía circular» aplicado a la gestión de los residuos de industrias extractivas, y que incluya disposiciones relativas al control a las fases posteriores al cierre de estos emplazamientos».

<sup>575</sup> COM/2018/010 final.

cumplimiento de las normas medioambientales sobre el terreno... »<sup>576</sup> y la elaboración de directrices técnicas para las inspecciones de instalaciones de residuos de extracción en el año 2018. Pero, nuevamente, el plazo ha resultado incumplido y las esperadas directrices continúan sin adoptarse.

Por tanto, aunque la Directiva 2006/21/CE establece importantes previsiones sobre la inspección, y las propias instituciones europeas llamaron de forma reiterada la atención sobre la necesidad de elaborar unas directrices para unificar y clarificar el régimen de inspección de las instalaciones de residuos mineros, en la actualidad, su adopción continúa siendo una tarea pendiente. Esta carencia puede llegar a ocasionar importantes divergencias entre EE. MM., y pone en grave peligro la eficacia de las inspecciones, y, con ello, el medio ambiente. Igualmente, la publicación de orientaciones sobre la interpretación de la Directiva 2006/21/CE tampoco se ha producido, a pesar de la constatación de diferencias en su interpretación, que ponen de manifiesto que no se está aplicando correctamente por todos los EE. MM. Por tanto, al no aprobarse estas orientaciones, se está permitiendo que los EE. MM. no apliquen de un modo correcto la Directiva, y, por ende, se estaría soslayando la eficacia de una normativa fundamental para proteger el medio ambiente, en atención a los riesgos elevados que suponen las instalaciones de residuos mineros. En todo caso, el propio hecho de que la Comisión Europea haya incumplido sus deberes, no solo de adoptar estas directrices (cuya necesidad la misma institución reconoce), sino de publicar los informes preceptivos en los plazos correspondientes y de requerir a los EE. MM. para la subsanación de los informes nacionales sobre el grado de cumplimiento de la Directiva -en el caso de que la información suministrada por éstos no sea suficiente, como así se constata en el caso de España-, provoca que la población no pueda tener un conocimiento real de cuál es la

---

<sup>576</sup> En el apartado 3 de esta Comunicación se detallan los principales retos que afrontan las autoridades que deben garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, destacándose los siguientes: «el alcance y la diversidad de las normativas medioambientales de la UE en las actividades con impacto ambiental; el ámbito geográfico de aplicación de la normativa, que es la totalidad del territorio de los Estados miembros, tanto las zonas rurales como las urbanas; la existencia de problemas reconocidos de contaminación del agua y del aire, de eliminación de residuos y de degradación del medio natural; las expectativas de los ciudadanos; el número y la diversidad de personas físicas y jurídicas obligadas a cumplir las normas medioambientales; los múltiples tipos de problemas de cumplimiento que pueden presentarse; las dificultades de detección y solución de dichos problemas, y en particular de los delitos medioambientales». Y se añade «la capacidad, ya que con frecuencia se asignan responsabilidades a organismos más pequeños con recursos económicos limitados, personal insuficiente, o falta de conocimientos especializados». Asimismo, se indica que «en muchos Estados miembros, los presupuestos para inspecciones medioambientales se estancaron o disminuyeron debido a la crisis financiera. A la vista de estos retos, incluso las autoridades de gran importancia que disponen de abundantes recursos pueden tener dificultades para desarrollar conocimientos de forma independiente sobre las mejores maneras de garantizar el cumplimiento».

situación de cumplimiento de la Directiva, y que, ante la falta de información, tampoco se puedan instar ni adoptar los procedimientos de infracción pertinentes.

Por todo ello, consideramos de extraordinaria importancia que se aprueben a la mayor brevedad las orientaciones sobre la interpretación de la Directiva, así como las directrices sobre requisitos mínimos aplicables a la inspección de instalaciones de residuos mineros, que se deberían contener en un instrumento vinculante para todos los EE. MM., y que la Comisión proceda a cumplir con su deber de publicar informes trianuales. De lo contrario, no se estaría desplegando todo el potencial de la Directiva 2006/21/CE para la protección del medio ambiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que la UE carece de un sistema de inspección que le permita comprobar *in situ* el cumplimiento de la normativa ambiental europea por parte de los EE. MM., aunque la Comisión sí podría realizar las inspecciones pertinentes<sup>577</sup>, en especial, en el ámbito de un procedimiento por infracción<sup>578</sup>. Por ello, además de aprobarse una normativa general que regule las directrices básicas de la inspección de las instalaciones y gestión de residuos mineros a nivel europeo -que podría incorporarse a una normativa de ámbito europeo aplicable a la inspección ambiental en general-, consideramos del todo necesario que se atribuyan a la UE competencias para inspeccionar el cumplimiento de la normativa europea ambiental.<sup>579</sup>

## 1.2. Según la normativa estatal

El RD 975/2009, como normativa básica, establece obligaciones de mínimos en relación al seguimiento e inspección del cumplimiento del plan de restauración, susceptibles de verse ampliadas y desarrolladas por las CC. AA., con el fin de alcanzar un mayor nivel de protección.

---

<sup>577</sup> En otros ámbitos, así se hace. CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.*, p. 55, señala que así ocurre en materia de defensa de la competencia, y apunta que, si no ocurre así en materia ambiental, se debe a la «falta de voluntad política al respecto y reticencias de los Estados».

<sup>578</sup> URETA GARCÍA, Agustín (2016). “Potestad inspectora...”, *cit.* p. 10.

<sup>579</sup> Así lo considera DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos...”, *cit.* p. 160; CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 63, señala como debilidades de la inspección ambiental la ausencia de «un marco jurídico general y el enfoque fragmentado de la inspección ambiental»; GARCÍA URETA, Agustín (2016). “Potestad inspectora...”, *cit.*, p. 11 indica que «[u]n enfoque fragmentado de la inspección en materia ambiental puede, en principio, adaptarse a cada sector específico. Sin embargo, también favorece una aproximación parcial y desequilibrada entre los diferentes ámbitos de actuación...»; Para España esta previsión sería especialmente interesante, teniendo en cuenta su elevado grado de incumplimiento de la normativa de la UE, encabezando la lista de los EEMM con más procedimientos por infracción abiertos en la actualidad. Vid. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [última consulta. 10 de mayo de 2019].

En relación al cumplimiento del plan de restauración<sup>580</sup>, el RD 975/2009 contempla las siguientes modalidades de control:

- a) Inspecciones a cargo de la autoridad competente: La autoridad competente debe inspeccionar<sup>581</sup>, al menos con carácter anual, y desde el comienzo de las actividades de laboreo, la explotación, preparación, concentración y beneficio de los recursos minerales, para asegurarse que se cumplen las condiciones de la autorización del plan de restauración.
- b) Inspección y control para el abandono definitivo de labores de aprovechamiento: Una vez finalizado el aprovechamiento, cuando la entidad explotadora deba proceder a la rehabilitación y abandono definitivos de la explotación, deberá presentar ante la autoridad competente en materia de seguridad minera un proyecto de abandono definitivo de las labores dónde se detallen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de personas y bienes. Una vez este proyecto haya sido autorizado y se hayan ejecutado los trabajos en él descritos, se presentará una autorización de abandono definitivo de la explotación. Sólo se autorizará el abandono definitivo «después de que la autoridad competente en materia de seguridad minera, en el plazo de un año, haya realizado una inspección final *in situ*, haya evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y haya comunicado a la entidad explotadora su autorización del abandono, y siempre que se haya certificado a través un organismo de control (en adelante, OCA) que la situación final del terreno afectado por la explotación de recursos minerales y sus instalaciones y servicios auxiliares no suponen ningún peligro para la seguridad de las personas y haya comunicado a la entidad explotadora su autorización del abandono»<sup>582</sup>.

De la regulación que se contiene en relación al control del cumplimiento del deber de rehabilitación, destacaremos el hecho de que no se prevé un período de seguimiento posterior a la autorización de abandono definitivo de las labores de aprovechamiento. Como ya dejamos expresado en el capítulo anterior, en relación al mantenimiento de las garantías<sup>583</sup>, es preciso que la normativa aplicable prevea un período de garantía de las

---

<sup>580</sup> Estas previsiones no se aplican a la gestión de los residuos e instalaciones de residuos mineros que, como se señalará a continuación, tienen un régimen específico de control.

<sup>581</sup> No se especifica que esta inspección deba ser *in situ*. Art. 44.1 RD 975/2009.

<sup>582</sup> Art. 15.4 RD 975/2009.

<sup>583</sup> *Vid. supra* capítulo 4, apartado 3.2.

medidas de rehabilitación, durante el cual se efectúen seguimientos periódicos por la autoridad competente, que permitan comprobar si los resultados perseguidos con las medidas de rehabilitación han sido alcanzados.<sup>584</sup> Y ello dado que la rehabilitación debe entenderse como una obligación de resultado, y no simplemente de medios.

No obstante, dependiendo de cuál sea la solución final de la rehabilitación, podrán contemplarse medidas de mantenimiento y seguimiento adicionales y posteriores a la clausura, en virtud de la normativa específica aplicable. Así ocurre cuando se contemple la creación de un vertedero a partir de residuos de procedencia distinta a la minera<sup>585</sup>, o bien cuando estemos ante el diseño de la rehabilitación mediante la inundación del hueco de explotación<sup>586</sup>. En estos casos, también podría resultar de aplicación la

---

<sup>584</sup> En este sentido, en VV. AA. (2018). *Guía para la rehabilitación de huecos mineros con residuos de construcción y demolición (RCD)*. Ministerio para la transición ecológica. <[www.miteco.gob.es](http://www.miteco.gob.es)> [última consulta: 10 de mayo de 2019], se señala que el seguimiento debería prolongarse durante diferentes períodos temporales, en virtud de la configuración final de la rehabilitación a realizar. Asimismo, se indica que «más allá del estricto control del cumplimiento de las prescripciones técnicas del proyecto, es necesario incluir en el proyecto de relleno una fase de mantenimiento destinada a comprobar la correcta aplicación de las medidas y a corregir o reparar los posibles defectos constructivos o desperfectos de origen impredecible que pueden afectar a los resultados a corto plazo [...]. La administración competente en materia de minería fijara el plazo para esta fase de mantenimiento, pero es recomendable que su duración sea de al menos tres años» [p. 121].

<sup>585</sup> Sobre esta posibilidad, *vid. supra* capítulo 3, apartado 2.2. En este caso, resultaría aplicable el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, según el cual, un vertedero solo se podrá entender clausurado «cuando después de que la autoridad competente haya realizado una inspección final *in situ*, haya evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y le haya comunicado la aprobación de la clausura efectuada». Tras la clausura definitiva del vertedero, la entidad explotadora será responsable de su mantenimiento, por el plazo fijado por la autoridad competente, «teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el vertedero pueda entrañar un riesgo significativo para la salud de las personas y el medio ambiente, sin perjuicio de la legislación en relación con la responsabilidad civil del poseedor de los residuos. En ningún caso dicho plazo podrá ser inferior a treinta años» [art. 14]. Por tanto, en estos casos sí se establece un período de seguimiento posterior a la clausura, equivalente al de las instalaciones de residuos de categoría A. Así ocurrió con la cantera de Miramontes, al tratarse de un proyecto que se consideró incluido en el anexo I, grupo 8.c) del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en el que se incluyen los vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 t/día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 t, excluidos los vertederos de residuos inertes. En la actualidad, tendría encaje en el mismo epígrafe de la LEA. *Vid.* Resolución de 1 de febrero de 2008, de la Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, por la que se otorga autorización ambiental integrada y se formula la declaración de impacto ambiental para el vertedero de residuos no peligrosos derivado de la mejora del plan de restauración del espacio natural cantera de Miramontes, en el Concello de Santiago de Compostela (A Coruña). <[cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal)> [última consulta: 20 de mayo de 2019].

<sup>586</sup> Así ocurrió con las minas de Meirama y As Pontes, en las que los proyectos de inundación se sometieron a trámite de evaluación de impacto ambiental por considerarse que estaban contemplados en el grupo 7.a) del anexo I del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. *Vid.* Resolución de 18 de junio de 2008, por la que se acuerda dar publicidad a la declaración de impacto ambiental formulada por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, relativa al llenado con agua del hueco de la mina de Meirama, en el municipio de Cerceda (A Coruña), promovido por la empresa Lignitos de Meirama, S.A. <[www.xunta.gal](http://www.xunta.gal)> [última consulta: 20 de mayo de 2019]; y Resolución de 8 de julio de 2005, por la que se acuerda dar publicidad a la declaración de impacto ambiental formulada por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, relativa al anteproyecto de llenado con agua del hueco de la mina de As Pontes, en el ayuntamiento de As Pontes de

normativa relativa a la evaluación de impacto ambiental, con la consiguiente aplicación de las medidas de seguimiento que se contemplarán en la declaración o informe de impacto ambiental<sup>587</sup>, debiéndose cumplir el programa de vigilancia y control<sup>588</sup>. Por tanto, aunque el RD 975/2009 no contempla un período de seguimiento posterior al abandono definitivo de las labores de aprovechamiento, éste puede venir impuesto en virtud de la normativa específica aplicable al proyecto que ejecute la modalidad elegida de rehabilitación.

En relación a la gestión de residuos e instalaciones de residuos mineros, en el RD 975/2009 se contemplan determinadas medidas para su control<sup>589</sup>, si bien únicamente nos centraremos en las que afectan a la rehabilitación de los espacios afectados por estas instalaciones, entre las que podemos encontrar las siguientes:

---

García Rodríguez (A Coruña), promovido por Endesa Generación, S.A. <[www.xunta.gal](http://www.xunta.gal)> [última consulta: 20 de mayo de 2019].

<sup>587</sup> Artículos 48.2.b) y 52.2 de la LEA.

<sup>588</sup> Artículos 35.f), de la LEA, para la EIA ordinaria, y 45.1. h), para la EIA simplificada.

<sup>589</sup> Entre las modalidades de control de las instalaciones de residuos, se contemplan las siguientes: a) Inspecciones periódicas a cargo de la autoridad competente: Se debe realizar una primera inspección antes del inicio de las actividades de vertido y, a partir de ese momento, las inspecciones se realizarán con una periodicidad, como mínimo, anual, que se extenderá también a la fase de mantenimiento posterior al cierre, en los casos en que ésta deba contemplarse [44.1, párrafo 2º, RD 975/2009]; b) Obligaciones de autocontrol a cargo de las entidades explotadoras: En la memoria del proyecto constructivo de las instalaciones de residuos mineros, debe incorporarse un apartado que contenga un plan de seguimiento e inspecciones periódicas de las instalaciones a realizar por personas competentes, así como para «intervenir en caso de que se detecten indicios de inestabilidad o de contaminación del agua o del suelo» [Art. 19.4.e) RD 975/2009]. No se especifica qué debemos entender por personas competentes en el RD 975/2009. Sin embargo, la Directiva 2006/21/CE sí señala, en su art. 3, apartado 6, que por persona competente debe entenderse «una persona física que tenga los conocimientos técnicos y la experiencia, tal y como se definan en el Derecho interno del Estado miembro donde trabaje la persona, para cumplir las funciones derivadas de la presente Directiva». La obligación de realizar controles periódicos por personas competentes viene impuesta también por el art. 11 de la Directiva 2006/21/CE, pero ninguna especificación se contiene sobre cómo se ha de materializar este control, por ello, consideramos que aquí se encuentra uno de los campos en los que las orientaciones a adoptar por la Comisión pueden clarificar el régimen jurídico, e incrementar la seguridad y efectividad de los controles realizados; c) Llevanza de un libro registro: La entidad explotadora debe mantener actualizado un libro registro, en el que deberán contemplarse los seguimientos e inspecciones de la instalación de residuos mineros, y cualquier suceso o actividad relacionado con la gestión de las instalaciones de los residuos mineros y de los propios residuos mineros. Este libro registro facilitará información a la autoridad competente y garantizará la transmisión de información en el supuesto de que produzca un cambio en la identidad de la entidad explotadora [arts. 32 y 44.3 RD 975/2009]; d) Deberes de notificación a la autoridad competente: Cuando se produzcan sucesos que puedan afectar a la estabilidad de las instalaciones de residuos mineros, la entidad explotadora tiene la obligación de notificárselo a la autoridad competente en un plazo de 48 horas. Y la misma obligación se establece si con ocasión de los seguimientos a realizar se revela que se está afectando significativamente al medioambiente [art. 32.2 RD 975/2009]; e) Suministro de información a las autoridades competentes: Como mínimo, una vez al año, y, en todo caso, con la frecuencia que se determine por la autoridad competente, las entidades explotadoras deben informar a ésta de los resultados del seguimiento de las instalaciones, para acreditar que se están cumpliendo las condiciones de la autorización y mejorar el conocimiento del comportamiento de los residuos y de la instalación de residuos. Ante esta información, «la autoridad competente podrá decidir si es necesaria la validación por parte de un experto independiente» [art. 32.2 RD 975/2009].

- a) Inspección y control para el cierre y clausura de una instalación de residuos mineros: para poder considerarse clausurada, es preciso que la autoridad competente «haya realizado, en el plazo de un año, una inspección final *in situ*, haya evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y haya comunicado a la entidad explotadora su autorización del cierre, y siempre que se haya certificado a través un OCA que cumpla lo dispuesto en el anexo III del presente real decreto que el terreno afectado por la instalación de residuos ha sido rehabilitado»<sup>590</sup>.
- b) Control posterior a la clausura de instalaciones de residuos mineros<sup>591</sup>: la entidad explotadora es la responsable del mantenimiento y control de las instalaciones de residuos mineros con posterioridad a su cierre y clausura, durante el tiempo que determine la autoridad competente<sup>592</sup>. Estas actividades de seguimiento y control deben figurar en el plan de seguimiento y control incorporado en la memoria del proyecto constructivo<sup>593</sup>, y, si la autoridad lo considera necesario, puede «requerir al titular<sup>594</sup> informe o dictamen de un OCA». Asimismo, la entidad explotadora deberá remitir los resultados del seguimiento a las autoridades competentes.
- c) Clausura definitiva de una instalación de residuos mineros: la entidad explotadora podrá solicitar el cierre y clausura definitiva de una instalación de residuos mineros, una vez se hayan ejecutado los trabajos de rehabilitación previstos en el proyecto de cierre y clausura, y transcurrido el tiempo fijado para la fase de mantenimiento y control, para lo que deberá presentar, con carácter previo, un «informe o dictamen de un OCA».<sup>595</sup>

Por tanto, aunque en el caso de las instalaciones de residuos sí se contempla un período de garantía, se echa en falta que durante este período temporal, que puede abarcar

---

<sup>590</sup> Art. 33.4 RD 975/2009.

<sup>591</sup> Art. 35 RD P75/2009.

<sup>592</sup> Como ya señalamos, se establece un plazo mínimo de 30 años para las instalaciones de residuos de categoría A, y 5 para las restantes [*Vid. supra* capítulo 4, apartado 3].

<sup>593</sup> Respecto al contenido de este plan, señala QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas...*, cit. p. 194, nota a pie n.º 275 que, aunque el RD 975/2009 no establece qué contenido debe figurar en este plan, su elaboración debe guiarse por lo establecido en el art. 35.2, que contempla los aspectos que deben ser objeto de control por la explotadora.

<sup>594</sup> Nuevamente, el RD 975/2009 es confuso en cuanto a la regulación que acomete, pues debe tenerse en cuenta que la obligación de rehabilitación y de cumplimiento del plan de restauración se exige en todo momento a las entidades explotadoras. Sin embargo, ahora se refiere al titular, lo que entendemos que no se trata de una previsión fundamentada en una razonable explicación, sino un simple lapsus del legislador.

<sup>595</sup> Art. 35.5 RD 975/2009.

treinta años, no se establezca de modo expreso que la autoridad competente inspeccione el cumplimiento del plan de mantenimiento y control, pues consideramos insuficiente la remisión de datos globales de seguimiento por parte de la entidad explotadora. Subsidiariamente, a fin de no sobrecargar de trabajo a la Administración<sup>596</sup>, podría contemplarse que, una vez sobrepasado un plazo temporal determinado, y tras haberse certificado por la autoridad competente que la situación no reviste peligro, estos controles periódicos sean realizados por OCAs, previa regulación de sus funciones con las adecuadas garantías, como abordaremos más adelante<sup>597</sup>.

### 1.3. Según la normativa de Galicia

La LOMG, atribuye a la consejería competente en materia de minas de la Xunta de Galicia «realizar las comprobaciones necesarias y pedir la documentación e información necesaria para el seguimiento y vigilancia de las declaraciones ambientales, así como comprobar el cumplimiento de la normativa minera aplicable a las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, de oficio o a instancia de parte interesada, así como de las condiciones de seguridad de cualquier otra actividad que utilice técnicas mineras, sin perjuicio de lo establecido en la normativa vigente en materia de riesgos laborales»<sup>598</sup>. En cuanto al ejercicio de la función de inspección, se encomienda a funcionarios adscritos al órgano minero, que ocupen puestos de trabajo a los que se les atribuya el ejercicio de esta función<sup>599</sup>.

---

<sup>596</sup> Los servicios de inspección adolecen de medios personales y materiales para hacer frente a las importantes funciones que le son asignadas. En este sentido, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos...”, *cit.* p. 169, indica que «a pesar del auge que adquiere la actividad inspectora en el actual contexto de desplazamiento de los tradicionales sistemas de control administrativo *ex ante* a sistemas de control *ex post*, la insuficiencia de medios afecta de modo significativo a la eficacia de la labor inspectora». Por ello, nos mostramos conformes con que se encuentren otras fórmulas equivalentes de control, siempre que se haga con las debidas garantías, y ello no repercuta en una menor protección del medio ambiente.

<sup>597</sup> *Vid. infra* capítulo 5, apartado 1.4.

<sup>598</sup> Artículo 46.1 LOMG.

<sup>599</sup> Artículo 46.2 LOMG. Por tanto, la LOMG no contempla la intervención de OCAs. Sin embargo, dado que la normativa básica sí contempla determinados controles que deberán recaer a su cargo, ante la falta de regulación por parte de Galicia, estos organismos también realizarán funciones de inspección y control. Así ocurre también en materia ambiental pues, aunque la Ley 1/1995 de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante, LPAG), y su normativa de desarrollo (Decreto 156/1995, de 3 de junio, de inspección ambiental y la Orden de 30 de mayo de 1996), atribuye la función de inspección a funcionarios y no hace ninguna referencia a la intervención de OCAs, éstos sí intervienen en funciones de inspección, como puede comprobarse mediante la lectura del Plan de Inspección Ambiental de Galicia para los años 2019-2024, p. 35. Disponible en: [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal) [última consulta: 15 de mayo de 2019]. En este plan se admite la posibilidad de que los OCAs realicen funciones materialmente de inspección y no de mero control o seguimiento, o apoyo a la actividad inspectora pues, según se señala, «nalguns casos poderase acudir a determinadas entidades para exercer actuacións materiais de inspección que non estean reservadas a funcionarios públicos; estes organismos de control e/ou inspección deberán ser entidades autorizadas pola Administración para a realización de tarefas de

Sin embargo, debe tenerse presente que cuando el proyecto que ejecute el diseño final de la rehabilitación esté sometido a evaluación de impacto ambiental, otras administraciones tienen cabida dentro del seguimiento del proyecto pues, con independencia de quién sea el órgano sustantivo a quién corresponda el seguimiento principal, el órgano ambiental también puede recabar información y realizar comprobaciones para controlar el cumplimiento del condicionado de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental<sup>600</sup>. Así ocurriría, por ejemplo, cuando estemos ante el relleno del hueco minero con residuos de procedencia no minera y consiguiente creación de un vertedero. En tal supuesto, el proyecto que culminaría la opción final elegida para la rehabilitación del espacio, debería someterse a evaluación de impacto ambiental si resulta encuadrable dentro de alguno de los epígrafes de los anexos de la LEA<sup>601</sup>. Además, en este supuesto, también puede resultar preceptivo obtener una autorización ambiental integrada,<sup>602</sup> con lo que la intervención del órgano ambiental se refuerza. Y la misma consecuencia se derivaría de optarse por la inundación del hueco de explotación como solución para la rehabilitación<sup>603</sup>.

Todo ello hace preciso una adecuada coordinación entre las administraciones competentes, que permita que la eficacia de la inspección no se pierda entre el entramado administrativo, lo que no siempre ocurre<sup>604</sup>. Así lo señala el Defensor del

---

inspección, verificación ambiental e/ou ensaios e medidas nos campos para os que estean acreditados pola Entidade Nacional de Acreditación (ENAC)». Respecto a la admisión de esta intervención, se remite a que existen supuestos en los que la normativa estatal básica les atribuye funciones de inspección. Por ello, aun cuando, como ya expresamos, la legislación autonómica opta por que la inspección se realice por funcionarios, lo cierto es que no impide la intervención de OCAs, en especial, cuando la normativa básica así lo contemple. De hecho, en el Programa de Inspección Ambiental del año 2019 para Galicia, p. 37 se atribuye a OCAs la ejecución de un subprograma de inspección dedicado a las actividades industriales de residuos. Disponible en: [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal) [última consulta: 15 de mayo de 2019].

<sup>600</sup> Artículos 51.1 y 52.2 de la LEA.

<sup>601</sup> El supuesto podría ser encuadrable dentro del anexo I de la LEA, grupo 8.

<sup>602</sup> Así ocurrió con la cantera de Miramontes, ubicada en Grixoa (Santiago de Compostela), habiéndose sometido a AAI y a EIA el proyecto de restauración por considerarse que el proyecto estaba incluido en el anexo I, grupo 5.4 de la entonces vigente Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (hoy Real Decreto Legislativo 1/2016...). En estos casos, además del control por parte del órgano minero, al estar ante el cumplimiento del plan de restauración, también resulta aplicable el control realizado por el órgano ambiental.

<sup>603</sup> Así ocurrió en los supuestos de las minas de As Pontes y Meirama. En la resolución de declaración de impacto ambiental a las que hemos hecho referencia en la nota a pie n.º 586 de este capítulo, se señala que el órgano sustantivo por razón de la materia sería Aguas de Galicia. De manera que a esta entidad pública empresarial se le atribuye el deber controlar la correcta ejecución del programa de vigilancia ambiental, y a ella deberán ser remitidos los informes de seguimiento elaborados por el promotor.

<sup>604</sup> En CASADO CASADO, Lucía; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016). “La inspección ambiental...”, *cit.* p. 149, se indica que «la articulación de mecanismos eficaces de colaboración y coordinación interadministrativa constituye un reto importante en materia de inspección ambiental».

Pueblo, en su informe anual de 2017<sup>605</sup>, en el que advierte sobre la problemática de la situación de la minería en la zona de O Barco de Valdeorras (Ourense), señalando que se dirigieron varias resoluciones a la Consejería de Economía y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, y que se constató que éstas «no conocen con precisión el estado de las explotaciones mineras en una zona donde se han desecado cauces, contaminado ríos, y realizado depósitos de residuos incontrolados»<sup>606</sup>. Apunta el Defensor del Pueblo que es necesaria una acción conjunta y coordinada de las administraciones competentes<sup>607</sup> con fundamento en el artículo 143 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Por ello, sugiere a las administraciones minera, de cuenca y ambiental, que evalúen los efectos sobre el medio ambiente que producen las actividades mineras en cuestión, y en base a ello, que determinen las medidas correctoras a adoptar, identificando al responsable de ello. Asimismo, les sugiere que «identifiquen la información recíproca que deben intercambiar las Administraciones en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento y modificación de concesiones mineras, autorizaciones y concesiones de dominio público hidráulico, evaluación ambiental, de restauración de la legalidad y sancionadores», y que «adopten los mecanismos de cooperación necesarios»<sup>608</sup>.

---

<sup>605</sup> Apartado 15.3.3.

<sup>606</sup> Queja n.º 13028613. [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es) [última consulta: 14 de mayo de 2019]

<sup>607</sup> Señala que «el ejercicio sostenible de la actividad minera no consiste exclusivamente en reparar el daño ambiental causado, sino, sobre todo, lograr: a) que la actividad extractiva se desarrolle de forma compatible con el entorno, lo cual no ocurre si se desecan cauces, contaminan ríos, se dañan los hábitat y se realizan depósitos de residuos incontrolados y b) prevenir el daño mediante la adopción de medidas que se aplican no solo cuando la actividad finaliza sino durante su desarrollo; c) la correcta supervisión de que estas medidas se adoptan, en este caso, por las tres administraciones intervinientes, todas con competencias para inspeccionar y sancionar». Las administraciones intervinientes serían la minera -que se considera la principal responsable del control de la actividad extractiva-, la ambiental y la hidráulica.

<sup>608</sup> También el Valedor do Pobo de Galicia destaca la necesidad e importancia de la cooperación en su Informe del año 2017, p. 505 [parlamentodegalicia.es](http://parlamentodegalicia.es) [última consulta: 15 de mayo de 2019]. En él se detalla la tramitación de una queja presentada en relación a la construcción de una pista minera sobre la Cova de Eirós [cueva prehistórica ubicada en Triacastela, Lugo], con grandes movimientos de tierras, sin la preceptiva autorización previa de Patrimonio. Señala la Valedora que «habría suficientes motivos para ejercitar la potestad sancionadora, independientemente de si existen o no otras infracciones por causar daños al bien. Parte de los expedientes de queja tramitados ponen de manifiesto no solo la inactividad de la administración sino una absoluta desatención de los derechos de las personas o asociaciones denunciadas. Como ya indicamos el pasado año, esta actividad minera está generando una gran conflictividad. Es preciso, en cualquier caso, que exista una absoluta coordinación de acción entre los diferentes ámbitos implicados (patrimonio cultural, aguas, ordenación del territorio, actividad económica minera...), las administraciones autonómica y local y la empresa, y que se actúe en el marco de la protección de patrimonio cultural». Para garantizar la adecuada coordinación en materia de inspección, nos parecen especialmente interesantes las previsiones que se contienen en el art. 49 del borrador de Anteproyecto de Ley de Minería Sostenible de la Comunitat Valenciana [última consulta: 14 de mayo de 2019] [agroambient.gva.es](http://agroambient.gva.es), según el cual: «1. El seguimiento y vigilancia de las actividades de laboreo, explotación, preparación, concentración y beneficio de los recursos minerales, en orden a asegurar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración, incluso del plan de gestión de residuos mineros, será realizado por las consellerías competentes en minería, medio

En cuanto a los funcionarios que llevan a cabo la inspección en materia de minas, se les reconoce la condición de autoridad pública<sup>609</sup> y la documentación de la actividad inspectora realizada se llevará a cabo mediante actas de inspección, a las que se les otorga «presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en las mismas que hubieran sido constatados por el inspector sin perjuicio de las pruebas en contrario»<sup>610</sup>.

---

ambiente y, en su caso, gestión de residuos, en el ámbito de sus respectivas competencias. 2. En relación con el seguimiento y vigilancia del plan de gestión de residuos autorizado, en su caso, junto con el plan de restauración, incluido el cierre y clausura de la instalación de residuos así como la fase de mantenimiento y control posterior al cierre, los órganos competentes en gestión de residuos y en evaluación de impacto ambiental inspeccionarán, con periodicidad al menos anual, las referidas instalaciones de residuos. Estos órganos emitirán informe en el ámbito de sus respectivas competencias del resultado de las comprobaciones o inspecciones realizadas y lo remitirán a la Consellería sustantiva en minería, a los efectos de que esta adopte, en su caso, las medidas que resulten procedentes en el ámbito de sus funciones sustantivas, sin perjuicio de los requerimientos que el órgano minero pueda realizar en materia de sus competencias de inspección. De igual manera actuará el órgano forestal, cuando la actividad minera afecte a terrenos forestales. 3. Será preceptivo, cuando proceda, que al final de cada fase autorizada en el plan de restauración que, los órganos forestal y con competencia en gestión de residuos, previas las comprobaciones oportunas, elaboren y remitan un informe al departamento competente en minería en el plazo máximo de dos meses, en el que se dé cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de restauración y, si procede, en el plan de gestión de residuos». Debe también destacarse positivamente el hecho de que en el Plan de Inspección Ambiental para los años 2019-2024 de Galicia, se menciona que, con el objeto de poder dar un mejor aprovechamiento posible a la información disponible en otros departamentos de la propia Consellería, se pretende impulsar la celebración de reuniones de coordinación con Aguas de Galicia, para intercambiar información que posibilite una mayor eficacia de las funciones de inspección, pues se considera que a partir de la información que obra en poder de este organismo, se podrá determinar la posibilidad o necesidad de realizar una inspección o iniciar una inspección. Por otra parte, dentro de las estrategias de actuación que se contemplan en el Plan, se indica que se extenderá la colaboración con otros departamentos de la Xunta de Galicia, contemplando entre éstos el órgano minero, indicando que se llevarán a cabo inspecciones conjuntas, lo que nos parece un aspecto muy positivo del nuevo plan de inspección. Así, el Programa de Inspección ambiental de 2019 para Galicia, p. 8, ya contempla que durante el 2019 se realizarán inspecciones conjuntas con otras consellerías, señalándose entre los ámbitos en los que se llevará a cabo estas inspecciones, el de las instalaciones mineras. De igual modo, también resulta positivo el hecho de que el proyecto de Decreto de Inspección Ambiental para Galicia, cuya aprobación se estimaba que se realizaría en el primer trimestre del año 2019, según se indica en el Programa de Inspección Ambiental del 2019 para Galicia, *Vid. <[ficheiros-web.xunta.gal](http://ficheiros-web.xunta.gal)>* [última consulta:15 de mayo de 2019], contempla y regula la necesidad de coordinación de las funciones inspectoras. Así, en su art. 6 se establece lo siguiente: «1. El órgano competente en materia de calidad ambiental planeará, dirigirá y evaluará las funciones y actividades que competen a la inspección ambiental, coordinando la actuación de los/las inspectores/as [...]. También coordinará su actuación con la de aquéllos otros órganos o entidades con competencias en materia de inspección ambiental, de manera que, cuando deba actuar personal de diversos órganos o entidades para realizar comprobaciones ambientales de una misma instalación o actividad, éstas se hagan de forma conjunta e integrada [...] estableciéndose los mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las funciones previstas [...]. 3. Cuando resulte necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones de inspección ambiental, el órgano competente en materia de calidad ambiental podrá recabar copias de las diligencias o actas correspondientes a las inspecciones que realicen los órganos o entidades sectoriales y de sus resultados analíticos asociados. 4. El órgano competente en materia de calidad ambiental estará facultado, a los efectos de comprobar la efectividad de la aplicación de la normativa ambiental estatal y autonómica vigente, para solicitar a las administraciones locales información concreta sobre la actividad inspectora municipal en materia de medio ambiente...».

<sup>609</sup> Artículo 47 LOMG.

<sup>610</sup> Artículo 48.1 LOMG. En cuanto al valor probatorio de las actas de inspección, existe doctrina reiterada, respecto de la cual la STS de 15 de septiembre de 2013 (rec. 4116/2010), FJ 4, realiza una interesante y completa síntesis sobre el valor probatorio de las actas de inspección. Y en el mismo sentido se pronuncian las STSS de 20 de septiembre de 2012 (rec. 371/2011), de 30 de noviembre de 2010 (rec.

El órgano minero, al que se atribuye la inspección en materia de minas en Galicia, se incardina dentro de la Consellería de Economía, Emprego e Industria. En particular, la inspección el ejercicio de las competencias administrativas para la comprobación del cumplimiento de la normativa minera aplicable a las actividades extractivas y el seguimiento y vigilancia ambiental de éstas corresponde a la Subdirección Xeral de Recursos Minerais<sup>611</sup>, que ejerce las funciones en materia de inspección y seguridad minera<sup>612</sup>, por medio del Servizo de Xestión Mineira<sup>613</sup>.

Por tanto, en Galicia, la inspección en materia de minas se sitúa dentro de la inspección en materia de seguridad industrial<sup>614</sup>, por lo que el control del cumplimiento del plan de restauración recae en una Administración distinta de la ambiental, aunque también se trate de un control destinado a proteger el medio ambiente y derive de un mismo título competencial. Señala FERNANDEZ RAMOS que, «dado que el medio ambiente no es un sector propiamente dicho sino un bien jurídico a tutelar e integrar en cualesquiera de los sectores productivos y de servicios, otras inspecciones sectoriales tienen entre sus

---

418 / 2007). En el ámbito específico de la minería, los pronunciamientos siguen la doctrina consolidada ya señalada, de lo que es ejemplo la STSJ de Andalucía, de 28 de junio de 2013 (rec. 329/2010), FJ 3.

<sup>611</sup> Integrada en la Dirección Xeral de Enerxía e Minas a quien corresponde «la dirección, coordinación, planificación, ejecución, seguimiento y control de las competencias y funciones de la consellería en materias de energía, minas, administración y seguridad industrial, suelo industrial, metrología y metales preciosos» [art. 20 del Decreto 175/2015, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía, Emprego e Industria].

<sup>612</sup> Según el art. 26.2.C del Decreto 175/2015, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía, Emprego e Industria, estas competencias consisten en: «a) El ejercicio de las competencias administrativas en materia de seguridad y salud en el ámbito de aplicación de la legislación minera, así como la policía en la minería a cielo abierto, subterránea, establecimientos de beneficio y trabajos que requieran la técnica minera; b) El ejercicio de las competencias administrativas en la materia de prevención de riesgos laborales en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de la técnica minera, en los trabajos de manipulación y utilización de explosivos y en los establecimientos de beneficio vinculados a las actividades extractivas; c) La autorización y registro de las entidades de inspección y control reglamentarios en el ámbito de la seguridad minera, así como la coordinación y seguimiento de sus actuaciones en el territorio de Galicia; d) El impulso de planes, programas, medidas e incentivos económicos orientados a la mejora de la seguridad y salubridad del sector minero de Galicia. e) El ejercicio de las competencias administrativas para la comprobación del cumplimiento de la normativa minera aplicable a las actividades extractivas y el seguimiento y vigilancia ambiental de estas».

<sup>613</sup> Art. 27 Decreto 175/2015, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía, Emprego e Industria.

<sup>614</sup> Esto no tendría por qué ser así. En Cataluña, por ejemplo, se establecen dos regímenes diferenciados, según la explotación se lleve a cabo o no en un espacio de interés natural. En caso de que así sea, será aplicable la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas, y, según su art. 7, «la inspección de la actividad en relación a las medidas adicionales de protección del medio ambiente corresponde a los funcionarios de la dirección general competente en materia de protección de espacios naturales afectados por actividades extractivas [...] que se deberán coordinar con la actuación inspectora de los funcionarios del departamento competente en materia de minas». Es de destacar que este mismo precepto contempla expresamente que estas inspecciones podrán ser realizadas por ECAS

finos institucionales el de protección del medio ambiente». <sup>615</sup> Para comprender el funcionamiento de la inspección para el cumplimiento del plan de restauración, dado que ésta se incardina dentro de la inspección en materia de seguridad industrial, señalaremos determinados aspectos de esta normativa.

En cuanto a las diferencias entre la inspección en materia industrial y ambiental, además del diferente órgano encargado de realizar las inspecciones, la regulación de la inspección en materia de seguridad industrial se recoge en el título I del libro primero del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial, y en el Decreto 219/2008, de 25 de septiembre, sobre inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia. Ambas normas contemplan expresamente la posibilidad de que la función de inspección pueda ser encomendada a entidades colaboradoras de la Administración (en adelante, ECAs), <sup>616</sup> al contrario de lo que ocurre actualmente en la normativa gallega que regula la inspección ambiental <sup>617</sup>.

Por otra parte, la normativa en materia de seguridad industrial contempla la aprobación de planes y programas de inspección con carácter periódico <sup>618</sup>. Respecto a los planes, éstos podrán tener carácter sectorial o territorial, y deberán delimitar programas específicos de inspección, en atención a la demanda social, y a la peligrosidad intrínseca de las instalaciones. Asimismo, podrán prever la coordinación y colaboración con unidades con competencias de inspección de otras Consellerías. En la actualidad, se encuentra vigente el Plan de inspección en materia de seguridad industrial en la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2019 <sup>619</sup>. Este plan contempla 5 programas, y ninguno se dedica con carácter específico al ámbito de las actividades

---

<sup>615</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2006). “La inspección ambiental”. En: ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho de Medioambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 141. De hecho, la seguridad industrial también tiene por objeto la protección del medioambiente, en concreto, «la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales» [art. 9 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria].

<sup>616</sup> Art. 2 del Decreto 219/2008, de 25 de septiembre, sobre inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia y arts. 26 y 27 del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>617</sup> Vid. nota a pie n.º 599 de este capítulo.

<sup>618</sup> Arts. 21-26 del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia y art. 13 del Decreto 219/2008, de 25 de septiembre, sobre inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>619</sup> Disponible en: [xunta.gal/dog](http://xunta.gal/dog) [última consulta: 15 de mayo de 2019].

mineras. A nuestro parecer, no solo debería existir un programa o subprograma específico para el ámbito minero, sino que debería existir un plan de inspección sectorial<sup>620</sup> dedicado a las actividades mineras, en atención a la demanda social y peligrosidad intrínseca de la actividad, que garantizase una mejor y más clara planificación, y el establecimiento de objetivos cuantificables.<sup>621</sup> Así se hizo mediante el Plan de inspección de seguridad minera para el período 2008-2009 de la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>622</sup>.

En relación al contenido del plan actual en materia de industria, se muestra claramente insuficiente, si se compara con el plan y programas aplicables en materia de inspección ambiental en Galicia<sup>623</sup>, que son mucho más detallados, incluyendo la fijación de objetivos, número de inspecciones a realizar, medios y recursos destinados a la inspección ambiental, una memoria y análisis cuantitativo de la actuación correspondiente al período anterior, la definición de los subprogramas a realizar, o la previsión de la realización de inspecciones conjuntas y otras fórmulas de colaboración.

A nuestro parecer, lo expuesto refleja la problemática de la dispersión normativa en materia de inspección ambiental, pues existen ámbitos sectoriales, como el de la minería, en el que también se realizan inspecciones en materia ambiental, pero por órganos no pertenecientes a esta Administración. La inexistencia de una norma básica que establezca requisitos homogéneos entre CC. AA., y entre las propias administraciones encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental,

---

<sup>620</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack Premium...”, *cit.* p. 316 señala que «convendría introducir planes de inspección sectoriales, regular inspecciones periódicas obligatorias y, singularmente, regular los derechos de los terceros en los procedimientos de inspección y la condición de interesado».

<sup>621</sup> Art. 13.5 del Decreto 219/2008, de 25 de septiembre, sobre inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia. La experiencia duró únicamente durante el año de aprobación de la LOMG, finalizando al año siguiente, una vez electo un nuevo gobierno autonómico representado por el Partido Popular, que desbancó al bipartito PSOE-BNG que gobernaba desde el 2005, y que continúa, en la actualidad, a cargo del ejecutivo autonómico. Desde entonces, además de dejar de publicarse planes específicos sobre inspección minera, se fueron sucediendo modificaciones en la LOMG que en muchos casos desnaturalizan el contenido dedicado a la protección del medio ambiente. Parece que el 2008 fue un breve espejismo de un modo diferente de abordar las tensiones entre minería y medio ambiente en Galicia.

<sup>622</sup> Aprobado por la Orden de 17 de octubre de 2008, por la que se aprueba el Plan de inspección de seguridad minera para el período 2008-2009 de la Comunidad Autónoma de Galicia. Disponible en: [xunta.gal/dog](http://xunta.gal/dog) [última consulta: 15 de mayo de 2019]. Del contenido de este Plan de Inspección, resulta especialmente interesante la obligación de elaborar indicadores de resultados «con el objeto de obtener información sobre la eficacia o eficiencia de las acciones ejecutadas y, por consiguiente el impacto de las mismas sobre los objetivos del plan». Estos indicadores se referían al nº de inspecciones realizadas, el nº de explotaciones afectadas por la actividad inspectora, las actas de infracción levantadas, los procedimientos sancionadores iniciados y terminados, clasificados en muy graves, graves y leves.

<sup>623</sup> En la actualidad están vigentes el Plan de Inspección Ambiental de Galicia para los años 2019-2024. [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal) [última consulta: 15 de mayo de 2019] y el Programa de Inspección Ambiental del año 2019 para Galicia [cmatv.xunta.gal](http://cmatv.xunta.gal) [última consulta: 15 de mayo de 2019].

ocasiona que existan disparidades y descoordinaciones en el modo de abordar la inspección destinada a un mismo objetivo: la protección del medio ambiente. Así, mientras la inspección ambiental regulada por la normativa a aplicar por el órgano ambiental se lleva a cabo mediante la aprobación de planes y programas con un alto grado de detalle, y con fijación de objetivos cuantificables, en el caso de la inspección minera no existe un plan, programa o subprograma específico, lo que sin duda redundaría en sus posibilidades de éxito. La adecuada planificación es sumamente necesaria, y también lo es el establecimiento de objetivos y la publicación de información en relación a su consecución. Por ello, la inspección en materia minera debería, como mínimo, ajustarse a los requisitos de la inspección regulada por los planes de inspección ambiental de Galicia, aun cuando el órgano que ejecute esta función sea diferente, pues comparten la misma finalidad.

Además, la dispersión normativa genera confusión, dificulta su conocimiento por parte de la sociedad civil y no articula de un modo adecuado la coordinación entre las diferentes administraciones que desempeñan el control del cumplimiento del plan de restauración. A nuestro juicio, debería aprobarse una normativa básica a nivel estatal<sup>624</sup> que contemplase los requisitos mínimos de la inspección ambiental, sin perjuicio de que, como ya hemos señalado, también debiera procederse a la aprobación de normativa a nivel de la UE que armonizase las legislaciones estatales en materia de gestión de residuos mineros. Esta normativa debería respetar las competencias que sobre la materia ostentan las CC. AA y entidades locales, y resultar aplicable a toda función de inspección que recayese en el ámbito material del medio ambiente, como así ocurre con el control del cumplimiento del plan de restauración, pues el contenido prevalente del RD 975/2009 es el ambiental. Por ello, aunque entendemos que resultaría más coherente que, en materia ambiental, la inspección recayese sobre el órgano que habitualmente vela por su cumplimiento, con independencia de si ha de ser el órgano minero o ambiental el que se encargue del control e inspección del plan de restauración, ambos

---

<sup>624</sup> DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos...”, *cit.* p. 168, apuesta por «fijar un mínimo común denominador, que permita ser exigente en materia de inspección ambiental a nivel estatal y garantizar un efectivo cumplimiento de la normativa ambiental, mediante la promulgación de una ley básica. Esta regulación en ningún caso debe impedir que las CCAA puedan desarrollar y ejecutar esta normativa como mejor consideren, sino todo lo contrario, debe lograr un punto de partida homogéneo con una alta exigencia». Así también se defiende en CASADO CASADO, Lucía; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016). “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas”. En: SANZ LARRUGA, Francisco Javier y PERNAS GARCÍA, Juan José (dirs); SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer (coord.). *Derecho ambiental para una economía...*, *cit.* p. 194.

tendrían que partir de un mínimo común normativo, en el que, en todo caso, se contemplase la obligación de aprobar planes y programas de inspección específicos en el ámbito minero para el seguimiento de los aspectos ambientales, estableciéndose sus requisitos y características de mínimos<sup>625</sup>. Además, en ella podría recogerse la obligación de publicar los informes de inspección<sup>626</sup>, y mecanismos de coordinación entre las administraciones implicadas, como la posibilidad de realizar actuaciones de inspección conjuntas. Estas propuestas no solo revertirían en una mayor coordinación<sup>627</sup>, coherencia y eficacia de la inspección ambiental, sino en la puesta en común de conocimientos especializados.

Para finalizar, cabe añadir que el plan de labores, que las explotadoras mineras deben entregar al órgano minero con carácter anual, también supone una medida de control del cumplimiento del plan de restauración<sup>628</sup>. El contenido y procedimiento para la aprobación del plan de labores se establece mediante la normativa autonómica, y, en el

---

<sup>625</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 72, considera que «si queremos conseguir una inspección ambiental eficaz, es imprescindible, además de prever el establecimiento de planes de inspección, regular mejor la planificación de la inspección ambiental, fijando criterios generales sobre el alcance, el contenido mínimo de los planes, el procedimiento de aprobación, la bases sobre la que deben desarrollarse y la evaluación de su aplicación; y ampliar su alcance». DE LA VARGA PASTOR, Aitana. (2017 “Tendencias y retos...”, *cit.* p. 148, apunta que en «en este contexto de evolución de la inspección ambiental hacia planteamientos más estratégicos, los planes de inspección ambiental y los programas anuales que los desarrollan constituyen el instrumento principal a la hora de establecer las actuaciones de inspección y control ambiental. Además, posibilitan el seguimiento de los planes, proyectos y actividades sometidos a diferentes procedimientos ambientales y autorizaciones sectoriales. La existencia de planes de inspección ambiental tiene efectos muy positivos tanto desde el punto de vista de eficacia de la actuación administrativa, aumentándola, como desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los ciudadanos, por cuanto garantiza el respeto al principio de igualdad y evita actuaciones discriminatorias y arbitrarias. Por último, los planes contribuyen a reducir la discrecionalidad de la administración».

<sup>626</sup> La Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, [OJ 118 de 27.4.2001] indica que «las actas de inspección se pondrán a disposición del público». En cuanto a la publicación de los informes de inspección, así se prevé en el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. *Vid.* CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2013). “La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 97, pp. 291- 326

<sup>627</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 71, manifiesta que «es imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración y de coordinación interadministrativa efectivos entre los distintos niveles de la administración y entre los diferentes órganos administrativos con competencia en la materia —no solo en el ámbito nacional sino también en el internacional—, de forma respetuosa con la distribución competencial [...]. Ello es imprescindible para una mayor eficacia de la actuación inspectora».

<sup>628</sup> Artículo 34 LOMG y artículos 18, 56 y 70 LEMI.

caso de Galicia, entre la información a suministrar se incluyen los trabajos de rehabilitación ejecutados<sup>629</sup>.

#### **1.4. La intervención de organismos de control autorizados en el control del cumplimiento del plan de restauración**

Las inspecciones periódicas a realizar por la autoridad competente podrán ser encomendadas a OCAs, de conformidad con el artículo 44. 2 RD 975/2009, cuya regulación se contempla en el anexo III RD 975/2009. Debe recordarse que este precepto tiene el carácter de básico, en virtud del artículo 149.1.23 CE<sup>630</sup>. Estos organismos se definen como «cualquier entidad pública o privada que, reuniendo determinados requisitos, verifique el cumplimiento de las disposiciones de este real decreto mediante auditorías e inspecciones de los aprovechamientos de recursos mineros y sus servicios e instalaciones anejas».

En cuanto a las funciones que se les atribuyen, como señalamos en el apartado precedente, consisten en realizar la inspección *in situ* para la comprobación de que el terreno afectado por la instalación de residuos ha sido rehabilitado (requisito para proceder a la clausura de la instalación de residuos mineros), la emisión de un dictamen para la clausura definitiva de la instalación de residuos mineros, y la inspección *in situ* para el abandono definitivo de las labores. Por tanto, el RD atribuye a los OCAs la posibilidad de realizar funciones propiamente de inspección<sup>631</sup>.

El recurso a ECAs para realizar tareas de control e inspección es cada vez más frecuente<sup>632</sup>, lo que encuentra explicación en una normativa ambiental cada vez más abundante y exigente, que requiere de conocimientos técnicos especializados, y que, tras

---

<sup>629</sup> Resolución de 22 de diciembre de 2008 por la que se aprueba y se hace público el nuevo modelo del Plan de labores de actividades mineras. En particular, debe aportarse información relativa a las labores de mantenimiento de la cubierta vegetal instaurada, y la descripción de los imprevistos con respecto a la planificación propuesta en el proyecto inicial.

<sup>630</sup> De acuerdo con la interpretación realizada del RD 975/2009 por la STC 45/2015. *Vid. supra* capítulo 2, apartado 1.1.

<sup>631</sup> Como se indica en CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA I MANZANO, Jordi; PALLARÈS SERRANO, Anna (2010). *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*. Atelier, pp. 177-178, la posibilidad de que se traslade a los particulares la función propiamente de inspección, no ha sido pacíficamente admitida por la doctrina administrativista.

<sup>632</sup> Sobre el recurso a las ECAs, *vid.* CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA I MANZANO, Jordi; PALLARÈS SERRANO, Anna (2010). *La externalización...*, *cit.* p. 177. En Galicia, como ya señalamos en la nota a pie n.º 599 de este capítulo, la actuación de OCAs o entidades de colaboración no se contempla en la normativa autonómica reguladora de la inspección ambiental de carácter general, sin embargo, en la práctica, sí se admite su actuación con fundamento en las previsiones de la normativa básica estatal.

los cambios introducidos a partir de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ha visto trasladado el núcleo de su control de cumplimiento hacia las fórmulas de intervención *ex post*. Por todo ello, aunque la importancia de la labor inspectora ha aumentado, la falta de un dimensionamiento adecuado de los medios personales y materiales de los servicios de inspección, acaba por provocar su ineficacia, y hace preciso recurrir a otras fórmulas para lograr cumplir su función, entre las que se encuentra la externalización de funciones a favor de las ECAs<sup>633</sup>.

Frente a las importantes funciones que se atribuyen a estos organismos, desde la doctrina administrativista se vienen señalando, desde hace años<sup>634</sup>, diversas deficiencias en su regulación. En tal sentido, CASADO CASADO indica que no existe «un régimen jurídico general de esta materia y la disparidad y dispersión normativa existente constituyen una realidad innegable. Además, se plantean dudas en torno a la naturaleza, el alcance y los efectos de las actuaciones a desarrollar por las ECAs y se advierte una falta de respuesta normativa adecuada a cuestiones fundamentales de su régimen jurídico»<sup>635</sup>. En particular, la autora señala que se debería regular cuidadosamente sus «requisitos, funciones y ámbitos de actuación, garantías de independencia, régimen jurídico de su actividad y efectos de los controles efectuados por estas entidades, mecanismos de supervisión y control por parte de la administración, mecanismos de protección de los titulares de las actividades y de los terceros frente a su actuación [...] así como su relación con los particulares y la propia administración de la cual dependen». A continuación, analizaremos si las principales problemáticas<sup>636</sup> que afectan a la normativa reguladora de las entidades de colaboración en materia ambiental, son

---

<sup>633</sup> CASADO CASADO, Lucía; MASOLIVER I JORDANA, Dolors (2016). “Las entidades colaboradoras de medio ambiente en Cataluña: las garantías de un modelo de externalización”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n.º 34, pp. 19-100.

<sup>634</sup> Ya se advertía en CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA I MANZANO, Jordi; PALLARÈS SERRANO, Anna (2010). *La externalización...* cit. pp. 175-192; Y en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2010). “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni; CASADO CASADO, Lucía (dirs.); PALLARÈS SERRANO, Anna (coord.). *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones públicas*, Atelier, p. 112.

<sup>635</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, cit., p. 66. También lo señala NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack premium...”, cit. p. 314, según la cual es preciso dotar de garantías jurídicas a las relaciones de colaboración público-privado (supervisión de entidades de acreditación y entidades colaboradoras con la administración, efectos de su actividad, recursos y responsabilidad)».

<sup>636</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, cit., p. 74.

también predicables respecto de los organismos de control (en adelante, OCAs) que intervienen en el ámbito de los planes de restauración.

En cuanto a los requisitos de los OCAs que intervienen en el ámbito de los planes de restauración, se especifican en el RD 975/2009, resultando de aplicación supletoria lo dispuesto en el capítulo IV del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial (en adelante, RSI). En particular, el RD 975/2009 establece la necesidad de que obtengan una acreditación y autorización previa (anexo III) y, como ya hemos señalado, les atribuye funciones tanto de control como de inspección. No rechazamos la posibilidad de que éstos organismos puedan realizar funciones de inspección, pero, en tanto que se está externalizando el ejercicio de una función pública, se debería contemplar en una norma con rango legal<sup>637</sup>. En el caso que nos ocupa, es evidente que esto no se cumple, pues el régimen jurídico de los OCAs que intervienen en el ámbito del plan de restauración, se contiene en el RD 975/2009, y, supletoriamente, en otra norma reglamentaria, esto es, el RSI. Por otra parte, la LEMI nada contempla al respecto, en muestra, una vez más, de su evidente desactualización y necesidad de reforma.

Para poder actuar, estos organismos deberán ser acreditados por la Empresa Nacional de Acreditación<sup>638</sup> y autorizados por el órgano competente en minería de la CC. AA. en la que inicien su actividad o radique su sede social (en adelante, autoridad de origen). La autorización otorgada tiene carácter renovable y validez en todo el territorio estatal pero, si se va a actuar en una CC.AA. diferente, el OCA debe comunicarlo a la

---

<sup>637</sup> En este sentido, CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.*, p. 74; DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017), “Tendencias y retos...”, *cit.*, p. 175. FERNANDEZ RAMOS, Severiano (2006). “La inspección ambiental”, *cit.*, p. 156. Asimismo, la STS de 17 de diciembre de 2013 (rec. 2559/2011), confirma la sentencia dictada por el TSJ de Madrid, de 17 de febrero de 2011, que resolvió sobre la impugnación de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 de junio de 2009. Considera el TS que «el establecimiento del sistema de Entidades Colaboradoras articulado en la Ordenanza tiene como base un régimen de sostenimiento económico mediante la instauración de unas prestaciones patrimoniales de carácter público cuya nulidad viene obligada por vulnerar el principio de reserva de ley fijado en la Constitución» [FJ 7].

<sup>638</sup> Este requisito fue objeto de debate en el conflicto de competencias resuelto por la STC 45/2015. En este caso, el TC consideró que el requisito resultaba justificado y no invadía competencias autonómicas, pues únicamente se habría discutido «la exigencia en sí de la acreditación del OCA», pero no se llegaría a «asumir suficientemente la carga argumental de descartar que el cumplimiento de esta tarea corresponda a una entidad estatal». Por ello, estima que el conflicto se ha planteado «en términos diferenciables de los resueltos por las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, y 20/2014, de 10 de febrero (en relación con la entidad nacional de acreditación y la intervención estatal en la designación autonómica de entidades de verificación medioambiental)» [FJ 6.d)].

autoridad competente del territorio de destino (en adelante, autoridad de destino). Para coordinar las actuaciones entre las autoridades de origen y destino, se establecen determinadas previsiones: cuando la entidad de acreditación vaya a actuar en una CC.AA diferente a la de origen, deberá comunicar a la autoridad de destino cualquier incidencia relativa a la ampliación, limitación o suspensión de actividades impuesta por la autoridad de origen. Asimismo, si la autoridad de destino detecta una actuación irregular de un OCA, debe comunicárselo a la autoridad de origen, y ésta podrá iniciar actuaciones para retirar la autorización.

Para garantizar su objetividad e independencia<sup>639</sup> el artículo 41 del RSI establece, entre otros requisitos, que: «[l]os organismos de control, sus máximos directivos y el personal responsable de la realización de las tareas de evaluación de la conformidad no serán el diseñador, el fabricante, el proveedor, el instalador, el comprador, el dueño, el usuario o el encargado del mantenimiento de productos o instalaciones sujetos a los documentos reglamentarios, ni el representante autorizado de cualquiera de ellos...»; No «intervendrán directamente en el diseño, la fabricación o construcción, la comercialización, la instalación, el uso o el mantenimiento de dichos productos o instalaciones, ni representarán a las partes que participan en estas actividades», ni «efectuarán ninguna actividad que pueda entrar en conflicto con su independencia de criterio y su integridad en relación con las actividades de evaluación de la conformidad para las que estén acreditados». Asimismo, deberán asegurarse de que «las actividades de sus filiales o subcontratistas no afecten a la confidencialidad, objetividad e imparcialidad de sus actividades de evaluación de la conformidad»; «estarán libres de cualquier presión o incentivo, especialmente de índole financiera, que pudiera influir en su apreciación o en el resultado de sus actividades de evaluación de la conformidad, en particular la que pudieran ejercer personas o grupos de personas que tengan algún interés en los resultados de estas actividades»; y «la remuneración de los máximos directivos y del personal de evaluación de un OCA no debe influir en el resultado de las

---

<sup>639</sup> Anteriormente, el art.16, n) únicamente disponía que «las actividades de la entidad y de su personal son incompatibles con cualquier vinculación técnica, comercial, financiera o de cualquier otro tipo que pudiera afectar a su independencia e influenciar el resultado del proceso de acreditación». Desde la reforma operada por el Real Decreto 1072/2015, de 27 de noviembre, la regulación es mucho más exhaustiva.

actividades de evaluación y en ningún caso dependerá de los resultados de dichas evaluaciones»<sup>640</sup>.

Sin embargo, todos estos requisitos pueden quedar relegados a la inoperancia si no se establece un régimen de supervisión eficaz de la actividad de los OCAs. La importancia de las funciones que se les encomiendan, justifica y hace necesario un fuerte control administrativo<sup>641</sup>. Al efecto, el artículo 45.1.k) del RSI establece que los OCAs están obligados a «mantener las condiciones y requisitos que sirvieron de base para su declaración responsable», y para el control del cumplimiento de esta obligación «[l]a Administración Pública competente podrá realizar las actuaciones de control que considere oportunas y, en su caso, deberá comunicar a la Administración Pública donde se hubiere presentado la declaración responsable cualquier circunstancia relevante que pudiera dar lugar a la prohibición temporal del ejercicio de la actividad o incluso a la revocación de la habilitación». Por su parte, el artículo 46 dispone que «[l]a supervisión de los organismos de control se llevará a cabo tal como establece la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado en su capítulo VI» y, a los efectos de facilitar este control, se imponen determinadas obligaciones de suministro de información a cargo de los OCAs.<sup>642</sup> La remisión a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, no añade ningún tipo de requisitos al control que debe ejercerse sobre los OCAs, pues al respecto únicamente contempla obligaciones genéricas y la distribución de las competencias de control,<sup>643</sup> pero no fija, por ejemplo, la realización de inspecciones periódicas a cargo de las autoridades públicas.<sup>644</sup>

Además de regular el control de los OCAs, también es preciso abordar las consecuencias que se pueden derivar de su funcionamiento irregular. En este sentido, el artículo 48 establece el régimen de extinción y suspensión temporal de las

---

<sup>640</sup> Respecto a los requisitos para garantizar la capacidad de los OCAs, se contienen en el art. 41.4 RSI, al que nos remitimos.

<sup>641</sup> CASADO CASADO, Lucía (2013). “Inspección ambiental y liberalización...”, *cit.* p. 183.

<sup>642</sup> Art. 46.3 RD seguridad industrial: «A efectos de facilitar esta supervisión, cada organismo de control remitirá anualmente a su autoridad de origen la siguiente información: a) Una memoria detallada relacionando las actuaciones realizadas en todas la Comunidades Autónomas en las que desarrolle las actividades para las que se halla habilitado, en virtud del artículo 43. Remitiendo la Autoridad de origen dicha información al resto de Comunidades Autónomas. b) Documento de la entidad de acreditación, que confirme el mantenimiento de las condiciones de acreditación».

<sup>643</sup> El art. 21 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado.

<sup>644</sup> Esta posibilidad para el control de la actuación de las ECAs la apunta CASADO CASADO, Lucía (2013). “Inspección ambiental y liberalización...”, *cit.* p. 182.

habilitaciones<sup>645</sup>. En cuanto a la suspensión temporal, puede acordarse cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias: «a) El incumplimiento reiterado de las instrucciones impartidas por la Administración Pública competente; b) La negativa a admitir las inspecciones o verificaciones de la Administración Pública competente, o la obstrucción a su práctica; c) La suspensión de la acreditación por la entidad nacional de acreditación; d) Podrá, igualmente, acordarse la suspensión de las habilitaciones cuando concurren las circunstancias del artículo 10.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria»<sup>646</sup>. Por otra parte, la revocación de las habilitaciones podrá acordarse ante los siguientes supuestos: «a) La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en la declaración responsable [...]; b) Retirada de la acreditación [...] por parte de la entidad de acreditación<sup>647</sup>; c) Incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en la [...] normativa vigente, cuando dicho incumplimiento menoscabe gravemente la calidad de los servicios prestados o cuando el incumplimiento se produzca forma reiterada o dilatada en el tiempo; d) Extinción o pérdida de la personalidad jurídica de la entidad

---

<sup>645</sup> El RSI se refiere a habilitaciones, en cambio, el RD 975/2009 mantiene la necesidad de obtener, además de la acreditación, una autorización previa. Sin embargo, entendemos que el régimen para la extinción y suspensión temporal de las habilitaciones también será aplicable a las autorizaciones que se exigen en virtud del RD 975/2009, por el carácter supletorio del RSI. Deben tenerse en cuenta las modificaciones que se han producido en el RSI mediante el Real Decreto 1072/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, pues se eliminó la necesidad de obtener una autorización, bastando con realizar una mera declaración responsable una vez obtenida la acreditación, que habilita para actuar en todo el Estado, por tiempo indefinido [art. 43]. Por tanto, la habilitación vino a sustituir a la autorización. En la exposición de motivos de este RD se justifica la modificación con fundamento en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2011 que «declaró la inaplicabilidad de la necesidad de autorización administrativa a los organismos de control, a falta de que el Estado justificase la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o que resultase obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales». Al respecto, CASADO CASADO, Lucía; MASOLIVER I JORDANA, Dolors (2016). “Las entidades colaboradoras...”, *cit.* p. 92, señalan que «la opción por un sistema de habilitación requiere ser justificada, dado que la autorización constituye un mecanismo de intervención administrativa de carácter excepcional. Con arreglo a la normativa de servicios, la autorización sólo podrá utilizarse cuando se supere una triple exigencia -no discriminación, necesidad y proporcionalidad-. Por su parte, la LGUM supedita la autorización a la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad. No obstante, la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general podría justificar el sometimiento a autorización administrativa».

<sup>646</sup> Según el art. 10.2 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria «[e]n los supuestos en que, a través de la correspondiente inspección, se apreciarán defectos o deficiencias que impliquen un riesgo grave e inminente de daños a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, la Administración competente podrá acordar la paralización temporal de la actividad, total o parcial, requiriendo a los responsables para que corrijan las deficiencias o ajusten su funcionamiento a las normas reguladoras, sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse por la infracción cometida y de las medidas previstas en la legislación laboral».

<sup>647</sup> En este supuesto, la resolución de revocación podrá prever, en función de la gravedad del incumplimiento, «la imposibilidad de presentar por parte del organismo de control otra declaración responsable con el mismo objeto en un periodo de tiempo de seis meses».

titular de la actividad, o fallecimiento o declaración de incapacidad de la persona física titular de la misma».

Por lo que se refiere a los mecanismos de protección de los interesados, el artículo 47 RSI establece que, «cuando un organismo de control emita un protocolo, acta, informe o certificación con resultado negativo del cumplimiento de las exigencias reglamentarias, el interesado podrá reclamar manifestando su disconformidad con el mismo ante el propio organismo de control y, en caso de no llegar a un acuerdo, ante la Administración Pública competente, a efectos de lo previsto en el artículo 16.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria». Por su parte, el artículo 45.1.i) RSI impone que tendrán el deber de «contestar las reclamaciones que puedan recibirse de clientes, partes afectadas u otros afectados por sus actividades y mantener un registro con todas las reclamaciones recibidas y actuaciones adoptadas respecto a las mismas». Sin embargo, no se establece ningún plazo para contestar esta reclamación, lo que entendemos totalmente necesario<sup>648</sup>. De acuerdo con el artículo 16.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, el interesado puede manifestar su disconformidad ante el OCA, y, en caso de desacuerdo, ante la Administración competente, que requerirá al OCA los antecedentes y practicará las comprobaciones que estime procedentes, dando audiencia al interesado, y resolviendo en el plazo de tres meses.

El punto más crítico de la regulación de las OCAs que se contempla en el RD 975/2009, es la no previsión de un régimen sancionador que permita reaccionar adecuadamente y controlar su actuación en caso de un ejercicio irregular de sus funciones. El RD 975/2009 no contiene ninguna previsión en relación al régimen sancionador aplicable a los OCAs, y la normativa que establece como supletoria, esto es, el RSI, tampoco. Aunque el RSI desarrolla la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que sí que contiene previsiones específicas respecto al régimen sancionador de los OCAs, dado que el RD 975/2009 únicamente considera aplicable supletoriamente el RSI, entendemos que no cabe extender el que se establece en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria a los OCAs que intervienen en el ámbito del RD 975/2009, por cuanto en materia sancionadora rigen los principios de legalidad, tipicidad y se proscriben las

---

<sup>648</sup> El sistema establecido por el Decreto 60/2015, de entidades colaboradoras de la Administración de Cataluña, contempla un plazo de un mes para que las ECAs respondan las reclamaciones. El Decreto 144/2016, do 22 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos de Galicia establece que las entidades de conformidad municipal tienen el deber de dar respuesta a las reclamaciones que interpongan los interesados en el plazo de 15 días [art. 66].

interpretaciones extensivas o analógicas. Por ello, a nuestro parecer, el RD 975/2009 debió haberse remitido, además de al RSI, a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, si quería hacer extensible el régimen sancionador a las OCAs que se contemplan en materia de control del plan de restauración, lo que constituye un defecto u omisión especialmente grave, teniendo en cuenta las importantes funciones que se les atribuyen, en una materia tan delicada como puede ser la gestión de los residuos mineros.

Por otra parte, CASADO CASADO también apuesta por «clarificar el régimen de responsabilidad en orden a determinar quién debe ser el sujeto responsable cuando determinadas funciones públicas son llevadas a cabo por agentes privados», considerando que si se estima responsable a las ECAs de sus dictámenes y actuaciones, ha de imponérseles la obligación de suscribir contratos de seguro que cubran el riesgo de los daños y perjuicios que pudieran ocasionar<sup>649</sup>. En este caso, no se determina de modo expreso el régimen de responsabilidad de las OCAs<sup>650</sup>, aunque sí se establece que éstos deberán aportar, con la declaración responsable necesaria para poder iniciar su actividad, «la documentación acreditativa de disponer de un seguro, aval u otra garantía financiera equivalente que cubra su responsabilidad civil, por una cuantía mínima, por siniestro, de 1.200.000 euros»<sup>651</sup>.

En relación a la validez y efectos de los controles efectuados e inspecciones efectuados, ni el RD 975/2009 ni el RD sobre seguridad industrial se aborda esta problemática. No obstante, esta es una omisión que se detecta en la mayor parte de la normativa que contempla el empleo de ECAs, destacando la excepción de Cataluña, que, mediante su Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, desarrollada por el Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las ECAs de medio ambiente, efectúa una regulación de los principales problemas jurídicos que genera la realización por las ECAS de las funciones de inspección y control técnico, y otorga a los actos, informes y certificaciones emitidos

---

<sup>649</sup> CASADO CASADO, Lucía (2013). “Inspección ambiental y liberalización...”, *cit.* p. 183.

<sup>650</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2010). “El control ambiental de actividades de servicios...”, *cit.* p. 114 indica que «en materia de responsabilidad, había una coincidencia general en la doctrina en el sentido de considerar que estas actividades se realizan bajo la responsabilidad de las ECAs cuando actúan en el ámbito privado y también, normalmente exigiendo garantía suficiente, cuando realizan funciones de control administrativo».

<sup>651</sup> Art. 43 RSI.

por las ECAs, la misma validez jurídica que a los emitidos por el personal de la Administración<sup>652</sup>.

Del mismo modo, siguen sin contemplarse medidas como las que propone NOGUEIRA LÓPEZ, para evitar que «una misma entidad acumule todos los controles externos a que se somete a una determinada empresa por un periodo de tiempo prolongado favoreciendo la ocultación de situaciones negativas para los intereses generales».<sup>653</sup>

En conclusión, durante los últimos años se han producido avances en cuanto a la regulación de los OCAs que intervienen en materia de seguridad industrial y en cuanto al control del cumplimiento del plan de restauración. Sin embargo, consideramos que el instrumento elegido, esto es, una norma reglamentaria, no constituye un medio idóneo para su regulación, y, asimismo, la sectorialización de la regulación de estas entidades, con diferentes requisitos según ante qué normativa nos encontremos, introduce gran confusión, además de no garantizar homogeneidad en cuanto a las garantías de su actuación. Por ello, debería procederse a regular, mediante una norma con rango legal, las características de las ECAs y OCAs, que estableciese un régimen básico aplicable a todas estas modalidades cuando realicen funciones de inspección ambiental, unificándose su régimen jurídico e igualándose, por lo alto, las garantías exigibles. De acometerse una regulación básica de la inspección ambiental, cuya necesidad hemos

---

<sup>652</sup> La jurisprudencia no otorga presunción de veracidad a los informes y certificaciones emitidas por ECAs, sin perjuicio de que tengan valor probatorio, y la doctrina administrativista tampoco se ha mostrado partidaria de forma unánime a atribuirle este valor. En tal sentido, la STSJ de Cataluña, de 22 de febrero de 2011 (rec. 200/2009) señala que «si bien sus actuaciones no gozan de la aludida presunción de certeza, su cualificación técnica y objetividad, unida a la reglamentación de su actividad, constituyen garantías suficientes como para poder valorarse esta por los tribunales en todo caso como medio de prueba» [FJ 1]. Asimismo, la STSJ de Andalucía, de 19 de junio de 2018 (rec. 139/2016), indica que «el hecho de que el acta se levantara por una entidad colaboradora, o de que la analítica no se efectuara por funcionario [...] no priva a estos documentos del valor probatorio suficiente para fundar la prueba de cargo, máxime cuando se ha llevado a cabo en los términos expuestos y el propio recurrente no ha practicado prueba contradictoria de la muestra que se le ofreció para desvirtuarla, por lo que no se estima por ello vulnerado su derecho a la presunción de inocencia». [FJ 4]. En idéntico sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2006). “La inspección ambiental...”, *cit.* p. 157, defiende que «el fundamento del valor probatorio de las actuaciones inspectoras no estriba tanto en la tópica presunción de veracidad del acta de inspección como documento público, como en el hecho de que tales actas incorporen una verdadera actividad probatoria desarrollada, con respeto a las garantías legales, por personal cualificado e imparcial, cualidades y exigencias éstas que puede satisfacer también una entidad colaboradora. Ahora bien, dado que el actuario no es una autoridad o agente de la autoridad, la Administración que instruye el procedimiento sancionador debería practicar la prueba testifical del trabajador que levantó el acta para que se afirme y ratifique en su contenido». También sigue este criterio el Decreto 144/2016, do 22 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos de Galicia, pues, según su art. 57.4, «las actas e informes emitidos por las entidades de certificación de conformidad municipal en ejecución de las funciones de colaboración podrán incorporarse al procedimiento sancionador, y quedarán sometidos a las normas generales de valoración de la prueba».

<sup>653</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2010). “El control ambiental de actividades de servicios...”, *cit.* p. 114.

abordado anteriormente, ésta debería hacer expresa referencia a las posibilidades de externalización de las funciones de control e inspección, y proceder a contemplar los aspectos básicos de su régimen jurídico. De este modo, se evitaría la dispersión normativa y excesiva sectorialización, y se facilitaría el conocimiento y comprensión de la normativa básica aplicable en materia de inspección ambiental. Además, a nuestro juicio, las OCAs que intervengan en materia de inspección ambiental deben seguir estando sometidas a un régimen de autorización, y no a una mera comunicación o declaración responsable, pues aun cuando pueda ser considerada una actividad de servicios, existen razones justificadas para mantener el régimen de intervención *ex ante*<sup>654</sup>.

### **1.5. La participación del público en el control de la ejecución del plan de restauración. Especial referencia a Galicia**

Para lograr que la legislación ambiental se cumpla, no solo se ha de mejorar la regulación de la normativa de inspección ambiental y dotar a los servicios de inspección de los medios y recursos necesarios, sino que también resulta esencial la participación del público. Como se afirma en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992: «el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda». Y esta afirmación resulta también aplicable a la tarea de control del cumplimiento de la obligación de rehabilitar los espacios afectados por actividades mineras.<sup>655</sup>

Para garantizar la participación del público en los asuntos ambientales, y, en particular, en el control del cumplimiento del plan de restauración, el acceso a la información ambiental es fundamental. Destacar la importancia de la información en materia de

---

<sup>654</sup> Así lo defienden CASADO CASADO, Lucía; MASOLIVER I JORDANA, Dolors (2016). “Las entidades colaboradoras...”, cit. pp. 62-64, por razones de necesidad y proporcionalidad. De lo contrario «podría tener como consecuencia daños irreparables para el medio ambiente y las personas, ya que la supervisión que lleva a cabo la Administración es limitada y en muchos casos se hace *a posteriori* y, por lo tanto, una vez el daño ya se hubiera producido», asimismo, «del valor probatorio que se otorga a sus actos se pueden derivar tanto acciones penales como sanciones para el establecimiento, en caso de declararse de incumplimiento legal por parte de este». Asimismo, un ejercicio incorrecto de las funciones de verificación, puede llevar a «consecuencias costosas para la actividad controlada o inspeccionada, «dar lugar a expedientes sancionadores no fundamentados, cosa que, al mismo tiempo, lleva asociadas una gran cantidad de cargas administrativas para la instrucción del procedimiento sancionador, y un gran gasto de tiempo y de dinero al titular de la actividad para la presentación de justificaciones, alegaciones y recursos; todo ello sin contar con la posibilidad de que le sea requerida a la actividad un cambio de proceso, de instalación u otra medida que puede llegar, incluso, a la clausura de la actividad».

<sup>655</sup> Es ejemplo de este importante control que la población puede realizar, llegando más allá de lo que la propia Administración abarca, el caso de la mina de Touro. *Vid. supra* capítulo 1, apartado 6.

medio ambiente parece una tarea innecesaria,<sup>656</sup> pero, sin embargo, la realidad demuestra cómo continúa sin prestársele la atención que merece. No pretendemos en este apartado realizar un análisis en profundidad del derecho de acceso a la información ambiental, pero sí señalar diversos aspectos que, en relación con las actividades mineras en Galicia, y, especialmente, en relación a la inspección, consideramos relevantes, pues impiden que se puedan desplegar todos los mecanismos de control necesarios para asegurar que la actividad minera se ajuste a la normativa ambiental.

En los últimos años, ante el incremento de las solicitudes de títulos mineros para la exploración de nuevos recursos minerales en Galicia, así como de lo que se ha venido en llamar reactivación de minas abandonadas, también se ha producido un aumento en el número de solicitudes de información ambiental dirigidas a la Consellería de Economía e Industria de Galicia. Las vicisitudes por las que pasó una de estas solicitudes, en relación al fallido intento de Corcoesto<sup>657</sup>, nos permitirán aproximarnos a la problemática que pretendemos exponer. Así, esta solicitud de acceso a información ambiental resultó denegada por la Administración, y, contra esta denegación, se interpuso recurso contencioso-administrativo, que finalmente fue estimado mediante la STSJ de Galicia, de 22 de noviembre de 2017 (rec. 7363/2015). De esta sentencia, destacaremos dos aspectos: en primer lugar, su fundamentación jurídica. Aunque la sentencia estima el recurso y reconoce el derecho de acceso a la información ambiental<sup>658</sup>, no lo hace en virtud al Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la

---

<sup>656</sup> Se ha escrito largo y tendido sobre ello. A modo de ejemplo, sin ánimo exhaustivo, *vid.* PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.) (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier; CASADO CASADO, Lucía (2009). “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”. *Revista de Administración Pública*, n.º 178, pp. 281-322; CASADO CASADO, Lucía (2013). “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 70, 241-278.

<sup>657</sup> La información que solicitaba consistía en la resolución por la que se otorgó autorización para la transmisión, a favor de Río Narcea Gold Mines S.L. de las concesiones de explotación, el expediente completo de autorización de transmisión a favor de esta última empresa de las concesiones, la resolución por la que se aprobó la consolidación de derechos del titular de tales concesiones de explotación, y dos escrituras públicas más: una de adquisición de esos derechos mineros por Río Narcea Gold Mines S.A. y otra por la que tal empresa procedió a ejercitar la opción de compra de tales concesiones de explotación.

<sup>658</sup> La negativa expresa se había amparado, a juicio del TSJ «con profusión y de manera confusa, en [...] desacertados argumentos, volviendo a reiterar de manera genérica, pero sin razón concreta y fundada alguna demostrativa de la existencia de posible vulneración de la intimidad de las personas o de los derechos derivados de materias protegidas, que concurrían esas supuestas causas para que el derecho de acceso a esos documentos no se pudiera hacer legalmente efectivo. En modo alguno consta la existencia de esas causas que la Administración alega...» [FJ 5]. Como afirma CASADO CASADO, Lucía (2013). “El acceso a la información...”, cit. p. 272, «una de las excepciones que mayores problemas está planteando es la de protección de datos personales, muy utilizada para denegar solicitudes de información ambiental». Al respecto, resulta muy ilustrativo lo expresado por KRÄMER, Ludwig (2018). “Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”. *Revista*

información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ni de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental, así como tampoco por remisión a 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. Esta sentencia, dictada en el año 2017, hace alusión a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a Información en Materia de Medio Ambiente, derogada por la Ley 27/2006. No pretendemos realizar, en absoluto, una crítica a los profesionales que intervinieron en el procedimiento, sino simplemente advertir que, el hecho de que en ella no se contenga ninguna alusión al Convenio de Aarhus, del que España es parte desde el año 2004<sup>659</sup>, así como a la Ley 27/2006, nos resulta, como mínimo, llamativo, pues se trata de normativa de extraordinaria relevancia en materia ambiental. La ausencia de la cita e invocación de la normativa aplicable da buena muestra de que debiera redoblarse el esfuerzo en hacer que todos, no sólo aquéllos profesionales que intervienen en asuntos ambientales,<sup>660</sup> sino también el público en general, conozcamos que, en materia ambiental, existe normativa que nos puede otorgar importantes herramientas para garantizar la adecuada protección del medio ambiente y que nos permitiría reaccionar si entendemos que no se está haciendo así.<sup>661</sup>

En segundo lugar, destacaremos la fecha de esta sentencia. Se dictó a finales de 2017, mientras que la solicitud de acceso a la información ambiental había sido formulada en 2013, de modo que el ciudadano tuvo acceso a la información solicitada con un retraso de, al menos cinco años<sup>662</sup>. Para entonces, el proyecto de Corcoesto ya había sido

---

*Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, p. 6: «public authorities have a tendency to act according to the slogan that knowledge gives power. Thus, in their eyes, sharing knowledge means sharing power, and authorities often do not acknowledge in practice that they hold information on the environment not in their own or their superiors' interest, but in the public's. Therefore, they often disclose environmental information not spontaneously but on request, and not on omissions or failures but on success stories. And they try to delay the disclosure of information when an earlier disclosure might cause concern for the general public or influence public debate in one way or another...».

<sup>659</sup> Ratificado el 15 de diciembre de 2004.

<sup>660</sup> En este sentido, CASADO CASADO, Lucía (2013). “El acceso a la información...”, cit. pp. 276-277, señala que «resulta un tanto sorprendente que después de más de diecisiete años de legislación específica sobre acceso a la información ambiental en España (primero la ley 38/1995, después la ley 27/2006) esta legislación aún sea desconocida por muchas administraciones públicas encargadas de aplicarla, especialmente en el ámbito local».

<sup>661</sup> Coincidimos con KRÄMER, Ludwig (2018). “Citizens rights...”, cit. p. 19, cuando afirma que «the greatest merit of the Aarhus Convention is that it exists. Never before have environmental rights for citizens and environmental organizations been so clearly expressed in a legally binding text». Pero tener derechos, y no conocerlos, de poco o nada sirve.

<sup>662</sup> En el supuesto de que se hubiese dado cumplimiento al fallo de la sentencia sin demora y de modo voluntario

paralizado por la propia Xunta de Galicia al no haberse acreditado los requisitos de solvencia, pero, de no haber sido así, difícilmente hubiera podido haber realizado una oposición fundamentada al proyecto, si carecía de la información necesaria para ello.

Lo anteriormente expuesto nos conduce a la relevancia fundamental de las garantías del derecho de acceso a la información ambiental<sup>663</sup> y, en particular, a la posibilidad de emplear la vía de recurso especial contemplado para la información pública en general en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>664</sup>, que permite interponer, en el plazo de un mes, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (o el correspondiente órgano autonómico), potestativa y sustitutiva de los recursos administrativos comunes regulados en la LPACAP. Esta vía de recurso ha sido empleada por diversas asociaciones para la protección del medio ambiente de Galicia, que han acudido a la vía de la Comisión da Transparencia de Galicia (órgano autonómico de transparencia) para solicitar información relativa a proyectos mineros, incluyendo información sobre seguimiento de los planes de restauración e inspecciones realizadas. Sin embargo, cuando la información se consideraba que revestía carácter ambiental, las reclamaciones fueron sistemáticamente inadmitidas, por considerarse que el recurso contemplado en la normativa general de transparencia no resulta aplicable a la normativa ambiental<sup>665</sup>.

---

<sup>663</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, p. 36 indica que «esta tutela administrativa y judicial es uno de los puntos débiles de la regulación especial, ya que remite al sistema general de recursos, tachado de inútil y retardatario».

<sup>664</sup> Artículos 23 y 24.

<sup>665</sup> A modo de ejemplo, y sin ánimo exhaustivo: [comisiondatransparencia.gal](http://comisiondatransparencia.gal) (RSCTG 61-18) [última consulta. 14 de mayo de 2019]; [comisiondatransparencia.gal](http://comisiondatransparencia.gal) (RSCTG 58-2018) [última consulta. 14 de mayo de 2019]. La motivación de estas resoluciones para proceder a la inadmisión de las reclamaciones es la que sigue: Dado que la información solicitada tiene carácter ambiental «de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, deben tramitarse, al tener esta materia previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, tanto en el procedimiento de acceso a la información como en los procedimientos de recurso, por su normativa específica y, supletoriamente, en lo no previsto, por la normativa en materia de transparencia». Por ello, se concluye que la solicitud «debe ser tramitada de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma, incluyendo procedimiento de recurso...». Galicia sigue el criterio mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a nivel estatal, que niega la reclamación ante este organismo para las solicitudes de acceso a la información ambiental. Al respecto, *vid.* Resolución 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: [resolucionCTBG1](http://resolucionCTBG1) [última consulta: 10 de junio de 2019]; y Resolución 58/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: [resolucionCTBG2](http://resolucionCTBG2) [última consulta: 10 de junio de 2019]. Pero el criterio de la Comisión de Transparencia de Galicia es, a nuestro parecer, un tanto errático. Prueba de ello es la estimación total de una solicitud de acceso a información sobre las incidencias del parque eólico de Montouto en la población de aves. En este caso, y pese al criterio reiterado de inadmitir las reclamaciones en materia de información ambiental, se indica que, como no se remitió el expediente por parte de la Consellería, no se puede saber si esta información tiene o no carácter ambiental, lo que resulta realmente sorprendente. *Vid.* RSCTG 139/2018, disponible en: [comisiondatransparencia.gal](http://comisiondatransparencia.gal) [última consulta: 24 de junio de 2019].

A pesar de la ineficacia de las solicitudes de acceso a información ambiental, y de la reticencia de la Administración a aplicar en materia ambiental la vía de recurso contemplada en la Ley 19/2013, las solicitudes de información respecto a los proyectos mineros continuaron incrementándose notablemente, en especial, debido al conflictivo proyecto de la mina de Touro, pero también en relación a otros proyectos, como el de la mina de San Finx o Santa Comba<sup>666</sup>. Ante esta situación, la Dirección Xeral de Enerxía e Minas adoptó la Instrucción 6/2018, de 3 de agosto, sobre acceso a la información pública en materia de minas. En ella se especifica qué información relativa a las minas tiene carácter ambiental<sup>667</sup> y se excluye expresamente la posibilidad de que se pueda seguir la vía específica de reclamación que se contempla respecto a la información pública, además de otras cuestiones en relación a las solicitudes de información pública<sup>668</sup>.

Sin embargo, la posibilidad de emplear el recurso contemplado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es admitida por algunas CC. AA.<sup>669</sup>, por la doctrina mayoritaria<sup>670</sup> e, incluso, por el

---

<sup>666</sup> Respecto a estas dos minas se sigue un procedimiento ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por considerarse que se infringió el derecho al acceso a información ambiental reconocido por el 4 del Convenio, entre otros motivos. Precisamente, en el informe presentado por la Xunta de Galicia, en fecha 25 de enero de 2019, se destaca que el número de solicitudes de información habría aumentado en 2018, en más de un 400% en relación a 2017. Disponible en: [unece.org](http://unece.org) [última consulta: 13 de mayo de 2019].

<sup>667</sup> Según el apartado 28 de la Instrucción, tienen carácter ambiental: el estudio de impacto ambiental, la declaración ambiental efectuada por el órgano ambiental y toda la documentación específica de tramitación de dicha declaración, el plan de restauración del espacio afectado por las actividades mineras y los informes de seguimiento ambiental. Coincidimos en que estos documentos son eminentemente ambientales, aunque a nuestro juicio, ello no impide que sean también información pública. De hecho, la Comisión de Transparencia de Galicia, por la resolución RSCTG 48/2018, ordenó a la Xefatura Territorial da Consellería de Economía, Emprego e Industria que concediese el acceso a una asociación respecto al plan de restauración del Monte Neme, y a los documentos administrativos correspondientes a su aprobación y ejecución, por entender que se trataba de información que obraba en poder de la Administración y que fue elaborada en el ejercicio de sus funciones, y respecto a la cual la Consellería no habría justificado que se trataba de información ambiental, por lo que se entiende que le resulta aplicable la normativa de acceso a la información pública de Galicia. Vid. [comisiondatransparencia.gal](http://comisiondatransparencia.gal) [última consulta: 19 de mayo de 2019]. Además, en el ámbito minero también existen otra documentación de carácter ambiental, como los planes de labores [vid. STSJ del País Vasco, de 21 de septiembre (rec. 474/2009)].

<sup>668</sup> Según el apartado 23 de la Instrucción: «En materia medioambiental se aplicará 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 y restante normativa específica; La Ley 19/2013 y demás normativa general reguladora del acceso a la información sólo será de aplicación en lo no previsto en la normativa específica de acceso a la información en materia medioambiental».

<sup>669</sup> A modo de ejemplo, vid. resolución de 17 de mayo de 2016, del Consejo de la Transparencia de Murcia, la Resolución 211/2017, de 27 de junio, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso A la Información Pública de Cataluña. Disponible en: [gaip.cat](http://gaip.cat) [última consulta. 10 de junio de 2019]; la Resolución 114/2018, de 24 de mayo. Disponible en: [gaip.cat](http://gaip.cat); y la Resolución 325/2017, de 22 de septiembre. Disponible en: [gaip.cat](http://gaip.cat) [última consulta 10 de junio de 2019]; Según esta última «la

Defensor del Pueblo, que, por medio de su recomendación de 2 de enero de 2018, instó al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que aplicase de oficio la Ley 27/2006 y a que considerase que entre sus atribuciones «se encuentra la de resolver las reclamaciones que se le dirijan en ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, en cuanto vía específica implantada por la Ley 19/2013, ante un órgano imparcial e independiente, vía inexistente en la Ley 27/2006, y previa a la vía judicial». Según esta recomendación, que compartimos plenamente, «la aplicación supletoria<sup>671</sup> y la extensión de la Ley 19/2013 al derecho de acceso a la información ambiental procede porque es también información pública [...]. La Ley 27/2006, aun conteniendo varias e importantes reglas específicas, no las contiene en cuanto a la vía de recurso administrativo, donde [...] se remite a las reglas comunes. Por tanto, es supletorio el régimen de reclamación ante el CTBG»<sup>672</sup>.

---

disposición adicional primera de la LTAIPBG, apartado segundo, establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley”; conforme a este carácter supletorio de la LTAIPBG y considerando que la LAIA no prevé expresamente la posibilidad de reclamar delante de un órgano independiente y especializado como la GAIP en caso de denegación de acceso, hay que concluir que es de aplicación esta vía adicional y voluntaria de garantía en el acceso a la información también en el ámbito del medio ambiente y que la GAIP es competente para atender las reclamaciones que se le dirijan por denegación del acceso a información ambiental. Así lo viene entendiendo la GAIP en varias resoluciones, entre las cuales la Resolución 211/2017, de 27 de junio, que en su FJ primero se expresa así: “La LAIA en ningún momento excluye esta posibilidad y la permite cuando, al regular en su artículo 20 los recursos que pueden interponerse contra las denegaciones de acceso a información ambiental, remite a los recursos administrativos previstos de forma general a la normativa de procedimiento administrativo común y otra normativa aplicable. Entre esta otra normativa aplicable debe incluirse la normativa de transparencia, que prevé expresamente su aplicación supletoria en materia de acceso a información ambiental, como se ha visto, y que califica a la reclamación ante los nuevos órganos de garantía que contempla (como la GAIP, en Cataluña) como sustitutiva de los recursos administrativos de acuerdo con el artículo 112.2 LPACAP (artículo 23.1 LTAIPBGE). La posibilidad de contar con una vía adicional, voluntaria, rápida y gratuita de reclamación, ante un órgano especializado e independiente como la GAIP, que no excluye el recurso contencioso administrativo posterior, parece además plenamente coherente con la finalidad última de la LAIA y de las directivas de la Unión Europea que esta transpone: proporcionar las máximas garantías al derecho de acceso a la información ambiental como instrumento de protección del medio ambiente. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no disfrutara del mecanismo básico de garantía delante de la GAIP que la LTAIPBG y la LTAIPBGE reconocen en caso de que se quiera acceder a cualquier otro tipo de información pública».

<sup>670</sup> Así lo afirma RAZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “El acceso a la información...”, *cit.* p. 44. A modo de ejemplo, *vid.* CASADO CASADO, Lucía (2016). “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 52, pp. 22-42; MARTÍN DELGADO, Isaac (2016). “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”. Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, en la sesión «Las vías administrativas de recurso a debate». Zaragoza, 5 y 6 febrero 2016. [aepda.es](http://aepda.es) [última consulta: 14 de mayo de 2019].

<sup>671</sup> *Vid.* CASADO CASADO, Lucía (2014). “Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del acceso a la información ambiental”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 819-846.

<sup>672</sup> [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es) [última consulta: 14 de mayo de 2019].

Aun cuando mostramos nuestro rechazo a los criterios interpretativos que se contienen en la Instrucción 6/2018, debe reconocérsele un aspecto positivo, pues en su disposición n.º 30 dispone que: «Para garantizar la transparencia de su actividad y facilitar el acceso a la información a la ciudadanía, la Dirección General de Energía y Minas, habida cuenta de sus posibilidades materiales y técnicas, publicará en la página web de la Consellería de Economía, Emprego e Industria, los documentos de carácter ambiental que formen parte de los expedientes de las explotaciones mineras a medida que vayan siendo objeto del tratamiento de digitalización procedente»<sup>673</sup>. Aplaudimos esta iniciativa, pero, a nuestro parecer, la ambición por incrementar la transparencia debe ir más allá<sup>674</sup>, pues la información sobre la inspección en materia de minas en Galicia es totalmente insuficiente y la Administración no responde siempre con la diligencia que debiera (al menos, en cuanto a la observancia de los requisitos de carácter temporal),<sup>675</sup> como se demuestra por las numerosas solicitudes de información formuladas sobre la materia, las reclamaciones interpuestas ante el Consello de Transparencia, y la STSJ a la que hemos aludido. Asimismo, nuestra propia experiencia a la hora de elaborar este trabajo nos mostró la dificultad que reviste la tarea de encontrar información actualizada sobre la situación de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en

---

<sup>673</sup> Ya se está empezando a hacer así. De hecho, en la página de la Consellería de Economía, Emprego e Industria, ya constan subidos los planes de restauración, proyectos de explotación, estudios de impacto ambiental y otra información relativa a variados títulos mineros. *Vid.* [<ceei.xunta.gal/recursos>](http://ceei.xunta.gal/recursos) [última consulta: 19 de mayo de 2019].

<sup>674</sup> Como apunta KRÄMER, Ludwig (2018). “Citizens rights...”, cit. p. 9, «[t]he biggest concern in terms of compliance with the Convention by EU Member States is the lack of active dissemination of meaningful information on the state of the environment». Asimismo, CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, p. 73, indica que sería necesario «reforzar la transparencia en la actividad de inspección ambiental y facilitar el acceso a la información ambiental en este ámbito. En particular, debería garantizarse el acceso de cualquier persona a los resultados de las inspecciones y asegurarse su difusión. Por medio de la transparencia, también podría contribuirse de un modo importante a conseguir la participación de los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y otras entidades en la aplicación de la normativa ambiental»; RAZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, p. 17, señala que «la creciente sensibilización ambiental del público exige ampliar el campo de la información difundida, incluyendo toda la información relevante y, en concreto, la información por los operadores económicos de actividades o productos con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente».

<sup>675</sup> Así se destaca en el Informe del año 2017, del Valedor do Pobo de Galicia, p. 505. En él se afirma que «es preciso, sobre todo, una absoluta transparencia en cuanto a la actuación de las administraciones públicas. Esta institución ha tenido y tiene que intervenir por no haberse comunicado a los denunciantes, como es su derecho, si se ha iniciado o no el procedimiento, cuando la denuncia va acompañada de una solicitud de iniciación; las diligencias informativas se prolongan por períodos de tiempo inaceptables; se da acceso parcial a la información pública que es reclamada por personas y asociaciones. Es precisamente la dificultad de obtener acceso a los informes, estudios, memorias de actividad, u otros documentos de interés lo que lleva a presentar muchas de las quejas ante esta institución sin que la administración actúe de modo que se de satisfacción al derecho de los solicitantes y se eviten conflictos y quejas con una actividad más transparente y colaboradora con las demandas de participación por parte de los ciudadanos».

Galicia, y, en particular sobre la inspección en materia minera<sup>676</sup>. Por ello, consideramos que deberían redoblar los esfuerzos, no solo por atender correctamente las solicitudes de información dirigidas por el público, sino por difundir mayor información. En particular, sería muy beneficioso que se procediese a publicar información relativa a los siguientes aspectos: el número de efectivos que realizan tareas de inspección minera en Galicia, con qué frecuencia se realizan estas inspecciones, cuántas de estas inspecciones terminan con un procedimiento sancionador, y cuántos de éstos se concluyeron con la imposición de una sanción; los informes de inspección, que deberían ser también preceptivos, tal y como se configuran en el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación; la cuantía y vigencia de las garantías constituidas para la rehabilitación de los terrenos afectados; las superficies de terreno rehabilitadas y pendientes de rehabilitar; las resoluciones sancionadoras impuestas por incumplimiento de los planes de restauración<sup>677</sup>; y los supuestos en los que se haya procedido a la ejecución subsidiaria de las tareas de rehabilitación<sup>678</sup>. Creemos que las propuestas señaladas no serían de difícil implantación, pues estos datos deben obrar ya en poder de la Administración de minas, y su difusión contribuiría notablemente a permitir que la población conozca, realmente, cuál es el estado del medio ambiente, y a que, mediante el conocimiento, pueda contribuir de un modo eficaz a la tarea común de proteger el

---

<sup>676</sup> En cuanto a la carencia de datos sobre la inspección, es preciso señalar que no es un problema exclusivo de la inspección en materia minera. Así, CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.* p. 64 incluye entre las debilidades de la inspección ambiental «la carencia de información actualizada y la ausencia de datos comparables que permitan extraer conclusiones claras sobre la eficacia de los sistemas de inspección ambiental en España».

<sup>677</sup> Así, se contempla en el art. 38.3 de la LRA, según el cual «anualmente las autoridades competentes darán a conocer, una vez firmes, las sanciones impuestas por las infracciones cometidas de la Ley, los hechos constitutivos de tales infracciones, así como la identidad de los operadores responsables». No obstante, la LOMG sí contempla la publicación de las sanciones, en su art. 65, según el cual «el órgano que ejerza la potestad sancionadora hará constar en la resolución correspondiente la necesidad de proceder a la publicación en el Diario Oficial de Galicia y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos de las infracciones graves y muy graves cometidas, así como de las sanciones impuestas, incluyendo los nombres y apellidos o la razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, siempre que hubieran adquirido ya el carácter de firmes en vía administrativa o judicial». Consideramos esta medida muy importante, pero sería especialmente interesante que se procediese a publicar esta información también en la página web en la que se está empezando a dar publicidad a información relativa a las actividades mineras, a fin de facilitar el conocimiento de estas sanciones».

<sup>678</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack premium...”, p. 317 indica que «podría ser conveniente que la legislación de transparencia, de forma general, o la de acceso a la información ambiental, sectorialmente, contemplen entre las obligaciones de información activa que corresponden a las Administraciones la de publicar el número de efectivos que realizan funciones de control, el número de inspecciones que realizan, el número de procedimientos sancionadores que se tramitan y la cuantía y cantidad de sanciones impuestas».

medio ambiente: se aumentaría la transparencia, la democracia en materia ambiental, y se protegería el medio ambiente.

Para finalizar, resulta especialmente interesante, en el ámbito del control de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, incrementar las fórmulas participativas mediante acuerdos de custodia del territorio<sup>679</sup>. La Ley 42/2007 ofrece mecanismos con amplio potencial para involucrar tanto a las entidades explotadoras, como a la población en general, en la tarea de conservar y restaurar el medio ambiente, que deben ser explorados y fomentados por la propia Administración, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.<sup>680</sup> Así se hizo, por ejemplo, en el caso de la cantera de Turó de Montcada, ubicado en el municipio de Montcada i Reixac (Barcelona)<sup>681</sup>.

## **2. Las potestades del órgano minero ante el incumplimiento del plan de restauración en Galicia**

Como hemos señalado, el control del cumplimiento del plan de restauración es condición indispensable para garantizar la eficacia de otras importantes potestades administrativas<sup>682</sup>. Solo a través de un adecuado control de su cumplimiento se podrá

---

<sup>679</sup> Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel; HERNÁNDEZ LÓPEZ, Sonia (2011). “Custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, n.º 1, pp. 1-22. FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio (2014). “La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la custodia del territorio”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 43-44, p. 103, señala que se constituye «como una herramienta complementaria de gestión (nunca sustitutiva de los instrumentos administrativos de protección del espacio) que promueve la actuación de los propietarios y usuarios de los terrenos afectados, favoreciendo el mantenimiento e incluso la mejora de las funciones y procesos ecológicos del territorio, sin que ello suponga una afectación negativa a los beneficios de la explotación».

<sup>680</sup> El Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad., también establece en su objetivo 5.1 la promoción de la custodia del territorio para la conservación de la biodiversidad.

<sup>681</sup> En este supuesto, la empresa explotadora y una asociación para la defensa del medio ambiente, firmaron un acuerdo de custodia del territorio por el cual la asociación realizaría una labor de asesoramiento y orientación para la conservación de la gestión de la biodiversidad y seguimiento de los trabajos de rehabilitación, bajo la supervisión del órgano gestor del Parc Natural de la Serra de Collserola. Por su parte, la empresa explotadora y propietaria de los terrenos, se comprometería a llevar a cabo actuaciones para la mejora de la biodiversidad de la zona, permitiendo su uso público. La finalidad última del acuerdo es la de mejorar el estado de la biodiversidad y restaurar su conectividad ecológica. Al respecto, vid. VV. AA. (2014). “Aplicación de custodia del territorio en la restauración y plan de uso público de la cantera del Turó de Lafarge”. Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente, 2014*. Disponible: [lafargeholcim.es](http://lafargeholcim.es) [última consulta: 16 de mayo de 2019].

<sup>682</sup> Respecto a la definición del concepto de potestad administrativa, partimos de la que ofrece GAMERO CASADO, Eduardo (2015). *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*. Comares, p. 32, según la cual, se trata de «un poder jurídico unilateral, reconocido para la satisfacción del interés general, sometido a la ley, a control jurisdiccional (judicial y constitucional) y a garantías de alcance constitucional, cuyo ejercicio es obligado para su titular, quien la ostenta en virtud de una atribución articulada conforme al principio de legalidad». En relación a su ejercicio obligado, indica que el autor que

verificar si se están aplicando las determinaciones del plan de restauración, y si se están alcanzando los resultados perseguidos con la rehabilitación planificada.<sup>683</sup> Sin esta información de partida, las potestades de reacción se condenan a la inoperancia, situando los incumplimientos de la normativa ambiental en la impunidad.

Sin embargo, la mera comprobación del incumplimiento de la normativa no basta para proteger de un modo efectivo el medio ambiente, sino que exige la reacción de la Administración por medio de las vías que el ordenamiento jurídico le dispensa. Una respuesta administrativa, ágil y eficaz, es premisa indispensable para cumplir las obligaciones impuestas en virtud del artículo 45.2 CE, en relación al deber de restaurar el medio ambiente. De ahí la importancia del estudio que a continuación realizaremos, en el que abordaremos las potestades que ostenta el órgano minero de Galicia para reaccionar contra el incumplimiento del plan de restauración, de acuerdo con la normativa autonómica aprobada por Galicia.

### **2.1. Las potestades de imponer la adopción de medidas correctoras y de adoptar medidas provisionales**

El artículo 49. a) de la LOMG contempla la posibilidad de que, finalizada la actividad de comprobación, el funcionario inspector requiera a la persona responsable para que adopte las medidas correctoras oportunas, dando cuenta de esta actuación al órgano competente en materia de seguridad minera. La imposición por parte de la inspección de la adopción de medidas correctoras puede derivar o no en un posterior expediente sancionador, como así se indica en la STS de 31 de mayo de 2013 (rec. 1308/2010), pues «una cosa es el incumplimiento, lo que puede acarrear una sanción, y, otra distinta la no adopción de medidas correctoras, que puede implicar otra, pues el sujeto que

---

las potestades tienen un carácter irrenunciable, «teniendo como correlato el deber de ejercerla cuando se presentan los correspondientes supuestos de hecho» [p. 45]. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 17 de mayo de 2019].

<sup>683</sup> CASADO CASADO, Lucía (2018). “Las inspecciones en materia de medio ambiente...”, *cit.*, pp. 48-49, indica que la inspección ambiental también «posee un carácter auxiliar o instrumental de otros mecanismos de intervención administrativa, ya que coadyuva a su mayor eficacia, y de otras potestades administrativas. La inspección está al servicio de otras técnicas de actuación y como resultado de la actividad inspectora pueden ejercerse la potestad sancionadora y otras potestades administrativas. Por un lado, permite comprobar el cumplimiento de las prohibiciones y de las condiciones fijadas en las autorizaciones administrativas otorgadas y de las actividades sujetas a comunicación previa y declaración responsable, así como el ejercicio de actividades sin título habilitante. Por otro, aporta los datos necesarios que justifican y sirven de partida para el ejercicio de la potestad sancionadora y de otras potestades administrativas...».

incumple y que por ello es sancionado, no tiene por qué serlo si adopta las medidas correctoras pertinentes»<sup>684</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 49.b) de la LOMG, el funcionario inspector también puede ordenar la suspensión de los trabajos o tareas que se estuvieran realizando, si concurriere grave o inminente riesgo para la seguridad o salud de los trabajadores.

En el ámbito de los expedientes sancionadores, la LOMG contempla, en su artículo 53, que «si existe riesgo grave o inminente para las personas, bienes o medio ambiente, el órgano competente para la incoación del expediente podrá ordenar motivadamente en cualquier momento la adopción de cuantas medidas cautelares resulten necesarias». En particular, podrán acordarse las siguientes medidas:

- a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.
- b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.
- c) Prestación de fianzas.
- d) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad.<sup>685</sup>
- e) Limitación o prohibición de la comercialización de productos».

Estas disposiciones contempladas en la LOMG deben ser completadas con las previsiones que respecto al procedimiento administrativo común se contienen en la LPACAP<sup>686</sup>. Y, en todo caso, para adoptar medidas provisionales debe tenerse en

---

<sup>684</sup> FJ 12.

<sup>685</sup> El art. 46.2 RD 975/2009 también contempla la posibilidad de suspender total o parcialmente, los trabajos de investigación y aprovechamiento si se incumple el plan de restauración. Esta suspensión deberá ser acordada de conformidad con el art. 116.2 LEMI, según el cual «[l]as Delegaciones Provinciales de Industria, en casos de urgencia en que peligre la seguridad de las personas, la integridad de la superficie, la conservación del recurso o de las instalaciones o la protección del ambiente y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados, podrán suspender provisionalmente los trabajos, dando cuenta a la superioridad, que confirmará o levantará la suspensión en el plazo máximo de quince días, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos económicos y laborales que pudieran corresponder al personal afectado y de la tramitación, con audiencia de los interesados, de la resolución definitiva sobre la cuestión de fondo planteada».

<sup>686</sup> MARINA JALVO, Belén (2017). “Las medidas provisionales administrativas. Novedades incorporadas por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. *RVAP*, n.º 109, p. 165, señala que «a diferencia de la LRJPAC, la LPACAP no dedica ningún precepto a regular de forma singular las medidas provisionales que puedan acordarse en los procedimientos sancionadores, puesto que éstos no tienen ya la consideración de procedimientos especiales [...] En consecuencia, las disposiciones del art. 56 LPACAP pueden aplicarse sin más a la adopción de medidas provisionales en los procedimientos administrativos sancionadores, de manera que podrán ser acordadas las medidas precisas sin necesidad de que dicha posibilidad esté prevista en la normativa reguladora del procedimiento en cuestión». En virtud del artículo 56 de la LPACAP, «iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá

cuenta que no se causen perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados, ni se vulneren derechos reconocidos legalmente<sup>687</sup>, una vez adoptadas podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento (bien sea de oficio o a instancia de parte, por circunstancias sobrevenidas o que no hubiesen podido ser tenidas en cuenta en el momento de la adopción de las medidas provisionales), y se extinguirán una vez sea firme<sup>688</sup> la resolución administrativa que finalice el expediente administrativo correspondiente<sup>689</sup>.

## 2.2. La potestad de imponer sanciones

La LOMG contempla un catálogo de infracciones<sup>690</sup>, en el que se incluyen algunas específicamente referidas al incumplimiento del plan de restauración y del deber de rehabilitar los espacios afectados<sup>691</sup>. Así, entre las infracciones graves, encontramos: «El incumplimiento de las obligaciones de reacondicionamiento del espacio natural afectado por actividades mineras»; Y «el incumplimiento de las previsiones contenidas en el plan de restauración del derecho minero»<sup>692</sup>. Estas dos infracciones son, a nuestro juicio, compatibles, pues una cosa es que se esté dando cumplimiento al plan de restauración en su vertiente formal, y otra distinta es que se haya rehabilitado

---

adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad». Asimismo, «antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Entre las medidas a adoptar, se señalan: «a) Suspensión temporal de actividades; b) Prestación de fianzas; c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable; d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos; e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble; f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda; g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen; h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas; i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución».

<sup>687</sup> Art. 56.4 LPACAP.

<sup>688</sup> Art. 90.3 LPACAP. Con fundamento en este mismo artículo, medida de suspensión podrá también prolongarse hasta que la resolución sea ejecutiva, esto es, cuando contra la misma no quepa ningún recurso ordinario en vía administrativa.

<sup>689</sup> Art. 56.5 LPACAP.

<sup>690</sup> Arts. 56-59 LOMG.

<sup>691</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como se señala en el art. 46.1 RD 975/2009, el incumplimiento de las prescripciones del plan de restauración y del RD 975/2009 puede dar lugar a la infracción de otras normas jurídicas. Así, puede resultar aplicable el art. 121 de la LEMI, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados en relación a la gestión de residuos mineros, y la LRM, en lo referente a la responsabilidad medioambiental.

<sup>692</sup> Art. 58, apartados j) y k).

adecuadamente el espacio natural afectado. El RD 975/2009, como hemos afirmado a lo largo de este trabajo, no establece una obligación de medios, sino de resultado, en virtud de la cual las entidades explotadoras tienen el deber de rehabilitar el espacio afectado de un modo efectivo. Sobre ellas<sup>693</sup> pesa el deber de velar por que el cumplimiento de las medidas contempladas para la rehabilitación puedan servir al fin último perseguido. Por ello, la imposición de dos sanciones diferentes, por incumplimiento del plan de restauración, y por incumplimiento del deber de rehabilitar, no conculca, a nuestro parecer, el principio de *non bis in idem*, pues su fundamento es diferente<sup>694</sup>.

También se tipifica como infracción grave «la denegación de la información solicitada por la autoridad minera competente cuando su entrega sea preceptiva», que también resulta aplicable al cumplimiento del plan de restauración pues, como ya señalamos, en virtud del RD 975/2009 se establecen determinadas obligaciones de suministro de información a cargo de la entidad explotadora<sup>695</sup>.

Dentro de las infracciones muy graves, encontramos las siguientes disposiciones que podrían ser aplicables para el supuesto del incumplimiento del plan de restauración y/o deber de rehabilitación. Así, son infracciones muy graves: las ya tipificadas como infracciones graves, cuando con ocasión de su comisión se derive un «daño muy grave o un riesgo alto e inminente para la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente»; y «la comisión de más de dos infracciones graves, ya sea por el mismo hecho o por hechos diferentes, cualquiera que fuese su naturaleza».<sup>696</sup>

Respecto a los responsables de las infracciones que hemos señalado, el artículo 50.1 de la LOMG señala que pueden serlo «las personas físicas o jurídicas que incurriesen en las mismas, y, en particular:

---

<sup>693</sup> No obstante, tampoco hay que descartar responsabilidad de la Administración, en el supuesto de que el plan de restauración haya sido correctamente ejecutado en sus términos y, sin embargo, no haya alcanzado para rehabilitar plenamente el espacio pues la Administración tiene el deber de controlar e inspeccionar la actividad minera para comprobar el cumplimiento del plan de restauración y de estos resultados puede derivarse el deber de revisar las condiciones de autorización del plan de restauración, de acuerdo con el art. 5.5.b) RD 975/2009.

<sup>694</sup> Es doctrina consolidada la que se contiene en la STS de 31 de mayo de 2013 (rec. 1308/2010), según la cual «el derecho reconocido en el artículo 25 CE en su vertiente sancionadora no prohíbe el doble reproche aflictivo, sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto» [FJ 12]. En el mismo sentido, STC 2/2003, de 16 de enero [FJ 6].

<sup>695</sup> Estas obligaciones consisten, entre otras: en la llevanza de un libro registro [arts. 32 y 44.3 RD 975/2009]; notificación de sucesos que puedan afectar a la estabilidad de las instalaciones de residuos y notificación de afectaciones significativas al medio ambiente [art. 32.2 RD 975/2009]; suministro periódico de información a las autoridades competentes sobre los resultados del seguimiento [art. 32.2 RD 975/2009].

<sup>696</sup> Art. 59 LOMG, apartados b) y c).

- «a) La persona explotadora efectiva del recurso minero y, en su caso, la persona titular de los derechos de aprovechamiento minero.
- b) El subcontratista del explotador efectivo.
- c) La dirección facultativa, en el ámbito de sus respectivas funciones.
- d) La persona titular o propietaria de la entidad explotadora efectiva, así como el administrador, gerente, director o equivalente de dicha entidad en relación con las infracciones que se cometan en el desarrollo de la actividad de investigación o aprovechamiento de los recursos geológicos, cuando no hayan realizado los actos necesarios que fueran de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas, hayan consentido el incumplimiento por quienes de ellos dependan o hayan adoptado acuerdos que hubieran hecho posible la comisión de tales infracciones. En todo caso, en los supuestos de extinción de la personalidad jurídica de la entidad explotadora efectiva, el procedimiento sancionador se dirigirá contra las personas indicadas en esta letra en los supuestos señalados en la misma».<sup>697</sup>

Asimismo, el artículo 50.4 LOMG atribuye responsabilidad, respecto al cumplimiento del plan de restauración, en caso de extinción de la personalidad jurídica de la entidad explotadora, a los «socios, administradores y directivos de dicha entidad en el momento de su extinción», que «quedarán obligados al cumplimiento de las obligaciones relativas al proceso de restauración, cierre y abandono de la explotación» y, en consecuencia, «serán sujetos responsables de las infracciones que cometan en relación con el incumplimiento de tales obligaciones».

Como se comprueba de todos los supuestos de atribución de responsabilidad que acabamos de exponer, el sistema de la LOMG gravita en torno a la responsabilidad de la entidad explotadora efectiva. No es ésta una cuestión exenta de polémica<sup>698</sup>, pues tanto

---

<sup>697</sup> Este apartado y el art. 50.1.d), fueron introducidos con la reforma de LOMG realizada por la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En nuestra opinión, responden a lo establecido en el art. 28.4 LRJSP, según el cual «las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas».

<sup>698</sup> En este punto es conveniente hacer referencia a la confusión terminológica que se contiene en el RD 975/2009, que se agrava si se complementamos sus disposiciones con el desarrollo de la LOMG, pues no está claro si las obligaciones de cumplimiento del plan de restauración se refieren al explotador efectivo, o al titular del derecho minero. Así, encontramos las siguientes incongruencias: 1º El cumplimiento del plan de restauración se atribuye a la entidad explotadora [art. 2.2 RD 975/2009]. Asimismo, también se le atribuyen el deber de tomar todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible cualquier efecto negativo sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas se atribuye a la entidad explotadora [art. 3.1 RD 975/2009] y de velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección de aguas superficiales [art. 24.3 LOMG]. No obstante, el art. 46.2 RD 975/2009, señala que «cuando el titular incumpla total o parcialmente la realización de lo dispuesto en el plan de restauración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 116.2 de la Ley de Minas, se podrá acordar la suspensión provisional o total de los trabajos de investigación y aprovechamiento»; 2º La autoridad competente sólo

la LEMI como el RD 975/2009, y su respectiva articulación con la LOMG, llevan a confusión entre las figuras del titular minero y el explotador, explotador efectivo o «empresario minero», en palabras de MOREU CARBONELL<sup>699</sup>. Particularmente confuso es el artículo 50.1.a) de la LOMG, pues no queda claro si el responsable de las infracciones administrativas es el titular minero, o el explotador efectivo.

La STSJ de Galicia, de 26 de abril de 2018 (rec. 4514/2016),<sup>700</sup> entra a valorar la responsabilidad de la explotadora y titular respecto a una sanción minera, por haberse causado daños al dominio público hidráulico en la zona do Barco de Valdeorras. Aunque la sanción impuesta en este caso no se refiere al cumplimiento del plan de

---

concederá la autorización del plan de restauración si considera que la entidad explotadora cumple todos los requisitos del RD [art. 5. 3 RD 975/2009] y el plan de gestión de deberá aportar suficiente información para permitir a la autoridad competente evaluar la capacidad de la entidad explotadora [art. 18.2 RD 975/2009]. Sin embargo, la acreditación de los requisitos de solvencia se exige respecto al titular minero, y en la solicitud de autorización únicamente hay que aportar datos relativos a la identidad de la explotadora [art. 4.1 y 4.3.a) RD 975/2009]; 3º Se indica que la entidad explotadora debe presentar, un anteproyecto de abandono definitivo de labores de aprovechamiento, dentro del plan de restauración [art. 15 RD 975/2009], debe revisar el plan de restauración [art. 7 RD 975/2009], y debe rehabilitar el terreno en función del tipo de rehabilitación que haya sido considerado [art. 13 RD 975/2009]; Pero el plan de restauración debe ser presentado por el solicitante de un derecho minero para su autorización [art. 4 RD 975/2009 y art. 18 LOMG]; 4º La entidad explotadora debe constituir las garantías financieras [art. 41 RD 975/2009]. En cambio, en la LOMG, se atribuye este deber al titular minero [art. 32]. Asimismo, también se atribuye el deber de constituir las garantías al titular minero en el supuesto de la disposición transitoria 3ª RD 975/2009, según la cual, «los titulares de aprovechamientos activos a la entrada en vigor del presente real decreto deberán tener constituida la garantía financiera a la que se refiere el artículo 42 antes del 1 de enero de 2010». MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas...*, cit. p. 331, ya advertía que esto se producía en la legislación de minas con anterioridad a la aprobación del RD 975/2009, al indicar que «el sistema español ha olvidado el protagonismo del empresario minero, responsable de la explotación y, en consecuencia, de los daños que puedan producirse [...]. Sin embargo, cuando la legislación minera menciona al “titular” de un derecho minero, se refiere, las más de las veces, a quien desarrolla una actividad extractiva, es decir, al empresario minero». A continuación [p. 338], señala la autora que «la mayor parte de las veces que la ley coloca al “titular del derecho” en el centro de su regulación, presupone que se trata del sujeto que desarrolla en nombre propio la actividad extractiva». Por ello, considera [p. 343-345] que «el arrendatario, usufructuario, o quien en cada caso concreto asuma la explotación de los recursos, adquiere la posición jurídica de empresario minero, lo que comporta la aplicación de su peculiar estatuto jurídico, que incluye, principalmente, la obligación de presentar planes de labores y proyectos de restauración, [...] responder de las infracciones a las leyes mineras y también por los daños y perjuicios causados», y ello pues, a su parecer, la LEMI «sitúa en primer plano la actividad extractiva y el sujeto que debe realizarla». Sentando lo anterior, concluye que «el problema fundamental radica en determinar el sujeto responsable por la infracción de preceptos legales o por los daños causados, cuestión a la que alude el art. 81 LEMI, cuando hace referencia al “titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en la ley”». A su juicio, la alusión al poseedor debe identificarse con «quien en cada momento ostente el derecho a explotar y desarrolle los trabajos autorizados», esto es, el explotador. Sin embargo, destaca el hecho de que nuestro sistema no establece la responsabilidad solidaria del titular cuando no coincide con el empresario, por lo que rige el principio de no solidaridad del art. 1137 del Código civil. En su opinión, en principio, la Administración se dirigiría contra el explotador autorizado que conste en los registros administrativos. Por otra parte, indica que aunque la responsabilidad administrativa recaiga sobre el explotador efectivo, «la responsabilidad del titular minero no desaparece con el gravamen o arrendamiento, si bien se tratará de una responsabilidad exigible por las vías del Derecho civil».

<sup>699</sup> MOREU CARBONELL, Elisa (2003). *Minas...* p. 331 y ss.

<sup>700</sup> FJ 4. En idéntico sentido, STSJ de Galicia, de 19 de julio de 2018 (rec. 4204/2017), FJ 4.

restauración, y la sanción que se impone no se corresponde con las infracciones de la LOMG, los argumentos que se emplean para configurar una responsabilidad solidaria son extrapolables a la infracción del plan de restauración. Esta sentencia considera que resulta de aplicación el artículo 130.3 de la Ley 30/1992,<sup>701</sup> que establecía la regla de la responsabilidad solidaria respecto a las infracciones y sanciones, cuando existan varias personas responsables del cumplimiento conjunto de obligaciones previstas en una disposición legal cuyo incumplimiento suponga una infracción sancionable. Según el TSJ, la concesionaria tiene responsabilidad por los daños y perjuicios que cause la explotación, en virtud del artículo 81 de la LEMI.<sup>702</sup> Por otra parte, considera que la entidad explotadora tiene responsabilidad por ser causante material del daño, de acuerdo con el artículo 104 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (en adelante, RLEMI).

Sin embargo, no estamos de acuerdo con el criterio sostenido por el TSJ de Galicia. En relación al plan de restauración, entendemos que la responsabilidad correspondería al explotador, en caso de existir un explotador diferenciado del titular minero, sin que el titular minero resultase responsable de su cumplimiento, por haber tenido lugar negocio jurídico traslativo de los deberes inherentes a la explotación minera, y que tuvo que resultar autorizado por la Administración. Ello también resulta coherente<sup>703</sup> con el hecho de que las garantías respecto al cumplimiento del plan de restauración se exijan únicamente al explotador minero, en virtud del artículo 41 RD 975/2009, pues de existir

---

<sup>701</sup> La remisión ahora debe hacerse al 28.3 LRJSP.

<sup>702</sup> Art. 81 LEMI: «Todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta Ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como de los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de agua, invasión de gases y otras causas similares y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente que se sancionarán en la forma que señale el Reglamento, pudiendo llegarse a la caducidad por causa de infracción grave». Por otra parte, el art. 104 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (en adelante, RLEMI), dispone que: «1. El titular o explotador de derechos mineros será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de aguas, invasión de gases y otras causas similares, y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionará con arreglo a lo establecido en el artículo 147 del presente Reglamento, pudiéndose llegar a la caducidad por causa de infracción grave».

<sup>703</sup> Es también coherente con lo resuelto por la STSJ de Castilla-La Mancha, de 26 de junio de 2018 (rec. 442/2015), según la cual, «el artículo 94 LMi y en los mismos términos el artículo 119 RM admiten la posibilidad de transmitir, arrendar o gravar en todo o en parte los derechos que otorga una autorización de recursos de la Sección A). En tales casos, se exige que consten en los contratos o en los títulos de transmisión correspondientes que el adquirente, arrendatario o el que de cualquier forma adquiera un derecho minero, se somete a las condiciones establecidas en el otorgamiento, permiso o concesión de que se trate y, en todos los casos, a las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento, y que se compromete asimismo al desarrollo de los planes de labores ya aprobados y a todas las obligaciones que correspondieran al titular del derecho minero» [FJ 3].

una responsabilidad solidaria, lo lógico sería que se estableciese también la obligación de que la titular minera constituyese las garantías oportunas<sup>704</sup>. Y también con la redacción del artículo 50.1.a), en el que se indica que la responsabilidad corresponderá al explotador «y, en su caso<sup>705</sup>, a la persona titular de los derechos de aprovechamiento minero» y con el artículo 126.2 RLEMI, según el cual, en los contratos de transmisión de los derechos mineros, a autorizar por el órgano minero, se hará constar que «el adquirente, arrendatario o el que de cualquier forma adquiriera un derecho minero, se somete a las condiciones establecidas en el otorgamiento, permiso o concesión de que se trate, y en todos los casos, a las disposiciones de la Ley de Minas y de este Reglamento, y que se compromete, asimismo, al desarrollo de los planes de labores ya aprobados y a todas las obligaciones que correspondieren al titular del derecho minero». Por tanto, al

---

<sup>704</sup> Esta conclusión entendemos que resulta acorde con lo que señala MOREU CARBONELL, Elisa (2003). *Minas...*, *cit.*, pp. 343.344, según la cual, «el problema fundamental radica en determinar el sujeto responsable por la infracción de preceptos legales o por los daños causados, cuestión a la que alude el art. 81 LEMI, cuando hace referencia al “titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en la ley”». A su juicio, la alusión al poseedor debe identificarse con «quien en cada momento ostente el derecho a explotar y desarrolle los trabajos autorizados», esto es, el explotador. Sin embargo, destaca el hecho de que nuestro sistema no establece la responsabilidad solidaria del titular cuando no coincide con el empresario, por lo que rige el principio de no solidaridad del art. 1137 del Código civil. En su opinión, en principio, la Administración se dirigiría contra el explotador autorizado que conste en los registros administrativos. Por otra parte, señala que aunque la responsabilidad administrativa recaiga sobre el explotador efectivo, «la responsabilidad del titular minero no desaparece con el gravamen o arrendamiento, si bien se tratará de una responsabilidad exigible por las vías del Derecho civil». Y entendemos que, en el mismo sentido también se pronuncia la STSJ de Madrid, de 1 de junio de 2017 (rec. 275/2015), se pronuncia sobre un supuesto de transmisión de títulos mineros, en el que, a su vez, se había procedido, por la arrendataria, a la subcontratación de la ejecución del plan de restauración. Esta subcontratación había sido comunicada por la arrendataria a la Administración de minas; sin embargo, cuando finalizó el arrendamiento, la titular del derecho minero no comunicó ante el hecho de que se subrogaba en el contrato existente entre la arrendadora y la subcontratista. Ante la falta de comunicación expresa a la Autoridad minera, la Sentencia confirma la sanción impuesta por la deficiente ejecución de los trabajos de restauración a la titular original del derecho minero, sin que la intervención de un tercero subcontratista tenga efectos frente a la Administración, si la comunicación no se había producido. Puede extraerse de esta sentencia la conclusión de que, de mediar la comunicación omitida, la responsabilidad sería de la subcontratista, y no del titular minero. Sin embargo, tampoco la jurisprudencia resulta especialmente esclarecedora. En tal sentido, la STSJ de Asturias, de 25 de marzo de 2013 (rec. 707/2009), considera que los arts. 81 LEMI y 104 RLEMI, «únicamente contienen una referencia a la responsabilidad del titular o poseedor de los derechos mineros, de modo que los terceros perjudicados puedan exigir la responsabilidad al titular mediante el ejercicio de las oportunas acciones judiciales, esto es, lo que hacen es dejar claro que la responsabilidad para la reparación de los daños corresponde al titular de la explotación y no a la Administración que otorgó la correspondiente concesión minera. En definitiva, las referidas normas sólo contienen una regla general de distribución de responsabilidad entre el Estado, titular del demanio minero, y el poseedor o titular de los derechos mineros sin excluir, claro está, la de la Administración, para el caso de que con su actuar, activo o pasivo, negligente cause o contribuya a causar daños a un tercero» [FJ 6]. Por tanto, esta sentencia confunde al titular minero con el titular de la explotación o empresario minero.

<sup>705</sup> Si de existir un titular minero diferenciado del explotador efectivo la responsabilidad fuese siempre solidaria, no se incorporaría la cláusula «en su caso». Además, el artículo 50.4 LOMG atribuye responsabilidad, respecto al cumplimiento del plan de restauración, en caso de extinción de la personalidad jurídica de la entidad explotadora, a los «socios, administradores y directivos de dicha entidad en el momento de su extinción», y ninguna previsión similar se contiene respecto al titular minero, lo que resultaría incoherente si la responsabilidad fuese solidaria.

transmitirse el derecho de explotación, se asumen las obligaciones que correspondían originariamente al titular del derecho minero, y, en consecuencia, sobre el explotador efectivo, y no sobre el titular minero, recaerá la responsabilidad administrativa<sup>706</sup>.

Respecto a las sanciones a imponer, éstas podrán consistir en una multa por importe de 1 a 30.000 euros, para las infracciones leves, de 30.001 a 300.000 euros, para las graves, y de 300.001 a 1.000.000 de euros, para las muy graves<sup>707</sup> y, si a consecuencia de la infracción se obtiene un beneficio económico cuantificable, el importe de la multa podrá ascender hasta el cuádruple del beneficio obtenido, no pudiendo superar la pena correspondiente a la del grado inmediatamente superior<sup>708</sup>. Asimismo, de cometerse una infracción grave o muy grave, la sanción podrá consistir en la imposibilidad de obtener ayudas o subvenciones de la CC. AA. en materia de minas, durante tres o cinco años<sup>709</sup>. En todo caso, la cuantía de las sanciones deberá ser proporcional a la infracción cometida, y se graduará conforme a los criterios del artículo 61 LOMG<sup>710</sup>.

Un aspecto especialmente controvertido es el que se contiene en el artículo 61 bis de la LOMG, relativo a la reducción del importe de las sanciones, que se introdujo por medio de la modificación llevada a cabo por la Ley 3/2018, de 26 diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia. Según se indica en su exposición de motivos, las reducciones se introdujeron para proceder a su adaptación al artículo 85 de la

---

<sup>706</sup> Por otra parte, en caso de concurrencia de responsabilidades respecto a comisión de los hechos tipificados como infracción según la LOMG, las sanciones a imponer serán independientes [art. 50.2 LOMG]. En el supuesto de que resultasen dos o más personas responsables de la comisión de una infracción, si no fuese posible determinar su grado de participación, serán solidariamente responsables de las sanciones que se deriven [50.3 LOMG y 28.3 LRJSP]. Y también se deben tener en cuenta los supuestos de concurrencia normativa, esto es, cuando un mismo hecho puede ser tipificado como infracción y sancionado por diferente normativa [vid. STSJ de Madrid, de 15 de septiembre de 2015 (rec. 370/2013), que considera no ajustada a Derecho la imposición de una sanción por falta de restauración, que había sido impuesta por el órgano ambiental en base a normativa distinta a la minera], que se regulan en el artículo 55 de la LOMG, y que la articulación de las sanciones previstas por la LOMG según el artículo 56 LOMG, lo serán sin perjuicio de las que tipifique la LEMI.

<sup>707</sup> Art. 60 LOMG.

<sup>708</sup> Límite que, por tanto, no se aplica a las multas de las infracciones muy graves.

<sup>709</sup> Art. 60.5 LOMG. Por otra parte, si la infracción es muy grave y fue cometida por el director facultativo, podrá imponérsele la inhabilitación para ejercer sus funciones profesionales por un período de un año, circunscrita al ámbito de Galicia. Si se reincidiese, la inhabilitación, dentro del mismo ámbito, podría ascender a cinco años [art. 60.4 LOMG].

<sup>710</sup> «a) El riesgo resultante de la infracción para la vida y la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente; b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades; c) La gravedad de los daños y perjuicios producidos y su naturaleza; d) El grado de participación y el beneficio obtenido; e) La intencionalidad en la comisión de la infracción; f) El número de trabajadores o trabajadoras afectados; g) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en aras a la prevención de los riesgos; h) El incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la inspección de minas; i) La inobservancia de las propuestas realizadas por los delegados o delegadas o los comités de seguridad de la empresa o el centro de trabajo para la corrección de las deficiencias existentes».

LPACAP<sup>711</sup>. No obstante, la LOMG llega más allá que la normativa básica en cuanto a la previsión de reducciones en los importes de las sanciones. En particular, en relación a las infracciones de las obligaciones de reacondicionamiento del espacio natural afectado por las actividades mineras o al incumplimiento de las previsiones contenidas en el plan de restauración, la persona responsable tendrá derecho a una reducción del 70% de la propuesta de sanción, si hubiese acreditado, en un momento anterior a formularse la propuesta de resolución, «el cumplimiento íntegro de las obligaciones de reacondicionamiento y de las previsiones de restauración, así como, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios causados». Si, además, en estos mismos supuestos, se procediese al pago voluntario de la sanción con anterioridad a la resolución, se aplicará una reducción adicional de un 10%. En todo caso, el total a reducir no podrá superar el 80%, ni se podrán acumular estas reducciones con cualquier otra establecida por la normativa aplicable.

A nuestro juicio, esta previsión era totalmente innecesaria para proceder a adaptar la LOMG al régimen general de la LPACAP, que no contiene disposición similar en cuanto a las obligaciones de hacer. Si se comete una infracción del deber de rehabilitación, o respecto al cumplimiento del plan de restauración, los principios del procedimiento sancionador, como los de culpabilidad o proporcionalidad, deben ser suficientes para atemperar posibles consecuencias injustas o excesos en el importe de las sanciones. La reducción de las sanciones se prevé como una medida de incentivo para que se proceda al cumplimiento voluntario de la obligación de rehabilitación o del plan de restauración, pero, como hemos defendido a lo largo de este trabajo, los

---

<sup>711</sup> Dispone este artículo que: «1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda; 2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción; 3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción; El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente». Según RAMS RAMOS, Leonor (2019). “De supletorio a prevalente... *cit.*, p. 107, “la inclusión en el art. 85 LPACAP de las especialidades de terminación del procedimiento sancionador no solo determina la elevación de su rango normativo, pues pasa de regularse en una norma de carácter reglamentario —y supletoria, además, respecto de las regulaciones que las normas sectoriales concretas hicieran de los procedimientos sancionadores— a incorporarse en la ley reguladora del procedimiento administrativo común —la LPACAP—, sino que su inclusión en esta última norma determina que el juego de su aplicabilidad respecto de las normas sectoriales reguladoras del procedimiento sancionador haya cambiado ostensiblemente.”

resultados de una eficaz rehabilitación no resultan apreciables en un lapso breve de tiempo, como el que exige la duración de un procedimiento sancionador, por lo que, a nuestro juicio, las reducciones contempladas se aplicarían siempre en base a una comprobación formal del cumplimiento, sin tener en cuenta la eficacia real de las medidas. Por ello, consideramos que no resulta conveniente aplicar reducciones en base a meras hipótesis de la eficacia de la rehabilitación, y aunque entendemos que la regulación se inspira en el régimen de reducciones que se contempla en la normativa urbanística de Galicia, los supuestos de hecho sobre los que se han de aplicar difieren notablemente, pues la rehabilitación de espacios naturales afectados exige de mayores garantías ambientales para lograr una adecuada recuperación de los ecosistemas afectados, toda vez que, por muy elevado que sea el impacto ambiental de un edificio, es evidente que no existe término de comparación con el que produce una explotación minera. Además, con reducciones tan elevadas, se desnaturaliza el efecto disuasorio inherente a todo régimen sancionador, lo que se agrava si se tiene en cuenta que, por lo general, estas reducciones están llamadas a ser aplicadas sobre grandes compañías con elevados presupuestos, menos susceptibles de verse afectadas con severidad por las sanciones que puedan imponérseles, que, a su vez, tendrán una cuantía comprendidas entre un máximo y un mínimo fijado legalmente, sin que en su determinación se tenga en cuenta la capacidad económica del sujeto infractor, por lo que las reducciones que sobre ellas se aplican contribuyen a elevar la sensación de impunidad, y a incrementar el rechazo de la población ante lo que se entiende como una prerrogativa para las grandes empresas mineras.

### **2.3. La potestad de imponer multas coercitivas**

Una vez se dicta un acto administrativo, éste será ejecutivo, de acuerdo con el artículo 38 LPACAP. Además, conforme al artículo 39 LPACAP, «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». Para lograr el cumplimiento de los actos administrativos, la Administración

ostenta potestades de autotutela<sup>712</sup>, y de ellas se deriva la posibilidad de imponer multas coercitivas<sup>713</sup>.

En la disposición adicional 8ª de la LOMG, se contempla la posibilidad de imponer multas coercitivas reiterables<sup>714</sup> para lograr el cumplimiento de los requerimientos efectuados por la Administración, así como de las resoluciones administrativas dictadas en materia de minas<sup>715</sup>. Estas multas podrán ser impuestas por el órgano que haya dictado la resolución o requerimiento que se trate de ejecutar, previo apercibimiento, hasta lograr el cumplimiento por parte del sujeto obligado para ello. En cuanto a su importe, cada multa puede ascender a una cantidad comprendida entre 1.000 a 25.000 euros, en función de la gravedad del incumplimiento y la reiteración de la multa. Asimismo, el artículo 63 LOMG también contempla la posibilidad de imponer multas coercitivas cuando no se proceda a la reparación de los daños<sup>716</sup>. Sin embargo, en este caso, su importe no superará el 20% de la sanción impuesta<sup>717</sup>.

Según se indica en el artículo 63. 2 de la LOMG, estas multas «serán independientes y compatibles con las que se hubieran impuesto o hubieran podido imponerse como

---

<sup>712</sup> Según el art. 100 de la LPACAP, «1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio; b) Ejecución subsidiaria; c) Multa coercitiva; d) Compulsión sobre las personas. 2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual».

<sup>713</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1988). Límites constitucionales de la autotutela administrativa. *Revista de Administración Pública*, n.º 115, p. 58, indica que «[l]a ejecutoriedad o autotutela ejecutiva supone la posible ejecución forzosa del acto por la propia Administración, venciendo coactivamente la voluntad resistente del obligado».

<sup>714</sup> En cuanto a la periodicidad, se establece que los lapsos de tiempo serán «suficientes para el cumplimiento de la resolución o requerimiento». Esta solución contrasta con la que se contiene, por ejemplo en el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que fija que las multas coercitivas se impondrán con carácter trimestral [art. 136], y que a nuestro juicio es más acertada, pues de lo contrario se deja amplia discrecionalidad a la Administración para determinar la periodicidad de las multas coercitivas.

<sup>715</sup> Esta potestad fue introducida con la modificación de la LOMG operada en virtud de la Ley 3/2018, 26 diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia.

<sup>716</sup> Según el art. 28.2 de la LRJSP, «2. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas». Debe tenerse en cuenta que si la reparación de los daños se exige conforme a la LRM, su art. 47.3 dispone que «cuando se estimara conveniente por no comportar retrasos que puedan poner en peligro los recursos naturales afectados, la autoridad competente podrá imponer sucesivamente hasta un máximo de cinco multas coercitivas, cada una de ellas por un importe máximo del diez por ciento del coste estimado del conjunto de las medidas en ejecución».

<sup>717</sup> Hubiera sido más acertado desvincular la multa coercitiva relativa a la reparación de los daños, del importe de las sanciones, como así se hace en la LRM, que vincula su importe al coste estimado de las medidas de ejecución [art. 47.3 LRM].

sanción por la infracción cometida»<sup>718</sup>, lo que constituye una previsión lógica, en atención a la naturaleza no sancionadora de las multas coercitivas. Al respecto, resulta especialmente clarificadora la STS de 5 de junio de 2018 (rec. 1502/2017), según la cual:

«las multas coercitivas son una medida de coerción o constreñimiento económico que se impone, previo requerimiento, y se reiteran periódicamente, con la finalidad de vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir una decisión administrativa [...]. Tradicionalmente las multas coercitivas se han situado fuera de la órbita de la potestad administrativa sancionadora, al ser una expresión de la autotutela ejecutiva de la Administración que pretende que el comportamiento renuente o rebelde del destinatario se ajuste a lo declarado por la Administración [...]. La trascendencia práctica que en este caso tiene esa diferente naturaleza jurídica, como un medio de ejecución forzosa (multa coercitiva) o como una expresión de la potestad sancionadora (la multa como sanción), es capital, pues mientras que en la primera debe sustanciarse un procedimiento administrativo no sancionador, en la segunda ha de seguirse el procedimiento administrativo sancionador, bajo los principios de la potestad administrativa y con las garantías que ello comporta»<sup>719</sup>.

#### **2.4. La potestad de exigir el cumplimiento de las obligaciones de reacondicionamiento y restauración y la indemnización por los daños y perjuicios causados**

Según el artículo 62 LOMG, «sin perjuicio de la sanción administrativa que se imponga, la persona infractora está obligada a reparar los daños y perjuicios causados, y a restaurar y reponer los bienes alterados a su estado anterior». En particular, si lo que se ha incumplido es el plan de restauración o el deber de rehabilitar, «la resolución sancionadora contendrá, además de la multa pecuniaria y otras sanciones que pudiesen corresponder, la exigencia del cumplimiento de las obligaciones indicadas de reacondicionamiento y restauración, así como la indemnización por los daños y perjuicios causados, que se determinará y exigirá por el órgano a que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora».<sup>720</sup>

En cuanto a la obligación de dar cumplimiento al plan de restauración, ésta irá dirigida al explotador efectivo, pues es a éste a quien corresponde darle cumplimiento, o al

---

<sup>718</sup> La disposición adicional 8ª dispone que las multas coercitivas que en ella se contemplan, se prevén «sin perjuicio del supuesto específico contemplado en el artículo 63...».

<sup>719</sup> FJ 4. Sobre esta sentencia, resulta interesante consultar a CHAVES GARCÍA, José Ramón (2018). «Multas coercitivas y sanciones: juntas pero no revueltas». En: *delajusticia.com. El blog jurídico de José R. Chaves*. Disponible en: [delajusticia.com](http://delajusticia.com) [última consulta: 19 de mayo de 2019].

<sup>720</sup> Art. 61 bis LOMG.

titular minero, si no existe un explotador efectivo diferenciado. En esta línea, se expresa con claridad la STSJ de Castilla-La Mancha, de 26 de junio de 2018 (rec. 442/2015), que resuelve el recurso interpuesto contra una resolución presunta del órgano minero por la que se denegaba que la Administración procediese a la ejecución subsidiaria de la rehabilitación. En particular, la actora y titular minera consideraba que, dado que había procedido al arrendamiento del título minero, y dicho contrato había sido autorizado por la Administración, no le correspondía hacerse cargo de la rehabilitación y, por ello, instaba que la Administración actuase, haciendo empleo de las garantías constituidas por la antigua arrendataria. El TSJ considera que al explotador le correspondía «asumir la obligación de realizar con sus medios el Plan de restauración. Por ello, estima el recurso contencioso-administrativo «en tanto en cuanto la Administración debió de velar por el completo cumplimiento de la obligación de restauración que le correspondía llevar a cabo a la empresa [...] explotadora del derecho minero» y, en consecuencia, acuerda compeler «a la administración a llevar a cabo dicha actuación a través de los procedimientos legalmente establecidos»<sup>721</sup>.

Por otra parte, los particulares perjudicados podrán reclamar la indemnización por los daños que se les haya causado con fundamento en los arts. 81 LEMI y 104 RLEMI, que atribuyen responsabilidad respecto a los daños y perjuicios causados a todo titular o poseedor de derechos mineros. Asimismo, los daños ocasionados también pueden ser imputables a la Administración, si se demuestra una dejación de su potestad de control e inspección<sup>722</sup>. Aunque no se contiene ninguna remisión en la LOMG, debemos recordar que la LRM incluye en su anexo III a los operadores que realicen actividades de «gestión de los residuos de las industrias extractivas», y, en relación a estas actividades, la LRM será de aplicación preferente para la reparación de los daños, y para la adopción de medidas de prevención y evitación<sup>723</sup>.

---

<sup>721</sup> FJ 5.

<sup>722</sup> Aprecia la responsabilidad patrimonial de la Administración por falta de diligencia y no adopción de las medidas precisas para evitar los daños causados por una explotación minera, la STSJ de Asturias, de 25 de marzo de 2013 (rec. 707/2010).

<sup>723</sup> Artículo 6 de la LRM.

## **2.5. La extinta potestad de declarar la caducidad del título minero por incumplimiento del plan de restauración y la potestad de relevar al explotador del cumplimiento del plan de restauración**

El Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, contemplaba en su artículo 7 la posibilidad de declarar caducado el derecho minero ante el incumplimiento del plan de restauración. Sin embargo, tras su derogación por el RD 975/2009, la posibilidad de declarar caducado el título minero, por incumplimiento del plan de restauración, ya no se contempla. Por ello, el artículo 5.7 RD 975/2009, dispone que «en el caso de cese de las labores por parte de la entidad explotadora por agotamiento del recurso, renuncia al título minero o cualquier causa, la autoridad competente no aceptará la renuncia ni autorizará la caducidad del título o el cese del laboreo en tanto no se haya procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado en lo que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.3, 42 y 43»<sup>724</sup>.

Pese a estas previsiones, la Ley 5/2017, 19 octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia incorporó una disposición adicional 7ª en la LOMG, por la que «podrá caducarse el derecho sin la restauración del espacio natural afectado, cuando así lo estime el órgano minero teniendo en cuenta las reservas existentes y la importancia del recurso, a los efectos de convocar un concurso del derecho para continuar con su aprovechamiento». Entendemos que esta disposición pretende agilizar e incentivar el afloramiento de los derechos mineros inactivos cuando el recurso a explotar resulte de interés, a fin de proceder a convocar el pertinente concurso, permitiendo que se recuperen las garantías constituidas si resulta un nuevo adjudicatario que las constituya<sup>725</sup>. No obstante, a nuestro juicio, es contraria al artículo 5.7 RD 975/2009, que tiene el carácter de básico en virtud del artículo 149.1.23 CE, y que no contempla ninguna excepción respecto a la necesidad de ejecutar el plan de restauración para poder declarar caducado un derecho minero<sup>726</sup>, si bien es cierto que la devolución

---

<sup>724</sup> La STS de 16 de diciembre de 2014 (rec. 2922/2012), considera ajustada a Derecho la declaración de caducidad de una concesión por no haberse dado cumplimiento al plan de restauración. Sin embargo, la declaración de caducidad había sido acordada por la Administración en el año 2006, por lo que resultaba aplicable el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras.

<sup>725</sup> Respecto a la «advertencia de ejecución del aval depositado», entendemos que se trata de un error, pues las garantías constituidas no tendrán por qué consistir en un aval.

<sup>726</sup> La redacción que al respecto se contiene en el Anteproyecto de la Ley de Minería Sostenible de la Comunitat Valenciana es, a nuestro juicio, esclarecedora. Así, según su art. 52: «1. En caso de imposibilidad de llevar a cabo el plan de restauración autorizado, la Administración Minera podrá hacer

de la garantía depositada para la restauración quedará condicionada al depósito de la correspondiente garantía por la nueva persona titular del derecho, por lo que las garantías de la rehabilitación no resultan afectadas.

## **2.6. La potestad de ejecutar subsidiariamente el plan de restauración**

La Ley 5/2017, 19 octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia introdujo una disposición adicional 6ª, según la cual, cuando el órgano minero «ordene la incautación de la garantía financiera o equivalente para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales, habrá de tramitarse el procedimiento, que se definirá reglamentariamente, para la ejecución de la puesta en seguridad y restauración del espacio natural». Pero esta importante previsión, aún no ha sido objeto de desarrollo.

La adopción de esta medida tiene carácter subsidiario, debiendo el órgano minero hacer empleo, con carácter previo, de las potestades de autotutela, a las que nos hemos referido a lo largo de este capítulo, para lograr que la entidad explotadora cumpla sus obligaciones impuestas en virtud del plan de restauración autorizado, o, cuando no exista entidad explotadora diferenciada del titular minero, éste proceda a su cumplimiento, tal y como se establece en el artículo 2.2 del RD 975/2009<sup>727</sup>.

---

efectiva la garantía financiera o equivalente correspondiente; [...] 3. Transcurrido el plazo para la ejecución definitiva del plan de restauración aprobado por la consellería competente en minería, incluso la prórroga otorgada, en su caso, sin que la entidad titular minera haya llevado a cabo la misma, o si habiéndose efectuado la ejecución no cumpliera ésta con las prescripciones y objetivos establecidos en el propio plan, la consellería competente en minería, de oficio o a instancia de la consellería competente en medio ambiente, declarará su incumplimiento, procediéndose por esta última a la ejecución subsidiaria del plan de restauración con cargo a las garantías depositadas o, en su caso, a los fondos provisionados necesarios para ello; 4. En estos casos no se declarará caducado el derecho minero de que se trate hasta que el plan de restauración se haya ejecutado, y podrá llevar a cabo las tareas de restauración o reutilización autorizadas la administración directamente o indirectamente mediante terceras personas debidamente cualificadas».

<sup>727</sup> Un ejemplo de ejecución subsidiaria del plan de restauración en Galicia, es el del Monte Neme (Carballo). En este supuesto, tras la desaparición de la entidad explotadora, al entrar en concurso de acreedores en el año 2012, en el año 2014 se produjo la rotura de una de las balsas mineras, provocando el vertido de 24.000 m<sup>3</sup> de residuos mineros. Tras estos sucesos, la Xunta de Galicia procedió a acometer labores de puesta en seguridad de las balsas, para evitar desbordamientos, pero aún no se ha procedido a acometer la rehabilitación del espacio afectado en su integridad. No obstante, en este supuesto, no se habían constituido las garantías y, aunque la Xunta trató de exigir la rehabilitación de la entidad explotadora, ésta fue disuelta por orden judicial. *Vid.* PONTEVEDRA, Silvia (2014). “Alarma al detectar aluminio en las aguas de una mina que reventó”, [elpais.com](http://elpais.com) [última consulta: 20 de mayo de 2019]; VIZOSO, Sonia (2019). “Monte Neme, la ruina ambiental que deja la corrupción”, [elpais.com](http://elpais.com) [última consulta: 20 de mayo de 2019]. VILAS, Manuel (2018). “Sanción a una minera que ya no existe, "vinculada" al PP y que cobró 626.000 € de ayudas”, [galiciapress.es](http://galiciapress.es) [última consulta: 20 de mayo de 2019].

## Conclusiones

El análisis del régimen jurídico de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, con especial referencia a la situación normativa y práctica de Galicia, ha permitido alcanzar las siguientes conclusiones:

**Primera.** Las actividades mineras producen un elevado impacto ambiental, que puede ser prevenido, eliminado, minimizado, y compensado, mediante las técnicas de intervención administrativa ambiental. Entre ellas, se encuentra la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, con la que se pretende limitar en el tiempo la afectación de los espacios por las actividades mineras, e impedir su degradación permanente, responsabilizando a las entidades explotadoras de acometer, con sus propios medios, los trabajos necesarios para evitarlo. La rehabilitación de los espacios afectados por las actividades mineras resulta fundamental para proteger la biodiversidad en el contexto de crisis ecológica en la que nos encontramos, mitigar las causas subyacentes a la crisis climática, y adaptarnos a sus consecuencias. Por otra parte, la previsión de crecimiento de la demanda de minerales, derivada de la transición energética y del aumento de la población, así como las pretensiones de la UE relativas la superación de la dependencia exterior respecto al suministro de minerales estratégicos, plantean retos extraordinarios para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. A pesar de su importancia renovada, la aproximación a la situación práctica de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras en Galicia, permite concluir que no está a la altura de la respuesta que se necesita, al apreciarse un incumplimiento generalizado de los objetivos de la normativa aplicable. Por tanto, es necesario identificar qué motiva esta situación de ineficacia normativa, y en qué se puede mejorar.

**Segunda.** La conflictividad generada a raíz de la aprobación del RD 975/2009, constituye un ejemplo de las problemáticas que despierta el reparto constitucional de competencias en materia de medio ambiente, y de la tendencia recentralizadora que en este ámbito se viene advirtiendo durante los últimos años, que resulta amparada por la interpretación del concepto de legislación básica que mantiene el TC. Así, el conflicto positivo de competencias, planteado por la Xunta de Galicia, finalizó con la STC 45/2015, de 5 de marzo, que consideró que el RD 975/2009 se trataba de normativa ambiental con carácter prevalente, y confirmó el carácter básico atribuido al reglamento

estatal (con la excepción de su Anexo V). En nuestra opinión, la interpretación realizada por el TC resulta criticable, por excesivamente generosa con las competencias estatales en materia ambiental, y por permitir la vulneración de las exigencias formales de lo básico. A pesar de lo expuesto, defendemos que el legislador autonómico puede y debe adoptar normativa para el desarrollo y mejora del nivel de protección ambiental dispensado por el RD 975/2009.

**Tercera.** El elemento central sobre el que se asienta la normativa básica aplicable, es el plan de restauración, que constituye un instrumento de tutela preventiva y correctiva ambiental, a través del que se determinan las obligaciones impuestas a las entidades explotadoras para la rehabilitación de los espacios afectados por sus actividades. Entre las modalidades de rehabilitación que, según la normativa básica, pueden contemplarse en los planes de restauración, se encuentra el remodelado del terreno afectado por los huecos de explotación mediante su inundación, y el relleno con residuos, de procedencia minera, o no minera. Esta última posibilidad resulta especialmente conflictiva. En particular, por la ambigüedad con la que se pronuncia la Directiva 2006/21/CE, cuya literalidad asumió el legislador estatal, y que motivó que la STJUE de 28 de julio de 2016 (asunto C-147/15) se viese en la tesitura de aclarar que la normativa de depósito en vertedero únicamente resulta aplicable a la rehabilitación mediante relleno con residuos de procedencia no minera, si no se trata de una operación de valorización. Esto genera una dificultad añadida: la de delimitar cuándo nos encontramos ante una operación de valorización, y cuáles son los límites del impacto inherente a estas operaciones, que no siempre se muestran nítidos. Además, la realidad de la aplicación práctica en Galicia de esta modalidad de rehabilitación permite comprobar cómo, en ocasiones, rehabilitaciones mineras terminan por convertirse en auténticos vertederos incontrolados. Por ello, en nuestra opinión, la situación exige que se refuercen las medidas de control del cumplimiento de la normativa aplicable, a fin de que las operaciones de rehabilitación no supongan un impacto ambiental superior al que se ocasionaría de no ejecutarse, y que las rehabilitaciones no supongan una vía de escape a la normativa de depósito en vertedero,

**Cuarta.** A pesar de la escasa atención que el RD 975/2009 dedica al capítulo V del plan de restauración, relativo al calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación -carencia que la LOMG tampoco ha suplido-, consideramos que su importancia no debe ser subestimada. A nuestro juicio, los costes estimados de la

rehabilitación tienen especial relevancia dentro del plan de restauración, pues solo a través de su cálculo adecuado podrá valorarse de un modo ajustado si la entidad explotadora reviste la solvencia suficiente para acometer los trabajos necesarios. Además, del acierto en el cálculo del importe de la rehabilitación también depende la cuantía de las garantías a constituir para asegurar su cumplimiento. Por ello, consideramos que las CC. AA. tienen en este punto un importante campo para establecer normativa que suponga una mayor protección ambiental. En particular, dado que las rehabilitaciones tienen por objeto espacios naturales y afectan a ecosistemas cuyo comportamiento, con frecuencia, no resulta predecible con exactitud, puede devenir necesario acometer variaciones en el plan de restauración inicialmente presentado, que pueden implicar un sobrecoste. Por ello, debería establecerse la obligación de añadir una partida al importe estimado de la rehabilitación, que contemple una cantidad mínima destinada a hacer frente a estos gastos inicialmente no previstos, o desviaciones, en porcentaje que se estime por la Administración, a la luz de la complejidad que revista la rehabilitación a realizar. Asimismo, si para valorar los requisitos de solvencia se aplican analógicamente las disposiciones relativas al contrato de obra que se contienen en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, también podrían aplicarse en este ámbito las disposiciones relativas al cálculo y revisión del precio de estos contratos. Todo ello contribuiría a asegurar el acierto de los cálculos realizados, y se traduciría en una mayor protección ambiental, pues en la práctica se constata que, en más supuestos de los deseables, es la Administración Pública quien, ante la insuficiencia de las garantías constituidas, debe asumir el coste de las rehabilitaciones, ya sea de un modo directo, mediante la ejecución subsidiaria del plan de restauración, o por medio de subvenciones que, en ocasiones, alcanzan importes millonarios, en clara contravención con el principio «quien contamina paga», y con el propio artículo 2.2 del RD 975/2009.

**Quinta.** La modalidad de rehabilitación a configurar en los planes de restauración, en tanto que depende de los usos finales del suelo, está condicionada, fundamentalmente, por la normativa de ordenación del territorio y urbanística. En especial, la planificación territorial de las actividades mineras, sometida a evaluación ambiental estratégica, constituye, en nuestra opinión, el medio idóneo de abordar la compatibilización entre las actividades mineras y la protección del medio ambiente. En tal sentido, la LOMG contempla la necesidad de que se apruebe un plan sectorial de actividades extractivas,

que tendría una importancia impar, pues los planes urbanísticos habrían de adaptarse a sus previsiones, podría limitar, condicionar o prohibir actividades extractivas en determinadas zonas del territorio, y de su aprobación también depende la eficacia de la normativa incorporada por el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio de Galicia, y que contiene interesantes previsiones en relación con la rehabilitación de espacios afectados por la minería. En nuestra opinión, la aprobación de este plan sectorial no debe seguir postergándose, y su ambición en materia ambiental debe ser mayor que la inicialmente contemplada en el documento sometido a participación pública en el año 2013. En especial, consideramos que el plan sectorial a aprobar debería incorporar una regulación de la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras que tenga en cuenta las exigencias que imponen la necesidad de garantizar la conectividad ecológica y crear una red de infraestructura verde. Así, en particular, de aprobarse la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, el plan sectorial debería ajustarse en coherencia a lo dispuesto en esta estrategia. Esta propuesta es acorde con el VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, que apuesta por la incorporación de la infraestructura verde en planes y programas conexos, y con la Comunicación de la Comisión Europea, de 6 de mayo de 2013, sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”, que destaca la importancia de que ésta se convierta en un elemento normalizado de la ordenación del territorio y del desarrollo territorial, integrándose plenamente en ellas. Por otra parte, y también desde el ámbito de la ordenación del territorio, la aprobación de las Directrices da Paisaxe Galega, también supondrá un avance importante en la materia, al incorporar previsiones en relación a las rehabilitaciones mineras que, en ocasiones, trascienden del ámbito meramente paisajístico. Por tanto, la normativa de ordenación del territorio, en el ámbito de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras, está llamada a desempeñar un relevante papel, por lo que la aprobación y puesta en funcionamiento de todos sus instrumentos, resulta fundamental.

**Sexta.** La normativa autonómica de Galicia en materia de espacios naturales protegidos admite, en principio, los usos extractivos (con la salvedad de los espacios declarados como reservas integrales), aunque con diferentes condiciones, en función de la categoría de espacio protegido en cuestión, y de lo establecido en los instrumentos de planificación y gestión aprobados. Del análisis de los planes de ordenación de los

recursos naturales y de los planes rectores de uso y gestión existentes en Galicia, se concluye que únicamente contienen previsiones genéricas respecto a la rehabilitación minera, y consisten en la fijación del objetivo preferente de que las rehabilitaciones persigan la recuperación paisajística, así como la recuperación de los hábitats de interés comunitario, y de las áreas prioritarias de especies de interés para la conservación. No obstante, a nuestro juicio, estas previsiones deberían ser objeto de una mayor densidad normativa, de manera que, en atención a la vulnerabilidad de los valores naturales que motivaron su protección, se intensifiquen las medidas de control e inspección, incrementando, por ejemplo, las visitas de inspección periódicas, y contemplando la previsión de períodos de garantía extensos durante los cuales se controle periódicamente la efectividad de las rehabilitaciones llevadas a cabo. En especial, debería preverse expresamente que la modalidad de rehabilitación a contemplar sea la de rehabilitación ecológica, con aplicación de técnicas como la rehabilitación geomorfológica, y aprobarse protocolos que permitan extender el conocimiento y puesta en práctica de esta importante modalidad de rehabilitación.

**Séptima.** Los planes de restauración deben ser presentados ante la autoridad minera para su autorización, y esta es una obligación cuyo cumplimiento no admite matices, tal y como la jurisprudencia y la doctrina administrativista han afirmado, y como así se reconoce expresamente en el RD 975/2009. Asimismo, también constituye un requisito esencial y, por tanto, insoslayable, el sometimiento de los planes de restauración a información y participación pública con carácter previo a su autorización. Por ello, la omisión de este trámite, es causa de nulidad del otorgamiento de los títulos mineros a los que inextricablemente se asocia, como condición especial de los mismos. No obstante, el ámbito de la participación pública aplicable resulta muy limitado, al no contemplarse respecto a la configuración de las modalidades de rehabilitación de los espacios afectados. Este aspecto, a nuestro parecer, debería ser objeto de un enfoque más amplio por parte de la normativa autonómica, pues una mayor participación podría ayudar decisivamente a integrar la actividad extractiva en el entorno, y a que gozase de una mayor aceptación social. En cuanto a la posibilidad de la autorización del plan de restauración por silencio positivo, rechazamos que pueda producirse. Como la jurisprudencia ha tenido la ocasión de pronunciarse, la aprobación por silencio no resulta aplicable a los proyectos mineros y, por tanto, dada su especial vinculación, entendemos que la misma conclusión resulta extrapolable a los planes de restauración.

Además, se estaría produciendo la transferencia al solicitante de facultades relativas al dominio público y que podrían dañar el medio ambiente, por lo que tampoco cabría aplicar el silencio positivo de acuerdo con las reglas generales de la LPACAP.

**Octava.** La regulación de la modificación y revisión de los planes de restauración contenida en el RD 975/2009 y en la LOMG, es totalmente insuficiente. Así, si bien el RD 975/2009 impone que el plan de restauración debe revisarse cada cinco años por parte de la entidad explotadora, y reformarse en caso de que se produzcan modificaciones sustanciales, ni la normativa básica, ni la LOMG, especifican cómo han de efectuarse estos trámites, ni ofrecen orientación alguna respecto a las causas que motivan la necesaria modificación de los planes de restauración, más allá del cambio en los usos finales del suelo. Por ello, sostenemos que la normativa autonómica debería proceder a su desarrollo, de cara a garantizar la seguridad jurídica y la permanente actualización de las condiciones del plan de restauración. En particular, deberían fijarse los plazos en los que se deben presentar las solicitudes de revisión, la documentación que debe acompañarse y las consecuencias que se pueden derivar tanto de la revisión, como del incumplimiento de este trámite.

**Novena.** El régimen de las dos garantías financieras o equivalentes que se contemplan en el RD 975/2009, constituye un aspecto esencial de la normativa aplicable, sobre el que descansa la efectividad última de la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras. A través de ellas, se asegura que la rehabilitación se va a llevar a cabo, aun en caso de insolvencia sobrevenida de la entidad explotadora. De este modo, se responsabiliza a las entidades explotadoras del coste de la rehabilitación, en lugar de dejar una herencia contaminada a la sociedad y generaciones futuras, sin posibilidad de aceptación a beneficio de inventario, como demuestran los precedentes históricos, e incluso recientes. En cuanto a la primera de las garantías, relativa a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras, el principal aspecto que, en nuestra opinión, resulta criticable de su regulación, es que no se contempla el establecimiento de un plazo de garantía. Si para la construcción de edificios existe una garantía decenal, no menos difícil nos parece la rehabilitación de espacios naturales afectados por actividades mineras, donde se puede afectar a ecosistemas cuya recuperación depende de múltiples factores que impiden que, con la mera comprobación de que se han ejecutado las medidas impuestas por el plan de restauración, se pueda realizar una valoración realista de su eficacia. En cuanto a la segunda de las garantías, relativa a la

gestión de los residuos mineros, y que también abarca la rehabilitación de los espacios afectados por las instalaciones de residuos, sí contempla el mantenimiento de las garantías durante el período de seguimiento y control posterior a la clausura de las instalaciones de residuos mineros, que puede alcanzar los treinta años de duración. Sin embargo, la normativa básica estatal no es clara al señalar su período de vigencia. El empleo de términos ambiguos genera confusión y resulta contrario a la seguridad jurídica, lo que es especialmente grave ante una obligación de importancia tan crucial para la protección del medio ambiente como la presente, por los riesgos que entrañan las instalaciones de residuos mineros. Por ello, resulta necesario realizar una labor de simplificación normativa, que no necesariamente tiene que traducirse en una reducción de los trámites a realizar, sino en la clarificación del régimen jurídico, con fundamento en un mejor empleo del lenguaje y una mejor sistemática. Esta tarea puede beneficiarse de la publicación de orientaciones sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE, que la propia Comisión Europea asume como una tarea pendiente en sus informes, y se reclama por el Parlamento Europeo en diversas resoluciones.

**Décima.** La LOMG establece la obligatoriedad de constituir una garantía que responda del cumplimiento del plan de restauración. En principio, puede entenderse que refunde, en una única, las garantías exigidas en virtud del RD 975/2009. Esta posibilidad resulta expresamente admitida por la normativa básica estatal. Sin embargo, los criterios que contempla la LOMG para el cálculo de la garantía, no se adecúan a los exigidos en virtud de la normativa básica estatal, y por las directrices técnicas aprobadas por la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, respecto a la gestión de los residuos mineros y la rehabilitación de los espacios afectados por las instalaciones de residuos. Asimismo, también constituye un elemento disonante entre la normativa básica y la LOMG, el hecho de que la segunda atribuye la responsabilidad de constituir la garantía a la entidad titular del derecho minero, mientras que la normativa básica se refiere al explotador minero (aunque se ha de reconocer que la confusión entre el titular y el explotador minero constituye un aspecto que también resulta criticable en relación con la propia normativa básica estatal). Si bien el legislador autonómico puede decidir no abordar esta materia -por considerar que no es necesario establecer normativa de desarrollo, o de mayor protección-, si emprende su regulación, debe hacerlo de un modo coherente y claro, ajustándose a los requisitos mínimos impuestos por la normativa de

rango superior. De lo contrario, se genera confusión donde debiera existir certeza, en atención a los graves riesgos que se derivan del incorrecto cálculo de estas garantías.

**Decimoprimera.** La necesaria suscripción de un seguro de responsabilidad civil que la LOMG impone a los titulares de derechos mineros, para hacer frente a los daños que sus actividades puedan causar a las personas, los animales, los bienes o el medio ambiente, constituye una garantía adicional para la protección del medio ambiente que consideramos acertada. Especialmente, teniendo en cuenta la limitación del alcance de las garantías exigibles a las actividades mineras que se aprecia con las sucesivas reformas de la LRA que se han producido en los últimos años y que, a nuestro juicio, suponen una clara manifestación regresiva del derecho ambiental. La justificación en una pretendida desproporción se desvanece si se tiene en cuenta que, en el momento en que se limitó el alcance de las garantías, ni siquiera había entrado en vigor la exigencia de su constitución, por lo que difícilmente se pudo constatar la situación invocada. Además, las actividades e instalaciones que ahora se excluyen de la obligación de prestar garantía financiera, se incluyen en el anexo II de la LRA, como sujetas a un régimen de responsabilidad objetiva respecto a la gestión de sus residuos, en atención a su peligrosidad inherente, sin exclusiones en bloque. Por tanto, las reformas introducidas suponen la vulneración del principio de conservación y mejora del medio ambiente, sin una fundamentación sólida y adecuadamente justificada en base a un interés prevalente, acreditado y general.

**Decimosegunda.** La inspección del cumplimiento del plan de restauración presenta importantes lagunas e incoherencias, que pueden explicar, en buena medida, la ineficacia que se atribuye a la normativa relativa a la rehabilitación. Estas lagunas no se corresponden únicamente con el ámbito autonómico y estatal, sino que la propia UE lleva años de retraso en el cumplimiento de sus deberes. En especial, y entre otros aspectos, al no haber aprobado aún las directrices técnicas sobre las inspecciones, que ya se contemplaban como necesarias en el año 2006, y a pesar de que su importancia ha sido destacada de forma reiterada tanto por la propia Comisión, como por el Parlamento Europeo. En nuestra opinión, la aprobación de estas directrices contribuiría a igualar la eficacia de la normativa comunitaria entre los EE. MM., lo que resulta especialmente importante en una materia en la que todas las cautelas parecen resultar insuficientes. Además, tal y como se viene reclamando desde la doctrina administrativista respecto a la inspección ambiental en general, estas directrices podrían incorporarse en una norma

europea vinculante, que estableciese un marco mínimo de aplicación a todos los EE. MM. respecto a las inspecciones, y de la que también saliesen reforzadas las competencias de la UE en materia de inspección, para atajar el elevado incumplimiento de la normativa ambiental.

**Decimotercera.** Con relación al control del cumplimiento del plan de restauración que aborda la normativa básica, cabe destacar una importante carencia, que tampoco ha resultado corregida por la LOMG. Y es que, en línea con la ausencia de un período de garantía respecto a las labores efectuadas para la rehabilitación de los espacios afectados, tampoco se contempla su seguimiento y control posterior. Sin embargo, según nuestro parecer, la rehabilitación debe entenderse como una obligación de resultado, y no simplemente de medios; y los resultados, cuando se trata con ecosistemas, no siempre se pueden apreciar en un breve lapso de tiempo, o con la mera finalización de la ejecución material de los trabajos inicialmente planificados. Por ello, defendemos la necesidad de que se prevea expresamente la obligación de realizar un seguimiento y control posterior respecto a los resultados de la rehabilitación, más allá del ámbito de las instalaciones de residuos mineros, y del remodelado del terreno mediante el relleno con residuos mineros, a fin de comprobar si los resultados perseguidos con las medidas de rehabilitación, efectivamente, han sido alcanzados.

**Decimocuarta.** Según la LOMG, el control del cumplimiento del plan de restauración recae, con carácter principal, en la Administración competente en materia de minas, ubicándose dentro de la inspección de seguridad industrial. En nuestra opinión, sería más adecuado que fuese el órgano ambiental quien se encargase de velar por el adecuado cumplimiento de la normativa ambiental, con independencia de las funciones que puedan atribuirse al órgano minero en determinados aspectos técnicos, y las fórmulas de colaboración que se puedan articular, como así prevén otras CC. AA., como Cataluña. Atribuir al órgano minero la competencia de inspeccionar el cumplimiento de la normativa ambiental resulta, en nuestra opinión, a todas luces inadecuado. En atención a los conocimientos especializados que exigen velar por el cumplimiento de la legislación ambiental, y porque, si estamos ante una materia ambiental, ningún sentido tiene que, en este caso, se desligue la inspección de la Administración que, con carácter general, debe velar por su cumplimiento. Además, la LOMG no articula de un modo adecuado la coordinación entre las diferentes administraciones públicas que pueden intervenir en el control del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, como así

se destaca en diversos informes tanto del Defensor del Pueblo, como del Valedor do Pobo de Galicia. Por ello, es absolutamente necesario garantizar la coordinación y clarificación de sus respectivas competencias, para evitar que la eficacia de la inspección se pierda entre el entramado administrativo. En todo caso, con independencia de si ha de ser el órgano minero o ambiental el que se encargue del control e inspección del plan de restauración, ambos tendrían que partir de un mínimo común normativo, en el que se contemplase la obligación de aprobar planes y programas de inspección específicos en el ámbito minero para el seguimiento de los aspectos ambientales, con objetivos cuantificables.

**Decimoquinta.** La normativa básica estatal contempla la externalización de determinadas actuaciones de inspección en relación al cumplimiento de los planes de restauración. Sin embargo, la regulación del régimen jurídico de las OCAs plantea múltiples y variadas problemáticas. En particular, el anexo III del RD 975/2009 se remite prácticamente en bloque al RSI, para completar su regulación, y aquí ya encontramos el primer problema: la externalización de la función pública de inspección debe efectuarse mediante una norma con rango legal, como así se ha venido señalando desde la doctrina administrativista y la jurisprudencia, y, en este caso, es evidente que la exigencia se incumple. Sin embargo, el punto más crítico de la regulación se encuentra en el régimen sancionador: el RD 975/2009 no contiene ninguna previsión relativa al régimen sancionador aplicable a los OCAs, y, el RSI, aplicable supletoriamente, tampoco, pues se remite a la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que sí que contiene previsiones específicas. Por ello, en base a los principios de legalidad, tipicidad y proscripción de la analogía en materia sancionadora, entendemos que a las OCAs que intervienen en el control del cumplimiento del plan de restauración, no les resulta de aplicación ningún régimen sancionador, con lo que la regulación de sus modalidades de control resulta evidentemente incompleta, y debiera abordarse su reforma. Además, la situación se complica nuevamente si se tiene en cuenta que la LOMG hace recaer la actividad de inspección en funcionarios y, por tanto, no contempla la intervención de OCAs. No obstante, su intervención se recoge en la normativa básica estatal, y consideramos que deben poder efectuar las funciones que en ella se les atribuyen. De hecho, a pesar de que la opción autonómica a favor de la inspección reservada a funcionarios también se efectúa en otros ámbitos ambientales, la intervención de las OCAs se refleja en los planes y programas de inspección ambiental aprobados por

Galicia, atribuyéndoles, incluso, la ejecución de un subprograma específico en materia de inspección de residuos. Además, como se deduce de los términos que en estos instrumentos se emplean, la intervención de las OCAs no queda únicamente relegada a las funciones de control o seguimiento, sino que realizarían actuaciones materialmente de inspección.

**Decimosexta.** La mera constatación del incumplimiento de la normativa no basta para proteger de un modo efectivo el medio ambiente, sino que es necesaria la reacción de la Administración por medio de las vías que el ordenamiento jurídico le dispensa. Este es un aspecto en el que la actuación del órgano minero de Galicia ha sido puesta en entredicho. En relación con la potestad sancionadora, como aspecto novedoso, se contempla la atribución de responsabilidad a los socios, administradores y directivos de una entidad explotadora, cuando ésta se extinga sin haber dado cumplimiento al plan de restauración. Esta previsión constituye, según nuestra opinión, una medida muy interesante para evitar que las empresas explotadoras, una vez obtenido el beneficio pretendido, desaparezcan del mapa incumpliendo su deber de rehabilitar. Sin embargo, no todos son aspectos positivos en la regulación del régimen sancionador, y la confusión en la que incurren tanto la normativa básica estatal, como la LOMG, respecto a la distinción entre el titular de los derechos mineros y el explotador, adquiere aquí especial relevancia. Así, se comprueba que todos los supuestos de atribución de responsabilidad gravitan en torno a quien tenga el dominio de la explotación efectiva, sea, o no, el titular minero. Sin embargo, la redacción del artículo 50.1.a) de la LOMG suscita dudas interpretativas en relación con la responsabilidad que se atribuye al titular minero en materia sancionadora, y lo cierto es que la jurisprudencia del TSJ de Galicia, tampoco otorga mayor luz a la cuestión. A nuestro juicio, en materia sancionadora la responsabilidad corresponde al explotador efectivo, con independencia de que coincida o no con el titular minero. Y ello es así, en virtud del artículo 126.2 del RLEMI pues al transmitirse el derecho de explotación, se asumen también las obligaciones que correspondían originariamente al titular del derecho minero, y, en consecuencia, sobre el explotador efectivo recaerá la responsabilidad administrativa, lo que también resulta coherente si se tiene en cuenta que las garantías para el cumplimiento del plan de restauración se exigen únicamente al explotador minero, en virtud de la normativa básica estatal, y que de desaparecer la personalidad jurídica de la entidad explotadora, se contempla la transmisión de responsabilidad en materia de rehabilitación a sus

administradores, directivos y socios, sin que esta previsión se aplique respecto al titular minero.

**Decimoséptima.** También es objeto de nuestra crítica el régimen de reducciones de las sanciones (que pueden alcanzar el porcentaje nada desdeñable del 80%), y que se introdujo mediante la Ley 3/2018, de 26 diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, respecto a las obligaciones de reacondicionamiento del espacio afectado. Ninguna previsión similar se contiene en la LPACAP en relación con las obligaciones de hacer, y, si se comete una infracción del deber de rehabilitación, o se incumple el plan de restauración, los principios del procedimiento sancionador, como los de culpabilidad o proporcionalidad, debieran ser suficientes para atemperar posibles consecuencias injustas o excesos en el importe de las sanciones. Además, su aplicabilidad exige que se acredite que se ha procedido al cumplimiento de las obligaciones infringidas, lo que contrasta con el tiempo necesario para poder apreciar los resultados de una eficaz rehabilitación pues, en muchas ocasiones, ello no resulta posible en un lapso breve de tiempo, como el que exige la duración de un procedimiento sancionador. Por ello, las reducciones se aplicarían en base a una comprobación formal del cumplimiento, sin tener en cuenta la eficacia real de las medidas aplicadas. Por otra parte, con reducciones tan elevadas, se desnaturaliza el efecto disuasorio inherente a todo régimen sancionador -lo que se agrava, si se tiene en cuenta que, por lo general, estas reducciones están llamadas a ser aplicadas sobre grandes compañías con elevados presupuestos, menos susceptibles de verse afectadas con severidad por las sanciones que puedan imponérseles-, por lo que se contribuye a elevar la sensación de impunidad, y a incrementar el rechazo de la población ante lo que se entiende como una prerrogativa para las grandes empresas mineras.

**Decimoctava.** En materia de transparencia, información y participación del público, son muchos los ámbitos en los que Galicia puede continuar avanzando. En primer lugar, es necesario incrementar la información que es objeto de difusión. Debería publicarse un inventario, en permanente actualización, respecto a los espacios pendientes de rehabilitación; información exhaustiva con relación a la inspección minera (comprendiendo los planes de inspección, la frecuencia de las inspecciones realizadas, el número de efectivos que realizan estas funciones, la identidad y funciones realizadas por OCAs, los informes emitidos, y los resultados alcanzados); la cuantía y vigencia de las garantías constituidas; la cuantía y número de las sanciones impuestas por

incumplimientos de la obligación de rehabilitación; y los supuestos en los que se haya procedido a la ejecución subsidiaria de los planes de restauración. En segundo lugar, deberían promoverse los acuerdos de custodia del territorio en el ámbito de las actividades mineras, como así se hace en otras CC. AA. En tercer lugar, debería permitirse el empleo de la vía de recurso ante la Comisión de Transparencia de Galicia respecto a las solicitudes de información ambiental. Esta opción es la que siguen otras CC. AA., como Cataluña y Murcia, que demuestran que se puede superar la interpretación restrictiva realizada por el CTBG, y la que se defiende desde la doctrina administrativista mayoritaria y por el Defensor del Pueblo. También implicaría dejar atrás los criterios de la conflictiva Instrucción 6/2018, de 3 de agosto, sobre acceso a la información pública en materia de minas, que aviva las ascuas de un conflicto en ascenso. En cuarto y último lugar, resulta imprescindible la definitiva constitución del Consejo de la Minería de Galicia, contemplado en la LOMG como un órgano de participación, en el que se daría entrada a representantes de las asociaciones en defensa del medio ambiente, entre otras, lo que permitiría contrarrestar el peso actual de la Cámara Minera de Galicia, y canalizar la conflictividad ambiental creciente. Creemos que estas medidas resultan necesarias, ya que permitirían incrementar el control de las actividades mineras, en especial, mediante la intervención de la población directamente afectada, pues son quienes mejor conocen la realidad. Con su adopción, aumentaría la democracia en materia ambiental, la transparencia, y, en definitiva, se protegería más y mejor el medio ambiente, pues ésta es una tarea de la que todos, y no solo la Administración, somos responsables.

**Decimonovena.** La normativa aplicable a la rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras no está a la altura de los retos que se plantean, lo que explica, en buena medida, los problemas de eficacia que reviste su aplicación. Esta conclusión es predicable de todos los niveles normativos que hemos analizado. Así, la normativa europea aplicable permanece (desde hace más de diez años) a la espera de su concreción mediante directrices y orientaciones, que las propias instituciones europeas estiman necesarias. La normativa estatal parte de una ley minera respecto a la que existe un consenso generalizado en relación a su desactualización y la necesidad de su reforma, y trata de salvar sus carencias ambientales con un instrumento normativo equivocado que, pese a regular en exceso, lo hace de un modo desacertado, mediante el empleo de numerosos términos ambiguos. Y allí donde debiera llegar el legislador autonómico, a

veces llega Galicia, pero no de la mejor manera. La articulación del RD 975/2009 con la LOMG no termina de casar, y las incoherencias y ambigüedades, en vez de resolverse y aclararse, aumentan. Pero Galicia, al menos, hizo el esfuerzo de tratar de actualizar una normativa minera preconstitucional, y adaptarla a las tendencias normativas actuales. Sin embargo, parte de su contenido ambiental, lleva esperando más de diez años a ser llevado a la práctica, y, aunque imposible a los cambios del legislador básico estatal y a los problemas constatados tras años de aplicación, permite la entrada de modificaciones, con pretensiones omnipresentes de simplificación y agilización, mediante leyes ómnibus -que no dejan materia sin tratar-, y de acompañamiento a los presupuestos- que más que acompañar, revolucionan-, que suponen una regresión del nivel de protección ambiental, y resultan incoherentes con los compromisos internacionales, europeos, nacionales, e incluso de la propia C. A., para revertir la grave crisis ambiental que define el contexto actual.

**Vigésima.** En todo caso, la normativa aplicable no toma en consideración los tiempos necesarios para la rehabilitación de los ecosistemas afectados. Regulamos con los tiempos acelerados de un mundo que vive de espaldas a los procesos naturales, que requieren de una espera que no contabilizamos en los planes de restauración. Solo así se explica que no existan previsiones expresas respecto a los períodos de garantía de las obras de rehabilitación, que contemplen su seguimiento y control, y el mantenimiento de las garantías financieras o equivalentes durante un período temporal que permita alcanzar una certeza razonable respecto a su efectividad. En definitiva, el análisis de la normativa aplicable a la rehabilitación de espacios afectados por actividades mineras en Galicia revela que descansa sobre un salvavidas de hielo<sup>728</sup>. Sin pilares sólidos que la asienten en la realidad de la dificultad intrínseca a las rehabilitaciones ambientales. Y, ante la necesidad de impedir que las rehabilitaciones no sean efectivas, y lograr que se contemplen como obligaciones de resultado, y no meramente de medios, es necesario integrar el tiempo ecológico en el tiempo de reloj de la normativa aplicable a las rehabilitaciones de los espacios afectados por actividades mineras.

---

<sup>728</sup> DREXLER, Jorge (2017). “Salvavidas de hielo”. *Salvavidas de hielo*. Warner Bros, canción 11.

## Fuentes de consulta

### A. Bibliografía

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel; HERNÁNDEZ LÓPEZ, Sonia (2011). “Custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm.1, pp. 1-22. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2010). “El régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, pp. 1-44.
- BELTRÁN CASTELLANOS, Jose Miguel (2018). *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Aranzadi, pp. 380.
- CASADO CASADO, Lucía (2009). “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”. *Revista de Administración Pública*, núm. 178, pp. 281-322. Disponible en: [recyt.fecyt.es](http://recyt.fecyt.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- CASADO CASADO, Lucía (2013). “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 70, pp. 241-278. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- CASADO CASADO, Lucía (2013). “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”. En: SANZ LARRUGA, Javier (dir.); GARCÍA PÉREZ, Marta (dir.); PERNAS GARCÍA, Juan José (dir.); RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (pr.). *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, pp. 143- 191.
- CASADO CASADO, Lucía (2015). “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 32, pp. 201-283.
- CASADO CASADO, Lucía (2016). “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, pp. 22-42; Disponible en: [revistes.eapc.gencat.cat](http://revistes.eapc.gencat.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- CASADO CASADO, Lucía (2018), “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”. En: GARCÍA URETA, Agustín; BOLAÑO PIÑEIRO, M<sup>a</sup> del Carmen, (coords.). *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*, Marcial Pons, pp. 43-76.
- CASADO CASADO, Lucía (2018). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus”. *Revista*

*Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, pp. 1-10. Disponible en:  [<revistes.urv.cat >](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].

CASADO CASADO, Lucía (2018). "Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España". *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Vol. 9, núm. 1, pp. 18-63. Disponible en:  [<dialnet.unirioja.es >](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

CASADO CASADO, Lucía (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern núm. 7, pp. 506.

CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2013). "La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 291- 326. Disponible en:  [<euskadi.net >](http://euskadi.net) [última consulta: 14 de junio de 2019].

CASADO CASADO, Lucía; DE LA VARGA PASTOR, Aitana; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2016). "La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas". En: SANZ LARRUGA, Francisco Javier y PERNAS GARCÍA, Juan José (dirs.); SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer (coord.). *Derecho ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover*, pp. 117-202.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES GASÓ, Josep Ramon (2012). "El protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente". En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012*. CIEMAT. Aranzadi, pp. 373-412. Disponible:  [<actualidadjuridicaambiental.com >](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 17 de junio de 2019].

CASADO CASADO, Lucía; MASOLIVER I JORDANA, Dolors (2016). "Las entidades colaboradoras de medio ambiente en Cataluña: las garantías de un modelo de externalización". *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 34, pp. 19-100.

CASADO CASADO, Lucía; RAMÓN FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA I MANZANO, Jordi; PALLARÈS SERRANO, Anna (2010). *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, pp. 192.

CHAVES GARCÍA, José Ramón (2018). "Multas coercitivas y sanciones: juntas pero no revueltas". En: *delajusticia.com*. *El blog jurídico de José R. Chaves*. Disponible en:  [<delajusticia.com >](http://delajusticia.com) [última consulta: 19 de mayo de 2019].

DE ANDRÉS ALONSO, Fernando Luis (2009). "El medio ambiente en Galicia a la luz de los informes del Valedor do Pobo". En: PERNAS GARCÍA, J. (coord.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia. Jornadas sobre la situación actual y*

*nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia*. Universidade da Coruña-Servizo de publicacións, pp. 37-53.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 313, pp. 133-188.

DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016). “Las tensiones entre minería y espacios naturales protegidos: su consideración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, pp. 167-184

DIOS VIÉITEZ, María Victoria (2015). *Recursos mineros y ordenación del territorio: un análisis desde la Comunidad Autónoma de Galicia*. Atelier, 143 pp.

DIOS VIÉITEZ, María Victoria; LÓPEZ SUÁREZ, Marcos-A (2012). “Ordenación del territorio y actividad minera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia”. *Revista galega de administración pública*, núm. 44, pp. 417-440.

ESCRIBANO BOMBÍN, María del Mar (2015). *Los espacios mineros abandonados. El caso de la comunidad de Madrid*. Universidad Politécnica de Madrid, 2015, pp. 288. Disponible en: [oa.upm.es](http://oa.upm.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

ESQUIROL, Josep María (2006). *El respeto o la mirada atenta. Una ética para la era de la ciencia y de la tecnología*. Gedisa, pp. 176.

FAUBELL RENAU, Fernando (2007), “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”. *Noticias Jurídicas*. Disponible en: [noticias.juridicas.com](http://noticias.juridicas.com) [última consulta: 15 de febrero de 2019].

FAUBELL RENAU, Fernando (2007), “Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras”. *Noticias Jurídicas*. Disponible en: [noticias.juridicas.com](http://noticias.juridicas.com) [última consulta: 30/12/2018].

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2013). “El séptimo programa ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, pp. 71-121. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2014). “La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la custodia del territorio”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 43-44, pp. 71-111. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018). “La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.. 81 pp. 57-120. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2006). “La inspección ambiental”. En: ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho de Medioambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 133-158. Disponible en: [repositorio.gobiernolocal.es](http://repositorio.gobiernolocal.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos (1986). “El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero”. *Revista de administración pública*, núm. 111, pp. 237-273. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2018). “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental.” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, pp. 49-98. Disponible en: [euskadi.net](http://euskadi.net) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- GAMERO CASADO, Eduardo (2015). Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción. *Comares*, pp. 145. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 17 de mayo de 2019].
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016). “Jurisprudencia contencioso-administrativa: los límites de la potestad reglamentaria local en materia ambiental”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord). *Observatorio de políticas ambientales 2016*. CIEMAT, pp. 437-484. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 20 de junio de 2019].
- GARCÍA AMEZ, Javier (2016) “Responsabilidad ambiental: el sistema cumple diez años”. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, CIEMAT, pp.753-768. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 15 de junio de 2019].
- GARCÍA MARCOS, José (2005). “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 12-13. Disponible en: [huespedes.cica.es](http://huespedes.cica.es) [última consulta: 05 de mayo de 2019].
- GARCÍA, Celso; GÓMEZ-PUJOL, Lluís; MORÁN-TEJEDA, Enrique; BATALLA, J. Ramon (2018). *Geomorfología del Antropoceno. Efectos del Cambio Global sobre los Procesos geomorfológicos*. Universitat de les Illes Balears, Sociedad Española de Geomorfología, pp. 402.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea (2016). “Las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental de actividades. El supuesto particular de la legislación gallega”, *Revista Catalana De Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1 pp. 1-28. Disponible en: [raco.cat](http://raco.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- GUTIÉRREZ DEL REY, Francisco (2011). “Explotación da pizarra en Galiza e os seus impactos ambientais”, *Cerna* núm. 65, pp. 36-37. Disponible en: [adega.gal](http://adega.gal) [última consulta: 14 de junio de 2019].

- JARIA I MANZANO, Jordi (2005). “Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente.” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 73, pp. 117-134. Disponible en: [euskadi.net](http://euskadi.net) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- JARIA I MANZANO, Jordi (2015). “Jurisprudencia Constitucional en materia de protección del medioambiente”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI, núm. 1, pp. 1-30. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- JARIA I MANZANO, Jordi (2016). “El Derecho, el Antropoceno y la Justicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 2, pp. 1-13. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- JARIA I MANZANO, Jordi (2016). “La externalización de costes ambientales en el acceso a los recursos naturales: marco institucional y distribución inequitativa”, Working Paper nº. 4, *Proyecto Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global (DER2013-44009-P)*, Ministerio de Economía y Competitividad. Disponible en: [dret-public.urv.cat](http://dret-public.urv.cat) [última consulta: 30 de mayo de 2019].
- JORDANO FRAGA, Jesús (1998). “El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS”. *Revista de administración pública*, núm. 145, pp. 169-198. [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 1 de junio de 2019].
- JORDANO FRAGA, Jesús (2008). “Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible”. *Cuadernos de derecho local*, núm. 16, pp. 61-74. Disponible en: [repositorio.gobiernolocal.es](http://repositorio.gobiernolocal.es) [última consulta: 1 de junio de 2019].
- JUNCEDA MORENO, Javier (2004). “Los residuos mineros. Disciplina extractiva y ambiental a la luz del Derecho histórico, régimen vigente y experiencias comparadas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 210, pp. 175-218.
- KRÄMER, Ludwig (2018), “Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, núm. 1, pp. 1-26. Disponible en: [raco.cat](http://raco.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1988). “Límites constitucionales de la autotutela administrativa”. *Revista de Administración Pública*, núm. 115, pp. 57-97. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018). *Manual de derecho ambiental y urbanístico*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, pp. 148.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; LAGO CANDEIRA, Alejandro; LÓPEZ ÁLVAREZ, Luis Felipe (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*, Centro de Estudios Financieros, pp. 791.

- LOZANO CUTANDA, Blanca; SERRANO LOZANO, Rubén (2016). “Legislación básica de medio ambiente”. *Observatorio de políticas ambientales 2016*, CIEMAT, pp. 311-334. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 15 de junio de 2019].
- MARINA JALVO, Belén (2017). “Las medidas provisionales administrativas. Novedades incorporadas por el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, pp. 163-188. Disponible en: [euskadi.net](http://euskadi.net) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- MARTÍN DELGADO, Isaac (2016). “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”. Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, en la sesión *Las vías administrativas de recurso a debate*. Zaragoza, 5 y 6 febrero 2016. [www.aepda.es](http://www.aepda.es) [última consulta: 14 de mayo de 2019].
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2017). “La regeneración de las zonas mineras: aspectos ambientales y territoriales”. En: Fernando García Rubio (coord.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie: Claves del Gobierno Local, núm. 23, pp. 135-162.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2001). *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*. Tirant lo Blanch, 454 pp.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2000). “Régimen jurídico de las actividades extractivas en el derecho alemán. Un sugestivo espejo para nuestro dominio público minero”. *Revista de administración pública*. núm. 152, pp. 339-383. Disponible en: [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- MOREU CARBONELL, Elisa (2003). “Planteamiento crítico de la legislación minera española: puntos débiles y perspectivas de reforma”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 1, pp. 189-200. Disponible en: [redae.uc.cl](http://redae.uc.cl) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- MOREU CARBONELL, Elisa (2004). “Régimen jurídico de los residuos mineros”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 6, pp. 43-75.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2013). “Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel (coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, pp. 409-444.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (1998). “Repercusións ambientais das canteiras: aproximación xurídica a certas técnicas de control e vías de limitación do impactos”. *Revista galega de administración pública*, núm. 20, pp. 201-218.

- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.). *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*. Atelier, pp. 121-141.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “Evolución e deficiencias do Dereito ambiental en Galicia”. En: PERNAS GARCÍA, Juan José (coord.). *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia. Jornadas sobre la situación actual y nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia*. Universidade da Coruña-Servizo de publicacións, pp. 73-83.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2010). “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni; CASADO CASADO, Lucía (dirs.); PALLARÉS SERRANO, Anna (coord.). *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las Administraciones públicas*, Atelier, pp. 97-122.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013). “Derecho y políticas ambientales en Galicia: Inacción normativa y desprotección ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IV, núm. 2, pp. 1-6. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013). “La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico.” En: ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (dir.). *Transposició de directives y autogobierno. El desenvolupament normatiu del Dret de la Unió Europea en el Estat autonòmic*. Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, pp. 292-297. Disponible en: [gencat.cat](http://gencat.cat) [última consulta: 23 de marzo de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2014). “Derecho y políticas ambientales en Galicia: reducción de cargas administrativas..., y ambientales”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 5, núm. 1, pp. 1-12. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2015), “Debilitamiento del control ambiental de actividades”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*. CIEMAT, pp. 985-1006. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2015). “Derecho y políticas ambientales en Galicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 1, pp. 1-10. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, pp. 117-156.

- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Galicia: Excepciones en bucle que fragmentan la tutela ambiental”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2017*, CIEMAT, pp. 907-926. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2017). “Pack premium o pack básico ¿Ordenamiento ambiental dual?”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, pp. 297-325.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2018). “Derecho y políticas ambientales en Galicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 1-9. Disponible: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. (2010). “Derecho y políticas ambientales en Galicia”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 1, núm. 2, pp. 1-19. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; SANZ LARRUGA, Javier (2009). “Galicia: los afanes por aprobar las leyes y planes ambientales pendientes en el final de la legislatura”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Observatorio de políticas ambientales 2009*, CIEMAT, pp. 525-564. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2008). “La participación pública en materia de medio ambiente”. En: *Acceso a la información pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*, Atelier, pp. 299-348.
- PARADELO NÚÑEZ, Remigio; CÁRDENES VAN DEN EYNDE, Víctor; BARRAL SILVA, María Teresa (2011). “Descripción da industria galega da lousa e do seu impacto ambiental”. *Revista Real Academia Galega de Ciencias*, núm. 30, pp. 65-90. Disponible en: [ragc.gal](http://ragc.gal) [última consulta: 19 de junio de 2019].
- PRIEUR, Michel (2010). “El nuevo principio de ‘no regresión’ en derecho ambiental”. Discurso pronunciado en el *acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Zaragoza*, 63 pp. Disponible en: [honoris.unizar.es](http://honoris.unizar.es)
- PUENTES COCIÑA, Beltrán (2018). “¿España circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, pp. 1-39. Disponible en: [raco.cat](http://raco.cat) [última consulta: 19 de junio de 2019].
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1987). “La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 235-236, pp. 533-572. Disponible en: [revistasonline.inap.es](http://revistasonline.inap.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2004). “La alteración física del medio, movimiento de tierras y actividades extractivas”. En: ESTEVE PARDO, José (coord.). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, pp. 533-559.

- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2008). “Actividades extractivas y medio ambiente”. *Cuadernos de derecho local*, núm. 16, 2008, pp. 75-82. Disponible en: [<repositorio.gobiernolocal>](#) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2009). “Viejos y nuevos problemas de la concesión minera”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 18, pp. 13-73.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2013). *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Tirant lo Blanch, pp. 253.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018). “Minería y medio ambiente: las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 76, 2018, pp. 79-101. Disponible en: [<actualidadjuridicaambiental>](#) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- RAMOS MEDRANO, Jose Antonio (2016). “La prohibición de actividades mineras en la ordenación territorial y urbanística, a la luz de la Jurisprudencia”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 62, pp. 15. Disponible en: [<actualidadjuridicaambiental.com>](#) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- RAMS RAMOS, Leonor. (2019). De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial. *Revista de Administración Pública*, núm. 208, 101-150. Disponible en: [<dialnet.unirioja.es>](#)
- RAZQUÍN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro.” *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, pp. 58. Disponible en: [<revistes.urv.cat>](#) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- REBOLLO PUIG, Manuel (2013). “La actividad inspectora”. En: DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.), *Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, pp. 55-116.
- RENAU FAUBELL, Fernando (2005). “Tratamiento urbanístico de las actividades mineras: su regulación en el planeamiento urbanístico” *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 219, 2005, pp. 131-176.
- RIECHMANN, Jorge (2019). “La nueva oleada de extractivismo verde”. En: Blog de Jorge Riechman: *tratar de comprender, tratar de ayudar*. Disponible en: [<tratarde.org>](#) [última consulta: 30 de mayo de 2019].
- ROSIQUE LÓPEZ, María Guadalupe (2016). *Gestión de los residuos y suelos contaminados provenientes de la minería: aspectos técnicos, problemas ambientales y marco normativo*, Universidad Politécnica de Cartagena, 336 pp. Disponible en: [<repositorio.upct.es>](#) [última consulta: 14 de junio de 2019].

- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2015). *Curso básico de Derecho Ambiental General*. Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 276.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2016). “Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, pp. 36-45. Disponible en: [mapa.gob.es](http://mapa.gob.es) [última consulta: 19 de junio de 2019].
- SANZ LARRUGA, Javier (2013). “Derecho y políticas ambientales en Galicia: Gestión de las aguas, ordenación del litoral y conflicto minero en el inicio de la nueva legislatura”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 4, núm. 1, 2013, pp. 1-13. Disponible en: [revistes.urv.cat](http://revistes.urv.cat)
- SERRANO LOZANO, Rubén; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2015) “Legislación básica de medio ambiente”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Aranzadi, pp. 289-318. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 15 de junio de 2019].
- SERRANO MORENO, José Luis (2007). *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Trotta, pp. 168.
- SZYMBORSKA, Wisława (2002). “Fin y principio”. *Poesía no completa*. Fondo de Cultura Económica, pp. 412.
- TORIBIO JIMÉNEZ, Javier (2016). *Régimen jurídico de la restauración ambiental en las actividades mineras*. Universidad de Sevilla, pp. 523. Disponible en: [idus.us.es](http://idus.us.es) [última consulta: 17 de junio de 2019].
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2016). “Jurisprudencia constitucional: reforma de la Ley de Costas y convalidaciones legislativas”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2016*. CIEMAT, pp. 365-435. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 14 de junio de 2019].
- VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “La Ley 9/2018, por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86. Disponible en: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com) [última consulta: 8 de mayo de 2019].
- VV. AA. (2009). *Titularidad, competencias y fiscalidad de las aguas minerales y termales: marco comunitario de protección ambiental*. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.), Aranzadi, 206 pp.
- ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2012). “La transformación del territorio a través de la restauración de los espacios afectados por actividades extractivas”, Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente 2012*. Disponible en: [conama11.vsf.es](http://conama11.vsf.es)

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2012). “Los residuos generados por la industria extractiva. Virtudes y deficiencias del marco regulador”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pp. 271-315. Disponible en: [euskadi.net](http://euskadi.net) [última consulta: 14 de junio de 2019].

## **B. Otras fuentes documentales**

ANEFA (2007). *Manual de restauración de minas a cielo abierto*. Gobierno de la Rioja 172 pp. Disponible en: [larioja.org](http://larioja.org) [última consulta: 10 de junio de 2019].

BANCO MUNDIAL (2017). *The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future*. World Bank Publications, 112 pp. Disponible en: [documents.worldbank.org](http://documents.worldbank.org) [última consulta: 30 de mayo de 2019].

CÁMARA DE COMERCIO DE ESPAÑA (2018). “Análisis del impacto de la industria extractiva en el conjunto de la economía española”. En IGME (ed.), *Panorama Minero 2017*, 76 pp. Disponible en: [igme.es](http://igme.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). *Informe anual 2015*, 567 pp. Disponible en: [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es)

DEFENSOR DEL PUEBLO (2017). *Informe anual de 2017*, 723 pp. Disponible en: [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es) [última consulta: 14 de mayo de 2019].

FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2018). *La empresa como aliada en la custodia del territorio*. Ministerio para la Transición Ecológica. Disponible en: [ieeb.fundacion-biodiversidad.es](http://ieeb.fundacion-biodiversidad.es) [última consulta: 1 de junio de 2019].

IGME (2018). *Panorama Minero 2017*, 705 pp. Disponible en: [igme.es](http://igme.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

IHOBE (2005). *Guía Técnica para el Relleno de Canteras con Materiales Naturales de Excavación*. Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 324 pp. [euskadi.eus](http://euskadi.eus) [última consulta: 15 de mayo de 2019].

IMPEL (2017). *A survey on practitioners' views about the implementation challenges with environmental legislation, their underlying reasons and ways to improvement*, pp. 100. Disponible en: [impel.eu](http://impel.eu) [última consulta: 10 de mayo de 2019].

INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (1996). *Manual de restauración de terrenos y evaluación de impactos ambientales en la minería*, 322 pp. Disponible: [info.igme.es](http://info.igme.es) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

KEENLEYSIDE, Karen; DUDLEY, Nigel; CAIRNS, Stephanie; HALL, Carol y STOLTON, Sue (2014). *Restauración Ecológica para Áreas Protegidas: Principios, directrices y buenas prácticas*. UICN, p. 118 pp. Disponible en: [iucn.org](http://iucn.org)

MOLA, Iñaki; SOPEÑA, Aixa; DE TORRE, Rocío (eds.) (2018). *Guía Práctica de Restauración Ecológica*. Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición

*Ecológica*. Madrid. 77 pp. Disponible en:  [<ieeb.fundacion-biodiversidad.es>](http://ieeb.fundacion-biodiversidad.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2010). *Informe sobre opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería*, 23 pp. Disponible en:  [<undocs.org>](http://undocs.org) [última consulta: 27 de mayo de 2019].

SEO BIRDLIFE (2018). *La situación legal de la minería en España y su relación con la conservación ambiental*. Disponible en:  [<seo.org>](http://seo.org) [última consulta: 14 de junio de 2019].

SOCIETY FOR ECOLOGICAL RESTORATION INTERNATIONAL SCIENCE & POLICY WORKING GROUP (2004). *The SER International Primer on Ecological Restoration*. Society for Ecological Restoration International, pp. 13. Disponible en:  [<c.ymcdn.com>](http://c.ymcdn.com) [última consulta: 1 de junio de 2019].

UNEP (2018). *Environmental Rule of Law: First Global Report*, pp. 306. Disponible en:  [<unep.org>](http://unep.org) [última consulta: 10 de mayo de 2019].

VALEDOR DO POBO DE GALICIA (2018). *Informe anual de 2017*. Disponible en:  [<parlamentodegalicia.es>](http://parlamentodegalicia.es) [última consulta: 10 de mayo de 2019].

VALLADARES, Fernando, GIL, Paula; FORNER, Alicia (2017). *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 357 pp. Disponible en:  [<miteco.gob.es>](http://miteco.gob.es) [última consulta: 14 de junio de 2019].

VV. AA. (2014). “Alianzas de Lafarge con expertos en conservación de la naturaleza para la rehabilitación de sus canteras”. Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente, 2014*. Disponible:  [<conama11.vsf.es>](http://conama11.vsf.es) [última consulta: 16 de mayo de 2019].

VV. AA. (2014). “Aplicación de custodia del territorio en la restauración y plan de uso público de la cantera del Turó de Lafarge”. Comunicación presentada en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente, 2014*. Disponible:  [<lafargeholcim.es>](http://lafargeholcim.es) [última consulta: 16 de mayo de 2019].

VV. AA. (2017). *Critical Raw Materials and the Circular Economy. Background report*. Publications Office of the European Union, 100 pp. Disponible en:  [<publications.jrc.ec.europa.eu>](http://publications.jrc.ec.europa.eu) [última consulta: 1 de junio de 2019].

VV. AA. (2019). *Recovery of critical and other raw materials from mining waste and landfills*. Publications Office of the European Union, pp. 125. Disponible en:  [<publications.jrc.ec.europa.eu>](http://publications.jrc.ec.europa.eu) [última consulta: 1 de junio de 2019].

### C. Webgrafía

Actualidad Jurídica Ambiental: [actualidadjuridicaambiental.com](http://actualidadjuridicaambiental.com)

Adega: [adega.gal](http://adega.gal)

Blog “delajusticia.com”, de Jose Ramón Chaves García: [delajusticia.com](http://delajusticia.com)

Blog “tratarde”, de Jorge Riechmann: [tratarde.org](http://tratarde.org)

Cámara Minera de Galicia: [camaraminera.org](http://camaraminera.org)

Comisión da Transparencia de Galicia: [comisiondatransparencia.gal](http://comisiondatransparencia.gal)

Comisión Europea: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: [consejodetransparencia.es](http://consejodetransparencia.es)

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: [un.org](http://un.org)

Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda: [xunta.gal/cmatv](http://xunta.gal/cmatv)

Defensor del Pueblo: [defensordelpueblo.es](http://defensordelpueblo.es)

Departament de Territori i Sostenibilitat de Catalunya: [mediambient.gencat.cat](http://mediambient.gencat.cat)

Dirección Xeral de Enerxía e Minas: [ceei.xunta.gal](http://ceei.xunta.gal)

Documental «As Encrobas: A ceo aberto»: [youtube.com](http://youtube.com)

Documental «San Finx: 1960»: [youtube.com](http://youtube.com)

Documental «Tierra herida»: [rtve.es/alacarta/videos/el-escarabajo-verde](http://rtve.es/alacarta/videos/el-escarabajo-verde)

Documental «Touro, O Pino: A ameaza do cobre»: [youtube.com](http://youtube.com)

Ecologistas en Acción: [ecologistasenaccion.org](http://ecologistasenaccion.org)

Fundación Biodiversidad: [fundacion-biodiversidad.es](http://fundacion-biodiversidad.es)

Instituto Galego de Estadística: [ige.eu](http://ige.eu)

Instituto Geológico y Minero de España: [igme.es](http://igme.es)

Intergovernmental Panel on Climate Change: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity: [ipbes.net](http://ipbes.net)

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: [mincotur.gob.es](http://mincotur.gob.es)

Ministerio para la Transición Ecológica: [miteco.gob.es](http://miteco.gob.es)

Parlamento de Galicia: [parlamentodegalicia.es](http://parlamentodegalicia.es)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: [unenvironment.org/es](http://unenvironment.org/es)

Programa Horizonte 2020: [ec.europa.eu/programmes/horizon2020](http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020)

Red IMPEL: [impel.eu](http://impel.eu)

Seo Birdlife: [seo.org](http://seo.org)

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN): [iucn.org](http://iucn.org)

Valedor do Pobo: [valedordopobo.gal](http://valedordopobo.gal)

Xunta de Galicia: [xunta.gal](http://xunta.gal)

## **D. Jurisprudencia**

STC 102/1995, de 26 de junio.  
STC 106/2014, de 24 de junio.  
STC 134/2014, de 22 de julio.  
STC 14/2004, de 12 de febrero.  
STC 149/1991, de 4 de julio.  
STC 15/2018, de 22 de febrero.  
STC 161/2014, de 7 de octubre.  
STC 170/1989, de 19 de octubre.  
STC 184/2012, de 17 de octubre.  
STC 2/2003, de 16 de enero.  
STC 20/2014, de 10 de febrero.  
STC 208/2014, de 15 de diciembre.  
STC 235/2015, de 5 de noviembre.  
STC 31/2010, de 28 de junio.  
STC 329/1993, de 12 de noviembre.  
STC 41/2016, de 3 de marzo.  
STC 45/2015, de 5 de marzo.  
STC 51/2004, de 13 de abril.  
STC 64/1982, de 4 de noviembre.  
STC 69/2013, de 14 de marzo.  
STC 104/2013, de 25 de abril.  
STC 14/2004, de 13 de febrero.  
STC 31/2010, de 28 de junio.  
STC 33/2005, de 17 de febrero.  
STJUE de 28 de julio de 2016 (Caso C-147/15).  
STS de 1 de abril de 2009 (rec. 9773/2004).  
STS de 1 de marzo de 2006 (rec. 6512/2003).  
STS de 10 de julio de 2003 (rec. 11099/1998).  
STS de 10 de julio de 2012 (rec. 2483/2009).  
STS de 11 de febrero de 2013 (rec. 4490/2007).  
STS de 11 de mayo de 2010 (rec. 1580/2006).

STS de 14 de diciembre de 2016 (rec. 945/2016).

STS de 15 de noviembre de 2011 (rec. 1845/2006).

STS de 15 de octubre de 2010 (rec. 645/2008).

STS de 15 de septiembre de 2013 (rec. 4116/2010).

STS de 16 de diciembre de 2014 (rec. 2922/2012).

STS de 17 de diciembre de 2013 (rec. 2559/2011).

STS de 17 de mayo de 1999 (rec. 11894/1991).

STS de 19 de noviembre de 2009 (rec. 4586/2005).

STS de 19 de septiembre de 2016 (rec. 2081/2015).

STS de 2 de junio de 2010 (rec. 4124/2007).

STS de 20 de diciembre de 2017 (rec. 1715/2015).

STS de 20 de septiembre de 2018 (rec. 4396/2017).

STS de 26 de diciembre de 1989 (res. 1757/1989).

STS de 26 de julio de 2006 (rec. 1346/2004).

STS de 27 de enero de 2013 (rec. 599/2005).

STS de 29 de septiembre de 2010 (rec. 5191/2008).

STS de 3 de diciembre de 2018 (rec. 203/2017).

STS de 31 de mayo de 2013 (rec. 1308/2010).

STS de 5 de junio de 2007 (rec. 9139/2003).

STS de 5 de junio de 2018 (rec. 1502/2017).

STS de 9 de diciembre de 2009 (rec. 6448/2008).

STS de 9 de julio de 2018 (rec. 599/2017).

STSJ de Andalucía, de 11 de abril de 2017 (rec. 104/2016).

STSJ de Andalucía, de 19 de junio de 2018 (rec. 139/2016).

STSJ de Andalucía, de 28 de junio de 2013 (rec. 329/2010).

STSJ de Andalucía, de 28 de noviembre de 2018 (rec. 885/2016).

STSJ de Asturias, de 25 de marzo de 2013 (rec. 707/2009).

STSJ de Cantabria, de 30 de abril de 2018 (rec. 222/2017).

STSJ de Castilla y León, de 30 de marzo de 2010 (rec. 1219/2004).

STSJ de Castilla-La Mancha, de 26 de junio de 2018 (rec. 442/2015).

STSJ de Cataluña, de 1 de febrero de 2018 (rec. 377/2015).

STSJ de Cataluña, de 22 de febrero de 2011 (rec. 200/2009).

STSJ de Cataluña, de 31 de octubre de 2018 (rec. 163/2015).  
STSJ de Galicia de 20 de mayo de 2009 (rec. 7002/2009).  
STSJ de Galicia, de 11 de diciembre de 2008 (rec. 4374/2006)  
STSJ de Galicia, de 19 de julio de 2018 (rec. 4204/2017).  
STSJ de Galicia, de 22 de marzo de 2018 (rec. 4415/2016).  
STSJ de Galicia, de 22 de noviembre de 2017 (rec. 7363/2015).  
STSJ de Galicia, de 24 de octubre de 2018 (rec. 7382/2014).  
STSJ de Galicia, de 26 de abril de 2018 (rec. 4514/2016).  
STSJ de Galicia, de 6 de mayo de 2009 (rec. 633/2004).  
STSJ de la Comunidad Valenciana, de 10 de abril de 2008 (rec. 724/2006).  
STSJ de la Región de Murcia, de 22 de junio de 2018 (rec. 345/2015).  
STSJ de Madrid, de 1 de junio de 2017 (rec. 275/2015).  
STSJ de Madrid, de 15 de septiembre de 2015 (rec. 370/2013).  
STSJ de Madrid, de 28 de febrero de 2017 (rec. 156/2015).  
STSJ de Madrid, de 29 de junio de 2010 (rec. 154/2008).  
STSJ de Navarra, de 28 de junio de 2018 (rec. 113/2017).  
STSJ del País Vasco, de 21 de septiembre (rec.474/2009).