

LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE A LA LUZ DE LA LEGISLACION MINERA DEL ESTADO Y DE LA LEY 12/81, DE 24 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

POR

ISIDRO EUGENIO DE ARCENEGUI

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Artículo 45:

«1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

Artículo 128.1:

«Toda la riqueza del país, en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general.»

Artículo 130.1:

«Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos...»

SUMARIO: 1. La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y su Reglamento aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto: a) medidas directas; b) medidas indirectas; c) el artículo 5.3 de la Ley.—2. La Ley de la Generalidad de Cataluña 12/81, de 24 de diciembre, sobre protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas y la Sentencia del Tribunal Constitucional número 64/1982, de 24 de noviembre, sobre la misma: a) consideraciones generales; b) exposición de motivos; c) objeto y ámbito territorial; d) ámbito material; e) el programa de restauración; f) medidas garantizadoras; g) órganos competentes; h) derecho transitorio.—3. El Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras: a) objeto y ámbito; b) el plan de restauración; c) medidas de carácter transitorio.—4. Recapitulación.—5. Apéndice legislativo..

1. LA LEY 22/1973, DE 21 DE JULIO, DE MINAS Y SU REGLAMENTO APROBADO POR REAL DECRETO 2857/1978, DE 25 DE AGOSTO

El legislador de 1973, al regular los aprovechamientos de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos no fue ajeno al problema del medio ambiente y de su defensa, intentando compaginar ambos intereses generales, si bien sus soluciones quedaban limitadas al ámbito normativo en el que se desarrollaba su actividad legislativa en aquel momento y estaban condicionadas asimismo, de una parte, por la ausencia de una ley que comportara un tratamiento general del tema ambiental y su cobertura o defensa en cualquier circunstancia, y de otra, por la dialéctica ley-reglamento que ha condicionado en ocasiones, y esta es una de ellas, el contenido de la primera en beneficio del segundo en base —a nuestro entender— a un erróneo criterio de distribución de competencias que, diferenciando las cuestiones básicas, que han de ser objeto de ley, de las técnicas, que quedan reservadas al reglamento, ha llevado al legislador a una auto-limitación sólo justificable por el predominio que el ejecutivo tenía sobre él, pero que hoy en día sería de todo punto inadmisibile.

a) Con los anteriores condicionantes, la Ley de Minas (y cinco años después su desarrollo reglamentario) centra el problema en torno a los yacimientos y recursos minerales que regulaba y en este sentido establece como *medidas directas*, que:

1.º La autorización para explotar y llevar a efecto los trabajos de aprovechamiento de los recursos de la Sección A) debe comportar —entre otros requisitos— las condiciones oportunas en orden a la protección del medio ambiente (art. 17,2 de la Ley y art. 28,2, e) del Reglamento).

2.º La autorización para el aprovechamiento de los yacimientos de origen no natural de la Sección B) debe incluir en especial las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente (artículos 33,2 de la Ley y 48,4 del Reglamento).

3.º La autorización para utilizar las estructuras subterráneas de la Sección B) no podrá otorgarse si el peticionario no aporta, una vez calificadas como tales las estructuras geológicas, una memoria que justifique su aptitud para el almacenamiento en condiciones no contaminantes o que no impliquen impacto ambiental y un proyecto

que comporte medidas de control de la contaminación. Dicha autorización ha de ser previamente informada por la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y en la misma se harán constar las condiciones especiales que se deduzcan de la aplicación de las que resulten necesarias para la protección del medio ambiente (art. 34,3 de la Ley y arts. 51,3 c) y d) y 52,3 del Reglamento).

4.º Las concesiones directas de explotación, así como las derivadas de permisos de investigación para los recursos de las Secciones C) y D) deberán imponer las condiciones adecuadas y especiales que se consideren convenientes para la protección del medio ambiente (arts. 66 y 69,1 de la Ley y 87 y 90,2 del Reglamento).

b) Con independencia de las anteriores, el legislador adoptó otras *medidas indirectas o complementarias* de las mismas en cuanto a:

- a) responsabilizar al titular o poseedor de los derechos mineros reconocido en la Ley de las infracciones que pudiera cometer en relación con las prescripciones que para la protección del medio ambiente le sean establecidas en la autorización o concesión oportunas disponiendo, cuando la infracción sea tipificada como grave, la caducidad del derecho de explotación correspondiente (arts. 81 de la Ley y 104 del Reglamento);
- b) poder aprovechar el Estado por sí mismo los recursos de la Sección A) cuando el titular de la correspondiente autorización hubiese cometido reiteradas infracciones a las condiciones impuestas sobre protección del medio ambiente (arts. 20,2 a) de la Ley y 33,2 c) del Reglamento);
- c) obligar al titular de una concesión de explotación, cuando el mismo encuentre aguas subterráneas y, haciendo uso de sus derechos vierta las sobrantes a los cauces públicos, a solicitar la correspondiente autorización para dicho vertido, en la que habrán de figurar las medidas especiales de protección del medio ambiente (arts. 74 de la Ley y 97 del Reglamento);
- d) obligar a la formación de cotos mineros entre los titulares legales de aprovechamientos de recursos cuando la falta de unidad de sistema en aprovechamientos colindantes o próximos pueda afectar a la protección del medio ambiente (arts. 110,1 de la Ley y 136,1 b) del Reglamento);
- e) intervenir la instalación de establecimientos de beneficio y su ulterior vigilancia en orden a garantizar la utilización de los elementos técnicos adecuados para la protección del medio ambiente (arts. 112,2 de la Ley y 138,3 del Reglamento), y
- f) finalmente, suspender provisionalmente los trabajos en casos de urgencia

en que peligre la protección del ambiente (arts. 116,2 de la Ley y 142,2 del Reglamento).

c) Todas estas medidas directas o indirectas necesitaban de la existencia de un texto en el que se fijasen *las condiciones de protección del medio ambiente*, y a este fin el artículo 5.º,3 de la Ley, complementado por el 7.º,3 de su Reglamento, disponía que el Ministerio de Industria las establecería por Decreto previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y que las Delegaciones provinciales del Ministerio (hoy habrá que entenderlo referido a aquellos órganos de las Comunidades Autónomas que ostenten dichas competencias) velarían por su cumplimiento no autorizando la puesta en marcha de instalaciones, industrias o explotaciones mineras sin la previa comprobación de las condiciones citadas o, en su caso, del debido funcionamiento de los dispositivos correctores.

El Decreto al que hace referencia el artículo 5.º,3 citado no se ha aprobado hasta el 15 de octubre de 1982 («BOE», núm. 274, de 15 de noviembre), creando un vacío normativo que ha motivado la feliz anticipación en este orden del Parlamento de la Generalidad de Cataluña, que, legislando sobre la materia, aprueba la Ley 12/81, de 24 de diciembre («BOE», núm. 30, de 4 de febrero de 1982), sobre protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, textos ambos que justifican este trabajo, así como la Sentencia número 64 del Pleno del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982, dictada en recurso de inconstitucionalidad número 114/82 promovido por el presidente del Gobierno contra la citada Ley del Parlamento catalán.

2. LA LEY DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA 12/1981, DE 24 DE DICIEMBRE, SOBRE PROTECCIÓN DE ESPACIOS DE ESPECIAL INTERÉS NATURAL AFECTADOS POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NÚMERO 64/1982, DE 24 DE DICIEMBRE, SOBRE LA MISMA

a) De una parte, la carencia de desarrollo reglamentario a lo dispuesto en el artículo 5.º,3 de la Ley de Minas al no haberse aprobado oportunamente por el Gobierno de la Nación el Decreto fijando las condiciones de protección del medio ambiente que han de figurar en las autorizaciones, permisos y concesiones para llevar a cabo labores de investigación o explotación de yacimientos minerales y recursos

geológicos y, de otra, una mayor sensibilidad de la comunidad catalana hacia las cuestiones ambientales en general y la protección de los espacios naturales en particular, frente a la constante degradación que los mismos sufren por la acción del hombre. han llevado, a nuestro entender y entre otras posibles razones, a la Generalidad a la aprobación por su Parlamento de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre («BOE», núm. 30, de 4 de febrero de 1982), que la hace pionera en el análisis y tratamiento de cuestiones tan primordiales, en razón de su objeto, como el programa de restauración, las fianzas garantizadoras de su aplicación y la ejecución subsidiaria de las medidas de protección, pudiendo afirmarse que la misma ha sido el antecedente inmediato del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, que oportunamente analizaremos y ha de ser guía en este orden para futuras bases del régimen minero y energético que el Estado pueda aprobar dentro del ámbito de sus competencias exclusivas (artículo 149,1,25.ª de la Constitución).

En este punto, es de resaltar la justificación genérica que el Tribunal Constitucional —en base al artículo 45 de la Constitución— hace en su Sentencia número 64/1982, de 24 de noviembre, sobre la adopción de medidas de protección ambientales que inciden en los sectores económicos, cuando manifiesta que

«... 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 asegurar una mejor calidad de vida...»,

si bien, teniendo presente «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130,1 de la Constitución), llega a concluir

«... la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

b) En su *Exposición de Motivos* se refleja la preocupación por el impacto de estas actividades en los ecosistemas a través de la deforestación, contaminación de las aguas, degradación del paisaje, etcétera, y se manifiesta la pretensión de hacer compatibles los diversos aprovechamientos minerales y recursos geológicos, cuyo desarrollo deben atender los poderes públicos teniendo en cuenta que se trata de una riqueza subordinada al interés general (arts. 128,1 y 130,1 de la Constitución), con la protección de la naturaleza a través del desarrollo del principio constitucional de restaurar el medio ambiente (art. 45 de la Constitución), cuya aplicación práctica comporta un coste adicional para la explotación de que se trate, el cual debe equivaler al daño que se produciría y sufriría la comunidad si no se aplicase la restauración y la naturaleza quedase deteriorada o degradada.

c) El objeto de la Ley queda precisado en su artículo 1.º,1, que lo limita

«... al establecimiento de medidas adicionales de protección del medio ambiente por medio de un tratamiento especial para la restauración de los terrenos y la repoblación de los mismos en espacios de especial interés natural que sean o deban ser objeto de explotación minera».

Estas medidas, según disponen los artículos 1.º,2 y 2.º, serán de aplicación:

1. *Ordinaria*: en las explotaciones mineras que se lleven a cabo en los espacios de especial interés natural incluidos en una lista que figura incorporada como anexo al texto legal, espacios cuyo ámbito geográfico, en relación a los diferentes términos municipales afectados de las cuatro provincias catalanas, deberá determinar el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad, según su Disposición adicional.

2. *Extraordinaria*: en las explotaciones mineras que se llevan a cabo en otras zonas de características específicas parecidas a los espacios de especial interés natural ya fijados, cuando el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de oficio o a petición del Ayuntamiento o

Ayuntamientos afectados, lo estime oportuno determinando los límites geográficos de las mismas.

3. *Supletoria*: cuando impliquen una mayor protección del medio ambiente en relación con las que en el orden urbanístico o en el de los espacios naturales protegidos tienen establecidas las leyes del Suelo y Espacios Naturales y sus disposiciones reglamentarias, en relación con actividades mineras.

Puede ser que la redacción, a lo mejor poco afortunada, de los artículos 1.º y 2.º de la Ley en cuanto a su objeto y ámbito territorial de aplicación, haya sido entre otras la causa del recurso de inconstitucionalidad contra ella promovido por el Gobierno del Estado, que se fundamenta en el entendimiento de que —de una parte— subrepticamente la ley catalana crea una nueva modalidad de espacio natural protegido, entrando en las competencias del Estado, a la vez que —de otra— condiciona sin más todas las explotaciones mineras imponiendo con carácter obligatorio las medidas de protección ambientales que establece, en contra de lo que puede ser entendido como legislación básica del Estado en materia minera que sitúa a las actividades de este sector como algo primordial por encima de cualquier otro interés.

Con independencia de la postura que, en cuanto al posible enfrentamiento de intereses generales reconocidos por la Constitución, debe adoptarse según el Tribunal Constitucional en orden a compaginar ambos, lo que es evidente es que la Ley catalana 12/81 tiene un objeto muy preciso, que no es otro que el de la adopción de medidas adicionales de protección del medio ambiente que, a través de la técnica de la restauración en relación con las actividades extractivas, consigan reponer o volver a poner en su estado inicial, incluso repoblando, determinados espacios geográficos en los que se llevan o han de llevarse a cabo dichas actividades, objetivo que se confirma con el contenido de la disposición transitoria 2.ª, en la que se establece:

«Para las actividades especificadas en el artículo 3.º de esta Ley que necesiten nueva autorización, situadas fuera del territorio definido en el artículo 2.º y mientras el Parlamento no haya regulado las normas de protección de la naturaleza que deberán aplicarse en todo el territorio de Cataluña, deben aplicarse los artículos 4.º,

5.º y 7.º, y el primer párrafo del apartado 1 y los apartados 2 y 3 del artículo 6.º La fianza definida en el artículo 8.º debe aplicarse en un 50 por 100 de su importe.»

En este sentido es contundente el Tribunal Constitucional cuando determina, una vez comparada la Ley catalana con la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos y su Reglamento, aprobado por Decreto 2676/1977, de 4 de marzo, que no se está en un supuesto del artículo 9.º,10 del Estatuto de Autonomía, sino en lo concerniente al artículo 10,1,6 del mismo texto, ya que

«... La Ley impugnada establece medidas de protección basadas en el principio de restauración respecto a las consecuencias del ejercicio de una determinada categoría de industrias, las industrias extractivas, que se presentan como un refuerzo de esa protección respecto a las que se prevén con carácter general en una ley futura. Por el contrario, la legislación sobre espacios naturales protegidos se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general, protección que se considera de carácter excepcional, como lo demuestra el que para tres de las cuatro categorías que distingue dicha ley se requiere que la declaración correspondiente se haga por medio de ley formal, y sólo en la cuarta categoría (los parques naturales) baste el Decreto, pero en todo caso se trata de Decretos referidos a cada parque concreto».

Partiendo de la clara definición de objetivos expuesta, y teniendo presente lo que dispone el artículo 10,6 del Estatuto de Autonomía en relación con los artículos 45,2 y 149,1,23 de la Constitución, «todo lo cual supone que, dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad, son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones», el Tribunal Constitucional, aun a sabiendas de que

«... no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases de régimen jurídico...». (Sentencia de 28 de julio de 1981.)

y argumentándose que

«... no existiendo por ahora tal legislación básica, es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 28 de julio de 1981 (R. 40/1980) y 8 de febrero de 1982 (R. 234/1981), según la cual la ausencia de aquella no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa, siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas, que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas»,

rechaza el recurso por entender que

«la actual legislación minera muestra que la armonización de la protección del medio ambiente con la explotación minera no es contraria a sus principios, sino que se apoya en ellos»

y que la Comunidad catalana, al regular esta materia

«... no ha rebasado el ámbito de competencias que en materia de medio ambiente le atribuye el artículo 10, 1,6 del Estatuto...».

ni tampoco la legislación básica del Estado en materia minera,

«... en cuanto tales requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alte-

ren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrada en los artículos 2.º y 138 de la Constitución con carácter general, en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña».

d) En cuanto al *ámbito material* de la Ley, van a ser las actividades extractivas, que puedan llevarse a cabo en relación con los yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las Secciones A), B), C) y D), las afectadas por las medidas adicionales de protección, habiendo supuesto el fallo del recurso de inconstitucionalidad una modificación substancial de la regulación dada a este tema por el Parlamento catalán.

El artículo 3.º de la Ley hacía una diferenciación entre las actividades extractivas relativas a los recursos de las Secciones A) y B) y las correspondientes a los recursos de las Secciones C) y D). Respecto de las primeras, éstas quedaban sometidas a una evaluación económica preliminar de los recursos a explotar y de sus posibilidades de sustitución, teniendo en cuenta su finalidad, a fin de precisar las razones potenciales de la conveniencia de la actividad, de forma que el Departamento de Industria y Energía de la Comunidad, a través de sus Servicios Territoriales de Industria, podía denegar la autorización cuando la explotación fuese de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración. En cuanto a las segundas, era necesario que fuese definida la prioridad de la actividad extractiva con referencia a otros intereses públicos concurrentes, definición que habría de darse a nivel estatal y según el Plan Energético o cualquier otro análogo para poder autorizarlas.

El Tribunal Constitucional, que tiene presente de nuevo la armonización entre la protección del medio ambiente y la explotación de los recursos económicos, *parte del principio de solidaridad* recogido en los artículos 2.º y 138 de la Constitución y del interés general que supone la riqueza del país, tal y como se expresa en el artículo 128,1 del texto constitucional, *para determinar:*

1: *La inconstitucionalidad* de la facultad denegatoria basada en los criterios «de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de

los elevados costes de restauración» (art. 6.º4), por cuanto la misma no es

«... necesaria para alcanzar la finalidad confesada de la Ley, ya que el sistema de fianzas que la misma establece parece suficiente para asegurar la protección del medio ambiente».

Entendemos es muy conveniente destacar la precisión que, en relación con la intervención de los Servicios Territoriales de Industria al informar sobre la evaluación económica de las actividades extractivas en las Secciones A) y B), hace el Tribunal Constitucional sobre el contenido de los artículos 3.º2 y 6.º1-2 que ha de ser interpretado, en función de la nueva redacción del artículo 6.º4 como referido «exclusivamente a obtener los elementos de valoración necesarios de los costes de restauración y de la idoneidad del programa para llevarla a cabo», sin que pueda irse más allá en su aplicación.

2. *La inconstitucionalidad*, por haberse excedido la Ley de su finalidad y sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros, de la forzosa definición previa de la prioridad de la actividad extractiva, para autorizar la explotación de los recursos de las Secciones C) y D) (art. 3.º3), entendida como prohibición de carácter general respecto de unas actividades

«que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios, aunque se exceptúan de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquellas actividades con referencia a otros intereses públicos corrientes...»,

aunque dicha inconstitucionalidad se refiera sólo a la prohibición y no al hecho de que a estas explotaciones se apliquen, en su caso, las disposiciones de la Ley.

El Tribunal Constitucional es consciente del conflicto permanente entre protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero, y por ello admite la facultad de denegar la autorización respecto de recursos de las Secciones A) y B) cuando la restauración

sea técnicamente imposible, si bien matiza su criterio para todos los recursos minerales a través de la restauración parcial y de la facultad del Estado a declarar la prioridad de determinadas actividades extractivas. En este sentido se manifiesta de la forma siguiente:

«Ello no supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente, y requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible ... Este criterio de ponderación de los intereses en presencia cobra particular relieve cuando el Estado, en defensa de la economía nacional, haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarlas prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad, y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto. En esos supuestos el deber de restauración deberá ajustarse a las posibilidades de llevarlo a cabo sin detrimento para la explotación, siendo aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.»

e) La *novedad importante* que presenta la Ley catalana es la aparición, en relación con las actividades mineras, del *programa de restauración* cuyo contenido y alcance vienen determinados en los artículos 4.º, 5.º y 6.º, y del cual puede predicarse con carácter general que constituye el medio más idóneo y racional de protección del medio ambiente, a la vez que supone la incorporación por primera vez a la le-

gislación positiva del principio restaurador del artículo 45,2 de nuestra Constitución.

El programa de restauración, elaborado por el peticionario y que ha de acompañar con la solicitud pertinente al proyecto de explotación, va a constituir requisito indispensable para el otorgamiento de toda autorización, permiso o concesión, títulos a los que quedará incorporado como condición esencial de los mismos una vez sea informado favorablemente por la Dirección General de Política Territorial de la Generalidad, la cual, oídos los Departamentos pertinentes y los Ayuntamientos afectados, y teniendo en cuenta el informe de evaluación económica de los Servicios Territoriales de Industria en los supuestos de actividades concernientes a recursos de las Secciones A) y B), puede introducir las modificaciones que estime oportunas en cuanto a las condiciones de preservación del medio ambiente y del programa en sí a través del informe que preceptivamente y con carácter vinculante ha de emitir para que, por los Servicios Territoriales de Industria, se autorice la actividad minera correspondiente.

A pesar de que el legislador se remite a un desarrollo reglamentario posterior del programa en cuanto a la documentación que ha de integrarlo, los aspectos que ha de prever y los datos que debe incluir, no ha dejado por ello de regular su contenido esencial, disponiendo que el mismo ha de incluir un análisis del estado en que se encuentran el lugar de las eventuales actividades y su entorno, especialmente en lo relativo a los recursos naturales; ha de definir las medidas a tomar para prevenir y compensar las consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente de las actuaciones extractivas proyectadas y precisar el conjunto de medidas de restauración a ejecutar al final de las diferentes fases de explotación, así como las que deberán desarrollarse al finalizar la actividad extractiva.

f) Si el programa de restauración es básico en cuanto a una nueva política de medio ambiente por lo que significa de prevención de los daños y reparación de los mismos restituyendo a su estado anterior la naturaleza dañada, no lo son menos las *medidas garantizadoras de su aplicabilidad* que ha adoptado el legislador catalán, que van desde la constitución de fianzas, pasando por las sanciones, hasta la ejecución forzosa en la que se encuentran la ejecución subsidiaria y la multa coercitiva, habiendo de entenderse que todas ellas son complementarias de las que la legislación minera del Estado establece, siempre dentro de las medidas de protección del medio ambiente, tal y como se

manifiesta el Tribunal Constitucional cuando argumenta que el sistema de fianzas regulado en el artículo 8.º de la Ley catalana

«... no puede afirmarse que sea contrario a las normas básicas de la legislación minera, que conoce este tipo de garantía (véanse, por ejemplo, los artículos 48,3-4 y 95,4 de la Ley de Minas); pero conviene precisar que la fianza se ha de prestar exclusivamente para responder de las medidas de protección del medio ambiente y de los trabajos de restauración previstos en la autorización, como dice expresamente su párrafo primero. En este sentido hay que entender el párrafo cuarto cuando dice que la fianza responde “de los daños y perjuicios directos o indirectos que se ocasionen por razón del desarrollo de la actividad extractiva”, pues esta responsabilidad con carácter general está ya prevista en la Ley de Minas (art. 81) y excedería de la finalidad de la Ley que la fianza de la Ley impugnada cubriese otras responsabilidades que las derivadas de los daños ocasionados en el medio ambiente».

La fianza, que se establecerá al otorgarse la autorización de la explotación, responderá de la ejecución de los trabajos de restauración, de los daños o perjuicios directos o indirectos que se ocasionen por razón del desarrollo de la actividad extractiva (entendida tal y como ha fijado el Tribunal Constitucional) y de las sanciones que puedan imponerse al titular de la autorización por incumplimiento de las condiciones para la protección del medio ambiente contenidas en la autorización, permiso o concesión correspondiente.

Sin entrar, por no creer corresponde al análisis que estamos efectuando, en la teoría de la ejecución forzosa como manifestación de la coacción administrativa, sí nos parece conveniente señalar cómo el legislador catalán adopta el sistema de la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración de la Generalidad, a través de la Dirección General de Política Territorial, siempre con el previo aviso al titular de la explotación y para el caso en que éste no cumpliera con sus obligaciones a pesar de las multas coercitivas que, como otro medio de coacción y con independencia de las sanciones, pueda imponérsele para compelerle a actuar de forma positiva.

g) Cabe señalar que toda la actividad administrativa que en orden al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley que nos ocupa ha de realizarse, viene atribuida de una parte a los Servicios Territoriales de Industria dependientes del Departamento de Industria y Energía y a la Dirección General de Política Territorial de la Generalidad que habrán de coordinar sus actuaciones en el ámbito de la inspección de las actividades mineras sometidas a las medidas de protección del medio ambiente que la Ley establece.

h) Finalmente, y para adecuar la situación existente al momento de aprobación de la Ley a la nueva normativa que ésta establece, se aprueban dos disposiciones transitorias (la segunda de las cuales ha sido comentada al hilo del apartado c). La primera dispone la revisión de los programas de restauración, sin que ello suponga mayor coste para el explotador actual, y que las explotaciones existentes debidamente autorizadas deberán establecer programas de restauración a desarrollar conjuntamente entre el titular de la explotación y el equipo de inspección, cuyos gastos correrán a cargo de la fianza establecida o por establecer, precisando que, para aquellas con períodos de concesión superior a cincuenta años y estrechamente vinculadas a instalaciones industriales de sectores productivos básicos para la economía de Cataluña y para la incidencia en la competitividad internacional, los planes de restauración deberán acomodarse, mediante convenios específicos a la realidad de la explotación en sus etapas sucesivas, medida esta última que intenta no gravar económicamente dichas industrias o explotaciones de forma inmediata, imposibilitando su supervivencia.

Justamente en relación con el último supuesto analizado, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del mismo en cuanto a la limitación que comportaba su aplicación respecto de aquellas industrias o explotaciones

«estrechamente vinculadas a instalaciones de sectores productivos básicos para la economía de Cataluña y para la incidencia de la competitividad internacional».

argumentando a favor de esta decisión que

«lo relevante para el establecimiento de ese régimen especial, no es sólo la importancia de unos recursos

naturales para la Comunidad Autónoma en que se encuentran o para la competitividad internacional, sino la importancia que puedan tener para el conjunto de la economía nacional».

3. EL REAL DECRETO 2994/1982, DE 15 DE OCTUBRE, SOBRE RESTAURACIÓN DEL ESPACIO NATURAL AFECTADO POR ACTIVIDADES MINERAS

Una vez más, incurriendo en una práctica abusiva a la que el Ejecutivo de este país nos tiene acostumbrados (que esperamos se corrija) y a pesar de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 22/73, de 21 de julio, de Minas, en orden a desarrollar reglamentariamente la misma de forma general y especial en el plazo máximo de un año, disposición que entendemos era de aplicación al supuesto que nos ocupa, el mandato legislativo que supone el artículo 5.º3 de la meritada Ley no ha sido cumplimentado hasta nueve años después de su entrada en vigor, hecho éste al que no es ajena la aprobación de la Ley de la Generalidad de Cataluña 12/81, de 24 de diciembre, que acabamos de comentar y que es recordado expresamente por el Tribunal Constitucional, justificando el tratamiento legislativo que el Parlamento de Cataluña da al tema ante el vacío reglamentario a nivel estatal.

Formulada esta apreciación, no hay inconveniente por nuestra parte en admitir que el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, intenta dar cumplida respuesta a la filosofía conservadora de la naturaleza que subyace en la vigente Ley de Minas y que su correcta aplicación en el ámbito de las actividades extractivas puede significar la protección del medio ambiente no sólo en cuanto a la restauración del mismo *a posteriori*, sino también a su no destrucción o modificación *a priori*, haciendo innecesaria aquella, posibilidad ésta que también comporta la Ley catalana cuando establece que el programa de restauración habrá de «definir las medidas a tomar para prevenir ... las consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente de las actuaciones extractivas» (art. 5.º1).

a) Para conseguir la finalidad que persigue el Real Decreto que nos ocupa, establece, de forma genérica, la obligación por parte de todos aquellos que aprovechan recursos de las Secciones A), B), C) y D), según quedan definidas las mismas por la Ley 22/1973, de 21 de

julio, de Minas, modificada por la 54/1980, de 5 de noviembre, de realizar trabajos de restauración del espacio natural afectado por sus labores mineras, si bien en un intento de no ser maximalista la atemperada «dentro de los límites que permita la existencia de actividades extractivas, particularmente de aquellas que por su interés para la economía nacional son clasificadas como prioritarias» (art. 1.º,1), temperancia a la que hace llamada el Tribunal Constitucional con ocasión de la sentencia que hemos comentado cuando, al declarar inconstitucional el apartado 3 del artículo 3.º de la Ley catalana, manifiesta que «este criterio de ponderación de los intereses en presencia cobra particular relieve cuando el Estado, en defensa de la economía nacional, haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarlas prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad, y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto».

Sin entrar en el terreno de las competencias de la legislación de espacios naturales protegidos, como ha podido parecer lo hace la Ley 12/81, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, y reconduciéndose al ámbito minero del que trae causa, el Real Decreto dispone que procederá la restauración siempre que el aprovechamiento se lleve a cabo a cielo abierto o, en minas de interior, cuando las instalaciones o trabajos en el exterior alteren sensiblemente el espacio natural. De esta manera no hay limitación geográfica alguna a su aplicación y, además, las medidas protectoras lo serán con independencia de aquellas que puedan establecerse o estén establecidas por leyes especiales.

b) Partiendo de los presupuestos de la Ley de Minas y del antecedente legislativo de la Ley catalana, con la simple sustitución terminológica de «programa de restauración» por «plan de restauración», el ejecutivo del Estado otorga al plan de restauración la consideración de requisito previo y condición especial para el otorgamiento de toda autorización de aprovechamiento o concesión de explotación que no podrán otorgarse si a través del mismo no queda debidamente asegurada la restauración del espacio natural. En este punto se hace notar la falta de referencia a los permisos (que sí eran recogidos en la Ley catalana) que facilitan las explotaciones e investigaciones mineras, por

cuanto con estas labores se puede alterar la configuración del terreno, tal y como se desprende del contenido de los artículos 40 y 44 de la Ley de Minas y 59 y 63 de su Reglamento. Ciertamente es que la citada Ley no hace referencia expresa en materia de permisos de explotación e investigación a las medidas de protección del medio ambiente, pero ello no es óbice para que éstas hayan de ser adoptadas en todo caso, dados los términos generales en que está redactado el apartado 3 de su artículo 5.º, que las califica de «imperativas en el aprovechamiento de los recursos», y teniendo en cuenta, además, que los permisos de explotación e investigación se otorgarán fijando, en su caso, las condiciones especiales que se estimen procedentes (arts. 61,1 y 71,4,g) del Reglamento).

Como era de esperar, no en vano es su antecedente inmediato, el Real Decreto que nos ocupa supone el desarrollo reglamentario de la Ley catalana en cuanto al contenido del plan de restauración, precisando cuáles han de ser las especificaciones mínimas que ha de comportar en cuanto a una información detallada sobre el lugar en que se van a realizar las labores mineras y su entorno y las medidas previstas para la restauración del espacio natural afectado por las actividades extractivas, punto éste en el que destacan las medidas preventivas, tales como las encaminadas a evitar la posible erosión, el acondicionamiento de la superficie del terreno o la protección del paisaje. Además, contendrá el calendario de ejecución y el coste estimado de los trabajos de restauración.

Frente a la solución adoptada por el Parlamento catalán de ir a la ejecución subsidiaria del plan de restauración a través de la Dirección de Política Territorial de la Generalidad para el supuesto de que el titular de la explotación no ejecute las medidas de protección del medio ambiente incluidas en el mismo, ejecución cuyos gastos serán por cuenta del explotador obligado, el Real Decreto ofrece la alternativa entre que el plan de restauración sea realizado directamente por aquel que lleva a cabo las actividades mineras, exigiéndosele las garantías económicas necesarias para su cumplimiento (lo que nos lleva a la solución catalana en el supuesto de incumplimiento) o que sea la Administración la encargada de ello, siempre que el explotador opte *a priori* por esta solución y entregue a aquélla una cantidad periódica para cubrir el coste de ejecución, cantidad que irá a nutrir un fondo destinado a dichas financiaciones; esta última opción no supone una manifestación de la ejecución forzosa administrativa, sino un convenio

entre partes a adicionar al título minero que prevea medidas de protección del medio ambiente, y en ella la entrega de cantidades a la Administración ejecutora del plan de restauración sustituye a las garantías del primer sistema, y su impago equivale al incumplimiento del plan por lo que, y al igual que en ese supuesto concreto, se aplicarán las sanciones previstas en la legislación de minas; todo ello con independencia —como ocurría en la Ley catalana— de las medidas de suspensión provisional de los trabajos de aprovechamiento en casos de urgencia en que peligre la protección de la naturaleza, tal y como determina la Ley de Minas en su artículo 116,2.

Es de advertir que la disposición que nos ocupa no hace mención a las autorizaciones cuando se inclina por la caducidad del título como sanción al incumplimiento de los planes de restauración en las concesiones y los permisos, *lapsus* del autor que, aunque pueda subsanarse con una interpretación amplia de los supuestos de caducidad de la Ley de Minas, entendemos debe ser corregido por cuanto a *prima facie* se están excluyendo supuestos tan graves para el medio ambiente como el de las canteras, que pueden estar incluidas tanto entre los yacimientos de la sección A), cuya aprovechamiento se otorga por autorización, como entre los de las secciones C) y D), cuya explotación se otorga por concesión, según los criterios de valoración establecidos por el Real Decreto 1747/1975, de 17 de julio, dictado en uso de lo dispuesto en el artículo 3.º,3 de la Ley de Minas y modificado por Real Decreto 4019/1982, de 15 de diciembre.

Finalmente, y adoptando un criterio menos comprometido en su aplicación que el de la Ley catalana, el régimen transitorio del Real Decreto establece, para los títulos otorgados con anterioridad al mismo, la obligación de realizar y aportar en el plazo de un año un estudio de impacto ambiental para la restauración de las áreas que aún no hayan sido objeto de explotación, circunstancia que se transformará en la obligación de presentar un proyecto de restauración que deberá ser cumplido en los términos reglamentarios establecidos si la Administración lo estima conveniente, solución ésta que entendemos no es correcta, dada la amplia discrecionalidad que se otorga a los poderes públicos y el coste duplicado que comportan el estudio y el proyecto, en su caso, con independencia de que en muchos supuestos va a significar una considerable dilación en la adopción de medidas protectoras del medio ambiente.

4. RECAPITULACIÓN

Como es evidente, no es este trabajo un intento de hacer un estudio de la problemática jurídica general que la protección de la naturaleza plantea en el ámbito de las actividades extractivas, sino única y exclusivamente el de llevar a cabo un análisis de las soluciones que el derecho positivo minero ofrece sobre este tema, haciéndose eco de su gravedad. En este sentido hemos podido ver cómo, aunque tardíamente, se han adoptado medidas para proteger el medio ambiente intentando armonizar el bien constitucional protegido por el artículo 45 de la Constitución con otros intereses generales, como son los reconocidos en los artículos 128,1 y 130,1 del mismo texto legal. La forzosa intervención del Tribunal Constitucional ha sido, a nuestro modo de ver, de lo más oportuna y precisa en orden a establecer los criterios de esa armonización, criterios que pueden servir para resolver en el futuro ponderadamente y desde la fuerza de la jurisprudencia constitucional situaciones conflictivas de intereses.

Desde esta perspectiva, queremos resaltar el criterio jurisprudencial, reafirmado por tercera vez, sobre lo que ha de ser entendido por legislación básica del Estado como límite a las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas que, no impidiendo su ejercicio, sino todo lo contrario, en desarrollo de las mismas, obliga a respetar «esas nociones materiales que se deducen racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa y sin perjuicio de que el Estado pueda dictarlas en el futuro».

En otro orden de cosas, las actuaciones del Parlamento de Cataluña, al aprobar su Ley 12/81, de 24 de diciembre, nos ha ofrecido una prueba de inquietud ante los problemas de nuestra sociedad y la búsqueda de soluciones a los mismos, dentro del marco constitucional, salvo pequeños excesos. Su regulación de la restauración ambiental, no sólo ha venido a llenar un hueco reglamentario en el ámbito minero, producto de la desidia del ejecutivo central; sino que además ha significado la consideración generalizada de toda la naturaleza como algo necesitado de protección, pudiendo ser aplicada incluso en áreas geográficas limitadas y protegidas por otras leyes especiales.

Finalmente, y aunque haya sido a remolque de la actuación legislativa autonómica y tardíamente, el Real Decreto 2994/82, de 15 de octubre, da en casi su totalidad cumplida respuesta a los problemas

que intenta solucionar, manifestándose, aún más que la Ley catalana, con un enfoque generalizado de la protección del medio ambiente y como solución preventiva, tanto o más que restauradora.

APENDICE LEGISLATIVO

Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas («BOE» núm. 176, de 24 de julio)

Artículo 5.º:

«3. 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, a propuesta del Ministerio de Industria, previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y de la Organización Sindical.»

Artículo 17:

«2. La Delegación Provincial, previa identificación del terreno y comprobación de su titularidad, otorgará, una vez clasificado el recurso mineral existente, la autorización de explotación, imponiendo, si proceden, las condiciones oportunas en orden a la protección del medio ambiente.»

Artículo 20:

«2. a) Para ello será necesario:

Que el aprovechamiento no se haya iniciado o esté paralizado sin autorización; que la explotación sea insuficiente o inadecuada a las posibilidades potenciales que el recurso ofrezca, o que se hubieran cometido infracciones reiteradas a las normas generales o a las que se hayan dictado en la autorización en orden a la seguridad laboral o a la protección del medio ambiente.»

Artículo 33:

«2. La Delegación Provincial, previa comprobación sobre el terreno y transcurrido que sea el periodo de información pública, elevará el expediente, con su informe, para resolución de la Dirección General

de Minas, la cual podrá otorgar o denegar la autorización, imponiendo en el primero de los casos las condiciones necesarias para el aprovechamiento racional de los residuos y, *en especial, las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente.*»

Artículo 34:

«3. Determinado sobre el terreno el perímetro de protección, la Delegación Provincial comprobará la conveniencia de la utilización solicitada, elevando el expediente, previa información pública, con la propuesta que proceda, a la Dirección General de Minas, que con los informes del Instituto Geológico y Minero, del Consejo Superior del Ministerio de Industria y *de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente*, autorizará, en su caso, la utilización por un plazo inicial adecuado al proyecto y a la estructura y prorrogable por uno o más periodos hasta un máximo de noventa años. Podrá imponer las condiciones que estime oportunas dentro de una racional utilización y exigir al peticionario la constitución de una fianza en la forma y plazo que fije el Reglamento de esta Ley.»

Artículo 66:

«Serán de aplicación a las concesiones directas de explotación las normas contenidas en los artículos 70 a 74 de esta Ley, pudiendo imponerse las condiciones que se consideren convenientes, y *entre ellas las adecuadas a la protección del medio ambiente a que se refiere el párrafo 1 del artículo 69.*»

Artículo 69:

«1. La Delegación Provincial elevará el expediente con su informe a la Dirección General de Minas, que otorgará o denegará la concesión de explotación, pudiendo imponer las condiciones especiales que considere convenientes, *entre ellas las adecuadas a la protección del medio ambiente.*»

Artículo 74:

«1. Los titulares de concesiones de explotación notificarán a la Delegación Provincial del Ministerio de Industria cualquier captación de aguas que realicen como consecuencia del desarrollo de sus trabajos,

pudiendo utilizar con fines mineros las aguas subterráneas que alumbrén, salvo que por pertenecer a la Sección B) sean consideradas por la Administración como de mejor utilidad para otros fines. Asimismo, podrán utilizar para otros usos las aguas sobrantes, ponerlas a disposición del Estado o verterlas a los cauces públicos previas las autorizaciones que procedan, *con atención especial a la protección del medio ambiente.*»

Artículo 81:

«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 la infracción 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.»

Artículo 110:

«1. El Estado podrá obligar a la formación de cotos a los titulares legales de aprovechamientos de recursos que hayan sido declarados de interés nacional como resultado de los estudios previstos en el párrafo 1 del artículo 5.º, o cuando la falta de unidad de sistema en aprovechamientos colindantes o próximos de distintos titulares pueda afectar a la seguridad de los trabajos, integridad de la superficie, continuidad del recurso o *protección del medio ambiente* o cuando resulte así un aprovechamiento más favorable de los recursos.»

Artículo 112:

«2. El Reglamento de esta Ley regulará la tramitación del expediente y la intervención y vigilancia de la Administración, siendo preceptivo el informe del Instituto Geológico y Minero de España, para conseguir unos procesos adecuados al tratamiento que *garanticen el aprovechamiento racional de los recursos, así como la utilización de los elementos técnicos adecuados para la protección del medio ambiente.*»

Artículo 116:

«2. Las 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.»

Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, aprobando el Reglamento General para el régimen de la minería («BOE» núm. 295, de 11 de diciembre)

Artículo 7.º:

«3. El Ministerio de Industria y Energía realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de la Ley de Minas y se establecerán por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria y Energía, previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente.

Corresponde a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente, no autorizando la puesta en marcha de instalaciones, industrias o explotaciones mineras sin la previa comprobación de las condiciones citadas o, en su caso, del debido funcionamiento de los dispositivos correctores, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.º,3 de este Reglamento.»

Artículo 28:

«2, e) Las condiciones que resulten necesarias para la protección del medio ambiente.

En las Delegaciones provinciales se llevará un registro general de explotaciones de recursos de la Sección A) para cada provincia, con arreglo a un modelo oficial.»

Artículo 33:

«1. Cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional expresamente declaradas por el Gobierno, el Estado podrá, con independencia de las facultades concedidas a la Administración por la Ley de Expropiación Forzosa, aprovechar por sí mismo recursos de la Sección A) o ceder su aprovechamiento por cualquiera de las modalidades que se prevén en el artículo 11 de la Ley de Minas.

2. Para ello será necesario:

c) Que se hubieran cometido infracciones reiteradas a las normas generales o a las que se hayan dictado en las autorizaciones correspondientes en orden a la seguridad laboral o a la protección del medio ambiente.»

Artículo 48:

«4. A la vista de la documentación presentada, la Delegación Provincial, previa visita de comprobación sobre el terreno, con presencia y a cargo del peticionario, elevará el expediente informado a la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción, quien otorgará la autorización o devolverá, en su caso, el proyecto para su rectificación, imponiendo las condiciones que estime necesarias para el aprovechamiento racional de los residuos y, en especial, las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente.»

Artículo 51:

«3. Calificada como tal una estructura geológica, en el plazo de dos meses el interesado deberá presentar los siguientes documentos:

c) Memoria justificativa de la conveniencia de dicha utilización, contemplando los aspectos geográficos, geológicos, hidrogeológicos y mineros, así como su aptitud para el almacenamiento *en condiciones no contaminantes* o que no impliquen peligrosidad actual o futura para las personas, *impacto ambiental*, bienes o derechos de terceros, o para la conservación o aprovechamiento de otros recursos.

d) Proyecto de utilización que comprenda los trabajos de detalle de reconocimiento de la estructura; labores de preparación y acondicionamiento; instalaciones exteriores o interiores y medidas y labores para el control del aprovechamiento en condiciones de seguridad y de no contaminación.»

Artículo 52:

«Terminado el período de información, la Delegación Provincial elevará el expediente a la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción que, con los informes del Instituto Geológico y Minero de España, del Consejo Superior del Ministerio de Industria y Energía y de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, autorizará, en su caso, la utilización por un plazo inicial adecuado al proyecto y a la estructura prorrogable por uno o más períodos hasta un máximo de noventa años.

En la autorización se hará constar:

— Las condiciones especiales que se deduzcan de la aplicación de las que resulten necesarias para la protección del medio ambiente y seguridad de personas, bienes o derechos preestablecidos.»

Artículo 87:

«Serán de aplicación a las concesiones directas de explotación, a efectos del comienzo de los trabajos y su continuidad, las normas contenidas en los artículos 70 a 74 de la Ley de Minas y las de este Reglamento, pudiendo imponerse por la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción las condiciones especiales que se consideren convenientes y, entre ellas, las adecuadas para la protección del medio ambiente.»

Artículo 90:

«En el título de concesión de explotación que se otorgue se hará constar lo siguiente: nombre y apellidos, o razón social y domicilio del peticionario; nombre, número y recursos de la Sección C) objeto de la concesión; extensión que corresponda y situación, así como términos municipales y provincias; fecha y referencia del plano de demarcación y nombre del ingeniero que lo haya extendido; condiciones

especiales que se consideren convenientes y, entre ellas, *las adecuadas a la protección del medio ambiente.*»

Artículo 97:

«Asimismo, podrán utilizar para otros usos las aguas sobrantes, ponerlas a disposición del Estado o verterlas a los cauces públicos previas las autorizaciones que procedan, *con atención especial a la protección del medio ambiente.*»

Artículo 104:

«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.*»

Artículo 136:

«1. El Estado podrá obligar a la formación de cotos mineros a los titulares legales de aprovechamientos de recursos en los casos siguientes:

b) Cuando la falta de unidad de sistema en aprovechamientos colindantes o próximos de diferentes titulares pueda afectar a la seguridad de los trabajos, a la integridad de la superficie, a la continuidad del recurso, *a la protección del medio ambiente* o cuando resulte así un aprovechamiento más favorable de los recursos.»

Artículo 138:

«Recibida la documentación señalada en el punto 1 de este artículo, la Delegación Provincial elevará el expediente con su informe a la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción. Esta, previos los asesoramientos que estime oportunos y el preceptivo informe del Instituto Geológico y Minero de España, en orden a conseguir procesos adecuados a la preparación, concentración o beneficio y a la protec-

ción del medio ambiente, dictará resolución, que se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y se comunicará a la Delegación Provincial.»

Artículo 142:

«2. Las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía, 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 medio ambiente* y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados, podrán suspender provisionalmente los trabajos.»

Ley 12/81, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, sobre protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas («BOE» núm. 30, de 4 de febrero)

Artículo 1.º:

«1. La presente Ley tiene por objeto el establecimiento de medidas adicionales de protección del medio ambiente por medio de un tratamiento especial para la restauración de los terrenos y la repoblación de los mismos en espacios de especial interés natural que sean o deban ser objeto de explotación minera.

2. Estas medidas no son aplicables a los espacios naturales que disfruten de un régimen específico de protección al amparo de la Ley del Suelo (R. 1976, 1192 y N. Dic. 30298) o de la Ley de Espacios Naturales (R. 1975, 914 y N. Dic. 11996), pero se aplicarán supletoriamente cuando impliquen una mayor protección en relación al régimen de que se trate.»

Artículo 2.º:

«1. Las disposiciones de esta Ley deben aplicarse a todas las explotaciones mineras que se lleven a cabo en los espacios de especial interés natural incluidos en la lista aprobada por el Pleno de la Comisión de Urbanismo de Cataluña el 21 de mayo de 1980, que figuran en el anexo de esta Ley.

2. Cuando concurren circunstancias análogas, el Consejo Ejecutivo, a iniciativa propia o a petición del Ayuntamiento o Ayuntamientos

afectados, podrá declarar la aplicación de la Ley a zonas de características específicas parecidas, objeto de explotaciones mineras y con este fin determinará los límites geográficos de las mismas.»

Artículo 3.º:

«1. Son actividades afectadas por esta Ley las extractivas de los recursos mineros clasificados en la legislación de minas como pertenecientes a las secciones A, B, C y D.

2. Las actividades extractivas pertenecientes a las secciones A y B que se pretendan ejercer en el ámbito territorial definido en el artículo 2.º quedarán sujetas a una evaluación económica preliminar de los recursos a explotar y de sus posibilidades de sustitución, teniendo en cuenta su finalidad, que deberá efectuar el Departamento de Industria y Energía, a fin de precisar las razones potenciales de la conveniencia de la actividad y aplicar, si procede, lo previsto en el párrafo 4 del artículo 6.º En cualquier caso, por lo que respecta a la preservación del entorno natural, esta actividad debe ajustarse a las disposiciones de la presente Ley.

(3. Para que las actividades extractivas correspondientes a las secciones C y D puedan ejercerse en el ámbito territorial definido por esta Ley será necesario que, a nivel estatal y según el Plan Energético o cualquier otro análogo, sea definida la prioridad de la actividad extractiva con referencia a otros intereses públicos concurrentes, sin perjuicio de que se apliquen las disposiciones de esta Ley.)

Nota: El párrafo 3, del artículo 3.º, que aparece entre paréntesis, ha sido declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 69/82, de 23 de noviembre.

Artículo 4.º:

«1. Las solicitudes de autorización de aprovechamientos, permisos de explotación, permisos de investigación, concesiones, ampliaciones y rectificaciones de concesiones de explotación de los recursos mineros mencionados en el artículo 3.º que comporten actividades extractivas en zonas definidas en el artículo 2.º deben incluir en el proyecto de explotación un programa de restauración.

2. El proyecto y el programa deben ser presentados a los Servicios Territoriales de Industria, junto con la documentación que establecen

la Ley (R. 1973, 1366 y N. Dic. 20019) y el Reglamento de Minas (R. 1946, 1439 y N. Dic. 19734).»

Artículo 5.º:

«1. El programa de restauración mencionado en el artículo 4.º debe incluir un análisis del estado en que se encuentran el lugar de las eventuales actividades y su entorno, especialmente en lo relativo a los recursos naturales, definir las medidas a tomar para prevenir y compensar las consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente de las actuaciones extractivas proyectadas e incluir el conjunto de medidas de restauración a ejecutar al final de las diferentes fases de la explotación, así como las que deberán desarrollarse al finalizar la actividad extractiva.

2. Deberán determinarse por reglamento la documentación integrante del programa de restauración, los aspectos que debe prever y los datos que debe incluir.»

Artículo 6.º:

«1. Los Servicios Territoriales de Industria deben entregar copia del proyecto de explotación y del programa de restauración a la Dirección General de Política Territorial, que debe informarlos preceptivamente, una vez oídos los Departamentos pertinentes y los Ayuntamientos afectados.

En el caso de actividades correspondientes a las secciones A) y B) de la Ley de Minas (citada), los Servicios Territoriales de Industria deben emitir previamente un informe sobre la evaluación económica de la actividad, de acuerdo con el artículo 3.º

2. A la vista del programa de restauración, y de acuerdo con el informe de los Servicios Territoriales de Industria, en lo que respecta a actividades de las secciones A) y B), o de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.º,3, en lo que respecta a actividades de las secciones C) y D), la Dirección General de Política Territorial emitirá informe sobre la idoneidad de las actuaciones de protección del medio ambiente propuestas.

3. En el informe de la Dirección General de Política Territorial, que es vinculante, deben especificarse las condiciones de preservación del medio ambiente y los programas de restauración, la fianza

de restauración necesaria y los estudios preliminares necesarios para una evaluación adecuada del impacto ambiental, de acuerdo con el artículo 5.º

4. Los Servicios Territoriales de Industria, a propuesta de la Dirección General de Política Territorial, denegarán la autorización (cuando la explotación sea de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración) o cuando la restauración sea técnicamente imposible en los términos establecidos por esta Ley.»

Nota: La parte que aparece entre paréntesis dentro del párrafo 4, artículo 6.º, ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/82, de 23 de noviembre.

Artículo 7.º:

«1. La competencia para autorizar la actividad extractiva corresponde a los Servicios Territoriales de Industria. La autorización debe imponer, además de lo que proceda según la Ley de Minas, las condiciones de preservación del medio ambiente y restauración que se deban aplicar según lo dispuesto en el artículo 6.º de la presente Ley.

2. La inspección de la actividad, por lo que se refiere a las presentes medidas adicionales de protección del medio ambiente, corresponde a los funcionarios de la Dirección General de Política Territorial, que deben coordinarla con la actuación inspectora de los funcionarios de los Servicios Territoriales de Industria.»

Artículo 8.º:

«1. Para garantizar la aplicabilidad de las medidas de protección del medio ambiente y los trabajos de restauración previstas en la autorización es preciso que el titular constituya una fianza antes de comenzar la explotación.

2. La cuantía de la fianza debe establecerse por reglamento. En cualquier caso, en lo referente a la restauración, la cuantía debe fijarse en función de la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente. En ningún caso la fianza significará un importe inferior a 400.000 pesetas por hectárea o el 25 por 100 del presupuesto global de restauración.

3. El importe de la fianza se establecerá al otorgarse la autorización de explotación. Cuando los trabajos de restauración se realicen por etapas podrá fraccionarse la fianza, y la que corresponda a una etapa se devolverá cuando se hayan llevado a cabo los trabajos que la misma comprenda.

4. La fianza responde de la ejecución de los trabajos de restauración y de las sanciones impuestas al titular de la autorización por incumplimiento de las medidas de protección del medio ambiente, así como de los daños o perjuicios directos o indirectos que se ocasionen por razón del desarrollo de la actividad extractiva.

5. La devolución de la fianza no se hará hasta que no se haya concluido el plazo de garantía, de una duración de tres a cinco años, que con este fin se haya fijado en la autorización. El plazo se contará a partir de la fecha de finalización de las obras de restauración.»

Artículo 9.º:

«1. La Administración de la Generalidad, a través de la Dirección General de Política Territorial, puede proceder, previo aviso al titular de la explotación, a la ejecución forzosa de las medidas de protección del medio ambiente incluidas en la autorización, sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente. Los gastos ocasionados por la realización de estas medidas corren a cargo del titular de la explotación.

2. Entre los medios de ejecución a utilizar se autoriza la multa coercitiva de 100.000 a 250.000 pesetas, que se reiterará durante el suficiente lapso de tiempo para cumplir lo que se haya ordenado. Esta multa coercitiva es independiente de las que se puedan imponer en concepto de sanción y es compatible con las mismas.»

Artículo 10:

«1. La vulneración de las condiciones para la protección del medio ambiente contenidas en la autorización otorgada por los Servicios Territoriales de Industria tiene la consideración de infracción administrativa y comporta la imposición de una multa de 50.000 a 500.000 pesetas al titular de la autorización, previo el procedimiento sancionador ajustado a lo previsto en los artículos 133 a 137, ambos inclusive, de la Ley de Procedimiento Administrativo (R. 1958, 1258, 1469, 1504; R. 1959, 585 y N. Dic. 24708).

2. Hasta 200.000 pesetas, la multa será impuesta por el Director general de Política Territorial, y de 200.000 hasta 500.000 pesetas por el Consejo de Política Territorial y Obras Públicas.

3. Para graduar las multas deberá atenderse a la gravedad de la materia, la superficie afectada y su reiteración.

4. La imposición de multas es independiente del resarcimiento de los daños y la indemnización de perjuicios, así como de las responsabilidades administrativas exigibles por los órganos competentes en materia de minas o de las responsabilidades de orden penal en que los infractores hayan podido incurrir.

5. Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de la facultad que corresponde a los Servicios Territoriales de Industria de suspender provisionalmente los trabajos de aprovechamiento de recursos mineros en casos de urgencia en que peligre la protección del medio ambiente.»

Disposición adicional

«El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas debe determinar el ámbito geográfico de los espacios de especial interés natural que figuran en el anexo de la presente Ley, en relación a los diferentes términos municipales afectados.»

Disposiciones transitorias

«1.^a 1. Para las explotaciones existentes debidamente autorizadas deben establecerse programas de restauración a desarrollar conjuntamente entre el titular de la explotación y el equipo de inspección. Los gastos correrán a cargo de la fianza ya establecida o a establecer.

2. En cuanto a los planes de restauración ya aprobados, deben revisarse los términos de los mismos y definir las condiciones, que se modificarán, en su caso, sin que ello comporte un incremento de coste para el concesionario.

3. Para aquellas explotaciones ya existentes, legalmente autorizadas, con períodos de concesión superiores a cincuenta años y estrechamente vinculadas a instalaciones industriales de sectores productivos básicos para la economía (de Cataluña y para la incidencia en

la *competitividad internacional*) deben establecerse convenios específicos para acomodar las garantías y planes de restauración a la realidad de la explotación en sus etapas sucesivas dentro de los fines de la presente Ley.

Nota: La parte que aparece entre paréntesis dentro de la disposición transitoria 1.ª-3 ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/82, de 23 de noviembre.

2.ª Para las actividades especificadas en el artículo 3.º de esta Ley que necesiten nueva autorización, situadas fuera del territorio definido en el artículo 2.º y mientras el Parlamento no haya regulado las normas de protección de la naturaleza que deberán aplicarse en todo el territorio de Cataluña, deben aplicarse los artículos 4.º, 5.º y 7.º y el primer párrafo del apartado 1 y los apartados 2 y 3 del artículo 6.º La fianza definida en el artículo 8.º debe aplicarse en un 50 por 100 de su importe.»

Disposiciones finales

«1.ª Se autoriza al Consejo Ejecutivo a dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de esta Ley.

2.ª Antes de seis meses, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, deben elaborarse las disposiciones reglamentarias que señalen los elementos mínimos que deben contener las Ordenanzas Municipales respecto a las medidas de protección del medio ambiente en relación con las actividades extractivas. En estas disposiciones debe establecerse la graduación de los suelos en función del mayor o menor rigor de las medidas aplicables.

3.ª En el mismo plazo deben dictarse las normas a que deberán ajustarse las Ordenanzas Municipales de carácter general referidas a la normativa aplicable al trámite del otorgamiento de licencias, a su revisión y a la comprobación del cumplimiento de los requisitos de las licencias ya otorgadas. También deben regularse las condiciones mínimas a aplicar en los supuestos producidos por la aplicación de nuevos criterios de actuación.

4.ª Los Ayuntamientos dispondrán del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la normativa mencionada en las disposiciones anteriores, para elaborar las Ordenanzas Municipales correspondientes, que deben incluir, además de los requisitos que, como mínimo,

regule la Generalidad, todas aquellas medidas específicas a aplicar en su territorio, todas las que, en función del papel que corresponde a los Ayuntamientos como otorgantes de las autorizaciones para actividades industriales, son de su competencia, así como la normativa general reguladora de las licencias, y, en definitiva, todas aquellas que por razón de la competencia que les otorga la legislación vigente sean necesarias para salvaguarda de las condiciones del medio ambiente en los espacios donde se ejerzan actividades extractivas.

5.^a Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya".»

Real Decreto 2994/82, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras («BOE» núm. 274, de 15 de noviembre)

Artículo 1.º:

«Uno. Quienes realicen el aprovechamiento de recursos regulados por la Ley de Minas de veintinueve de julio de mil novecientos setenta y tres, modificada por la de cinco de noviembre de mil novecientos ochenta, quedan obligados a realizar trabajos de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras, en los términos previstos en este Real Decreto y dentro de los límites que permita la existencia de actividades extractivas, particularmente de aquellas que por su interés para la economía nacional son clasificadas como prioritarias.

Dos. Procederá la restauración, siempre que se trate de aprovechamientos a explotaciones a cielo abierto, y en aquellos casos de minas de interior en los que las instalaciones o trabajos en el exterior alteren sensiblemente el espacio natural.»

Artículo 2.º:

«Con carácter previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante deberá presentar ante la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía, o, en su caso, ante el órgano competente en minería de las Comunidades Autónomas, un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores.

Dicho Plan deberá acompañar a la documentación correspondiente a la solicitud de autorización o concesión.»

Artículo 3.º: El Plan de Restauración contendrá:

«Uno. Información detallada sobre el lugar previsto para las labores mineras y su entorno, incluyendo, como mínimo, las siguientes especificaciones:

a) Descripción del medio físico, con referencia a la geología, hidrología, hidrogeología, climatología, superficie vegetal, paisaje y demás elementos que permitan definir la configuración del medio.

b) Definición del medio socioeconómico, que incluya la relación de usos y aprovechamientos preexistentes, propiedades, obra de infraestructura, instalaciones y regímenes jurídicos especiales, en su caso, aplicables a la zona.

c) Descripción de las características del aprovechamiento minero previsto, así como de sus servicios e instalaciones.

d) Planes y documentación relativos a los aspectos contemplados en los párrafos anteriores.

Dos. Medidas previstas para la restauración del espacio natural afectado por el aprovechamiento o explotación, conteniendo, como mínimo, las siguientes especificaciones:

a) Acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo.

b) Medidas para evitar la posible erosión.

c) Protección del paisaje.

d) Estudio del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y medidas previstas para su protección.

e) Proyecto de almacenamiento de los residuos mineros que generen y sistemas previstos para paliar el deterioro ambiental por este concepto.

Tres. El Plan de Restauración contendrá asimismo el calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de restauración.»

Artículo 4.º:

«Uno. La Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía, o, en su caso, el Órgano competente de la Comunidad Autónoma,

a la vista del Plan de Restauración presentado, podrá aprobarlo, exigir ampliaciones o introducir modificaciones al mismo, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España y del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Podrán solicitarse, en su caso, informes de otros Organos de la Administración, competentes en materia ambiental.

Dos. La aprobación del Plan de Restauración se hará juntamente con el otorgamiento de la autorización de aprovechamiento o la concesión de explotación y tendrá la consideración de condición especial de dichos títulos. No podrán otorgarse éstos si a través del Plan de Restauración no queda debidamente asegurada la restauración del espacio natural.

Tres. En todo caso, la restauración se graduará en función de la fisonomía, configuración, características, valor y utilización del suelo, antes del inicio de las explotaciones.

Artículo 5.º:

«Uno. El titular del aprovechamiento o explotación o, en su caso, el explotador, si lo hubiere, asume la obligación de realizar con sus medios el Plan de Restauración con arreglo al programa de ejecución previsto en el mismo. La Administración podrá exigir la garantía suficiente para asegurar el cumplimiento de aquél.

Dos. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el titular de la explotación minera podrá optar por que sea la Administración la encargada de ejecutar el Plan de Restauración. Para ello deberá obligarse a entregar a la Administración una cantidad periódica suficiente para cubrir el coste de ejecución del Plan de Restauración y que se fijará por la Administración otorgante de los títulos, en atención a la intensidad de dicho Plan de Restauración, previéndose si ha de aplazarse la ejecución de éste, las variaciones en el índice de precios al consumo. La Administración, con las cantidades que reciba por este concepto, dotará un Fondo destinado a financiar la antedicha actuación.»

Artículo 6.º:

«Uno. Cuando el Plan de Restauración deba ejecutarse periódicamente, de acuerdo con el programa establecido y sea el titular del

aprovechamiento el responsable de su realización, se observará lo siguiente:

a) Los titulares de aprovechamientos de recursos de las secciones A), C) y D) presentarán como Anexo al Plan de Restauración el programa de trabajos a realizar en cumplimiento del Plan de Restauración.

b) Los titulares de aprovechamientos de recursos de la Sección B) presentarán con la periodicidad que requiera la ejecución del Plan de Restauración el programa de realización correspondiente, que será aprobado o modificado de acuerdo con el Plan de Restauración por la Administración competente, para aprobar los planes de labores.

Dos. Cuando el titular haya optado por que sea la Administración la ejecutora del Plan de Restauración, corresponderá a ésta su realización, de acuerdo con el calendario programado. El impago por parte del titular de las cantidades debidas equivaldrá al incumplimiento del Plan de Restauración.»

Artículo 7.º:

«Uno. El incumplimiento del Plan de Restauración conllevará la aplicación de las sanciones previstas en la legislación de minas, pudiendo acordarse la caducidad de la concesión de explotación o permiso de investigación, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo previsto en dicha legislación.

Dos. Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto contemplado en el número uno del artículo 6.º, cuando el titular incumpla total o parcialmente la realización del Plan de Restauración, la Administración, de acuerdo con lo previsto en el artículo ciento dieciséis punto dos de la Ley de Minas podrá acordar la suspensión provisional de los trabajos de aprovechamiento, con arreglo a los trámites previstos en dicho concepto.»

Artículo 8.º:

«Cuando razones de tipo geológico o geomorfológico aconsejen la realización de un Plan de Restauración conjunto para aprovechamientos mineros realizados por titulares distintos, la Administración podrá imponer la creación de un coto minero de acuerdo con lo previsto en el artículo 110 y concordantes de la Ley de Minas y su Re-

glamento. El Consorcio correspondiente determinará las obligaciones de cada titular en la ejecución del Plan de Restauración.»

Artículo 9.º:

«En los casos en que la autorización de aprovechamiento o la concesión de explotación hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Real Decreto, sus titulares, en el plazo máximo de un año, habrán de presentar ante la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía o el Organó competente de la Comunidad Autónoma un estudio de impacto ambiental en el que, partiendo del estado actual de la explotación, se consideren posibles alternativas en orden a la restauración de las áreas que aún no han sido objeto de explotación.

En el caso de que la Administración estime oportuna la conveniencia de la futura restauración de las áreas aún no explotadas, podrá imponer al titular la obligación de presentar un proyecto de restauración y de llevarlo a cabo en los términos de los artículos tercero y siguientes de este Real Decreto.»

Artículo 10:

«Las actuaciones comprendidas en el Plan de Restauración podrán beneficiarse de las ayudas previstas en la Ley de Fomento de la Minería, así como de cuantas otras existan o puedan existir relacionadas con el desarrollo industrial y la protección medioambiental.»

