

## “EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS MINERALES DE ANDALUCÍA (2010-2013)”

**Autora:** M<sup>a</sup> Remedios Zamora Roselló, *Doctora en Derecho. Doctorado Europeo, Profesora de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga*

### **Resumen:**

La iniciativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía de elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Minerales es el punto de partida para el análisis del sector minero y de su implicación en el desarrollo ambiental del territorio andaluz. El abastecimiento de materias primas minerales es básico para el modelo industrial vigente, por lo que es necesario integrar las actividades mineras en el territorio. La compatibilidad del sector minero con la calidad de vida de los espacios urbanos, con la protección ambiental y, en definitiva, con la política territorial andaluza constituyen la base del Plan andaluz y de sus principales objetivos.

**Palabras clave:** Medio ambiente; ordenación del territorio; gestión sostenible del suelo

### **Abstract:**

The initiative of the Andalusia Government to develop the Plan of Management of Mineral Resources is the starting point for the analysis of the mining sector and its involvement in environmental development of Andalusia. The supply of mineral raw materials is basic to the current industrial model, so it is necessary to integrate mining activities in the Andalusian territory. The compatibility of mining with the urban areas, environmental protection and the land policy is the basis of the Andalusian Plan and its main objectives.

**Key words:** Environment; land planning; sustainable land management

## **I.-INTRODUCCIÓN**

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas con mayor potencial de recursos mineros, y ha suministrado este tipo de recursos a la industria nacional, así como a otros Estados. Los primeros yacimientos descubiertos han puesto de relieve la existencia de explotaciones mineras desde la etapa prehistórica, si bien sería en la época romana cuando la minería andaluza alcanza un mayor esplendor, que se ha mantenido con irregularidad hasta nuestros días. Según los datos del año 2007, existen en la Comunidad Autónoma andaluza más de 800 explotaciones activas<sup>1</sup>, con un claro predominio de las rocas ornamentales en Almería y la presencia de explotaciones de rocas industriales, principalmente áridos, en todas las provincias andaluzas.

Este contexto, unido a la creciente demanda de materias primas básicas para la construcción y la fabricación, y las oscilaciones de precios de los últimos años han convertido a la industria minera en un factor estratégico; y por tanto en un objetivo prioritario de la política autonómica.

El Plan andaluz realiza un estudio en detalle de la realidad minera en esta Comunidad y toma como punto de partida la existencia de importantes recursos minerales en su territorio, destacando dos sectores: la roca ornamental y las arcillas<sup>2</sup>. La fortaleza de este sector ha llamado la atención más allá de nuestras fronteras, lo que se desprende de la capacidad del sector transformador para atraer inversión extranjera, y de la buena acogida de los productos derivados del subsector de la roca ornamental en el mercado internacional.

Desde el punto de vista de los medios personales y materiales esta Comunidad ha tenido una importante tradición minera, que se traduce en un alto grado de presencia de este sector en la sociedad y en la experiencia acumulada. En el mismo sentido, nos encontramos con profesionales cualificados que ejercen sus funciones en el sector minero y que disponen de la capacitación necesaria para asumir los riesgos de estas actividades<sup>3</sup>.

---

1 En cuanto a la distribución provincial de las explotaciones andaluzas, destaca la provincia de Almería, que aglutina el 24,06% de las mismas, seguida de Sevilla (15,67%) y Granada (13,73%) Le siguen Jaén y Cádiz (11,18%), Málaga (8,38%), Huelva (8,26%) siendo Córdoba (7,53%) la que menos explotaciones activas concentran.

2 P. 75 del Plan.

3 Según los datos del Plan, p. 65: “se puede hablar de 36.235 puestos de trabajo directos en la Comunidad Autónoma en 2007, con un incremento respecto al año 2000 de

El territorio andaluz dispone de infraestructuras de transportes, comunicaciones y energéticas que pueden ayudar al fomento y desarrollo de la actividad minera. Además, existen apoyos públicos para financiar la innovación y modernización de este sector, por lo que el panorama es alentador desde esta perspectiva. El resultado de estas medidas ya se ha comprobado con el avance significativo de la productividad del trabajo en el sector minero entre los años 2000 y 2007, según los datos facilitados en el Plan andaluz.

En los últimos años se ha producido un resurgir del sector de la minería metálica en Andalucía. Son numerosos los proyectos, en su mayoría de empresas de capital extranjero, que aspiran a explotar los recursos minerales de esta Comunidad Autónoma. Un ejemplo sería la explotación de cobre “Las Cruces”, que en el año 2011 alcanzó el récord de producción desde el inicio de su actividad en 2009, con un total de 4.500 toneladas de cátodos de cobre. El aumento en la demanda de cobre, y en consecuencia de su precio, se encuentra detrás del interés en este yacimiento explotado por el grupo canadiense Inmet Mining. Sin embargo, esta explotación no se encuentra exenta de polémica, ya que la Consejería de Medio Ambiente ha abierto cuatro expedientes a la mina, y también continúa abierto un proceso judicial por la perforación no autorizada de varios pozos<sup>4</sup>.

En el año 2010 se presentó el proyecto de reapertura de la mina de Riotinto, y después de un dilatado proceso de tramitación parece que podrá reiniciar su actividad a fines de 2012. La Consejería de Medio Ambiente también ha abierto un expediente a las tres sociedades propietarias de las minas de Riotinto por la deficitaria gestión de las balsas en las que se acumulan los residuos mineros.

El actual contexto, del que se han mostrado dos ejemplos paradigmáticos, pone de relieve la relevancia del sector minero y la indispensable vinculación entre desarrollo y conservación ambiental. Equilibrar el interés para el desarrollo económico y social de las explotaciones

---

un 23%, que representa seis puntos porcentuales por encima del incremento nacional y un 12% del empleo total en España para dichas actividades, y con registros positivos en todas las actividades, salvo en las cerámicas. Además es destacable en todos los sectores, el avance en la productividad por hora trabajada, en sintonía con los procesos de innovación que están teniendo lugar en la región”.

4 PLANELLES, M., “Vuelve la minería, con problemas”, *Diario El País*, Edición Andalucía, 12 de diciembre de 2011, p. 1.

OSÉS, M., “La minería andaluza resurge en plena crisis por el alto valor del cobre”, *Diario Negocio*, Edición digital, 16 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.diarionegocio.es/>

de recursos minerales y los riesgos ambientales asociados a estas actividades suponen un desafío para las autoridades competentes.

## II.-EL PLAN ANDALUZ: CONTEXTO Y SIGNIFICADO

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias compartidas para la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas<sup>5</sup>; esta competencia debe analizarse junto a la garantía al derecho al medio ambiente a través de una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. Asimismo, existe un mandato expreso para que las políticas públicas se orienten hacia el respeto del medio ambiente, y se reconoce la competencia autonómica sobre regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos<sup>6</sup>.

En este marco, la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía promovió, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de noviembre de 2005<sup>7</sup>, la formulación y redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía (PORMIAN), como un “instrumento de ordenación y planificación que oriente normativa y espacialmente las actividades mineras de forma coordinada y compatible con la planificación existente en la Comunidad Autónoma en sus aspectos medioambientales, paisajísticos, territoriales, urbanísticos y culturales, para un correcto y compatible desarrollo del sector a medio y largo plazo”.

El PORMIAN se plantea como meta poner en valor el sector de la minería y destacar las potencialidades existentes que son objeto de

---

5 Arts. 49.5, 28.2, 37.1.20 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA).

6 El art. 57.1 EAA afirma que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, en materia de: montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales; vías pecuarias; marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos; pastos y tratamiento especial de zonas de montaña; delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental; fauna y flora silvestres; prevención ambiental”.

Sobre esta materia cabe remitirse a JORDANO FRAGA, J., “Política ambiental de Andalucía” en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Ministerio de Medio ambiente, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 261 -285.

7 BOJA (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía), de 23 de noviembre de 2005, núm. 229, pp. 7 y ss.

aprovechamiento. Para alcanzar este fin se proponen objetivos que ponen de relieve los ámbitos sobre los que la política andaluza ha optado por incidir en los próximos años: competitividad y productividad, empleo y seguridad, integración ambiental y territorial, gestión administrativa e investigación.

Desde la perspectiva de la competitividad y la productividad, se trata de implantar procesos innovadores e impulsar la incorporación del conocimiento; en definitiva, la modernización del sector minero andaluz. Sin duda, este objetivo se encuentra estrechamente vinculado con el desarrollo de la investigación, es decir, fomentar el estudio del sector minero desde diferentes enfoques como el socioeconómico, el jurídico y el ambiental. La mejora de la información también se trata de impulsar a través de un mayor conocimiento geológico-minero, como instrumento para que la iniciativa privada y el sector público dispongan de una base de datos suficiente para elaborar sus modelos de estrategia y de planificación.

Empleo y seguridad constituyen un binomio indisoluble, por un lado la necesidad de potenciar el diseño de nuevos productos y aplicaciones como medida para desarrollar y afianzar el sector minero-industrial; y de otro, la formación, cualificación y seguridad en el sector minero para consolidar la industria y prevenir los riesgos laborales asociados a estas explotaciones. Como colofón, la gestión administrativa como vehículo para el desarrollo del sector minero, en lugar de obstaculizar la actividad minera en Andalucía. La simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, y la mejora de la coordinación interadministrativa como requisitos para alcanzar la eficiencia de los servicios administrativos.

En este conjunto de objetivos cabe destacar la relación entre el territorio y la minería. El impacto ambiental y territorial de la actividad minera es una realidad que debe integrarse en los proyectos de explotación. La dependencia de nuestro modelo productivo del abastecimiento de materias primas minerales obliga a perfeccionar la gestión de los riesgos ambientales y territoriales. Este objetivo está inexorablemente vinculado con el cumplimiento de los fines anteriores, en especial con la mejora de la gestión administrativa y el desarrollo de la investigación<sup>8</sup>.

---

8 Sobre la relación minería-medio ambiente, QUINTANA, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Montecorvo, Madrid, 1987.

El Tribunal Supremo en su Sentencia 6279/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 30 de noviembre de 2010, ponente: Ilmo. Sr. D. Manuel Campo Sánchez-Bordona. Recuerda de nuevo la doctrina de la STC 6/1982 en la que se afirma: “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,

### III.-LAS LIMITACIONES A LA MINERÍA EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el desarrollo del sector minero en el territorio andaluz es el alto grado de coincidencia territorial de las áreas mineras de interés potencialmente útiles y la superficie protegida por criterios medioambientales<sup>9</sup>; asimismo, cabe poner de relieve la variedad de figuras con la que nos encontramos para la protección del medio ambiente. Con el fin de seguir los enunciados del propio Plan andaluz, conviene distinguir entre los espacios incluidos en la Red Natura 2000 y los parques naturales andaluces, para centrarnos en las dos figuras más significativas de protección.

La Red Natura 2000 afecta a más del 29% del territorio andaluz, por lo que resulta clave conocer cuál es el modelo de compatibilidad entre la inclusión de una zona en la Red Natura 2000 y las explotaciones mineras<sup>10</sup>. Estas actividades no están excluidas por completo en los espacios pertenecientes a la red, la regulación comunitaria se remite al estudio de las consecuencias de esa actividad, para lo que será necesario evaluar el grado de repercusión del proyecto. Incluso la Directiva sobre hábitats admite que se continúe un plan o proyecto aún cuando vaya a producir efectos negativos en el lugar. El carácter excepcional de esta previsión se confirma por la exigencia de dos requisitos, que el plan o proyecto deba ejecutarse por razones imperiosas de interés público de primer orden y que no existan soluciones

---

todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente”.

Sobre la Sentencia del Tribunal Supremo, BARRENA MEDINA, A., “Comentario a la STS 6279/2010 de 30 de noviembre de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, enero 2011, disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>.

9 En el Plan se recogen los siguientes datos sobre el territorio andaluz incluido en la Red Natura 2000: “Algo más del 29% de la región andaluza se encuentra afectada por la Red Natura 2000, un 0,8% corresponde a superficie sólo declarada ZEPAs, un 17,6% se trata de áreas con dos regímenes especiales de protección, por un lado han sido propuestas como LIC y por otro han sido declaradas ZEPAs y un 11% restante corresponde únicamente a LICs. Respecto a la afección por provincias destacan Huelva, Jaén, Cádiz y Almería, cuyos porcentajes superan la media regional”.

10 LÓPEZ HUERTAS, D., “Red Natura 2000 en Andalucía”, *Revista Medio Ambiente*, núm. 47, 2004, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/>

alternativas<sup>11</sup>.

Para conocer el impacto del proyecto se emplea la “evaluación adecuada”, con el fin de evaluar la compatibilidad de la propuesta y los objetivos de conservación del lugar; mediante esta valoración se pueden proponer proyectos alternativos que produzcan un menor impacto, o bien medidas para la modificación de la propuesta para reducir sus efectos negativos.

En el ámbito minero también será necesario acudir a otras evaluaciones más específicas que atienden a la naturaleza de los planes o programas. La Comisión considera que la evaluación ambiental estratégica será de aplicación cuando una autoridad nacional, regional o local esté elaborando un plan o programa diseñado para la extracción de minerales, o bien cuando la extracción de minerales sea uno de los usos del suelo contemplados en el plan; mientras que las evaluaciones de impacto ambiental, o al menos una determinación de la necesidad de la misma, son requeridas para las operaciones de extracción<sup>12</sup>.

---

11 Art. 6, apartados 3 y 4 de la Directiva sobre hábitats.

En el Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE, publicado por la Comisión en enero de 2007, pág. 4, se establece: “La decisión de ejecutar un plan o proyecto debe ajustarse a los requisitos del apartado 4 del artículo 6. En concreto, debe documentarse que: 1. La alternativa presentada para su aprobación es la menos perjudicial para los hábitats, las especies y la integridad del espacio Natura 2000, independientemente de las consideraciones económicas, y que no existe ninguna otra alternativa viable que no afecte la integridad del espacio; 2. Existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas «razones de índole social o económica». Al tratarse de una excepción al apartado 3 del artículo 6, esta disposición sólo puede aplicarse en circunstancias en las que se cumplen todas las condiciones requeridas por la Directiva. En este sentido, corresponde a quien desee recurrir a esta excepción demostrar previamente que las condiciones mencionadas se cumplen efectivamente en cada caso particular; 3. Una vez comprobadas y documentadas la inexistencia de alternativas convenientes y la aceptación de las razones imperiosas de interés público de primer orden, deben adoptarse todas las medidas compensatorias necesarias para asegurar la coherencia global de la red Natura 2000. Por tanto, las medidas compensatorias deben considerarse únicamente cuando resulte insuficiente la aplicación de otras salvaguardias como medidas de mitigación. Las medidas compensatorias adoptadas deben notificarse siempre a la Comisión”.

BRODKOM, F, y LUACES FRADES, C., *Guía de Buenas Prácticas Medioambientales en la Industria Extractiva Europea. Aplicación al caso español*, Comisión Europea y Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Economía, noviembre 2002.

12 Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DO L 197, de 21 de julio de 2001, pp. 30 –37.

Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 175, p. 40; EE 15/06, pp. 9, en la versión modificada por la Directiva

En las Zonas de Especial Conservación, derivadas de la Directiva Hábitat, se prevé la elaboración de planes de gestión como vía para el desarrollo de medidas de conservación. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las funciones de estos planes de gestión han sido asumidas por los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) en los Parajes y Reservas Naturales, y en los Parques Naturales y Nacionales, además de los PORN, por los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) y, en su caso, los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS)<sup>13</sup>.

La ordenación de los recursos naturales de los parques andaluces se regula por el PORN de cada parque y el Decreto 15/2011<sup>14</sup>. Los PORN y los Planes Rectores de Usos y Gestión de cada parque prevalecen sobre el Decreto en las siguientes materias: prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común. Por tanto, el Decreto 15/2011 prevalece sobre las normas generales previstas en los PORN y PRUG, mientras que los PORN son competentes para zonificar el parque y determinar los usos permitidos en cada zona<sup>15</sup>. El resultado es que el 11% de la superficie regional cuenta con prohibición para el desarrollo de la nueva

---

97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, DO L 73, pág. 5, (Directiva EIA).

13 PINILLA MUÑOZ, R., y GARZÁS MARTÍN DE ALMAGRO, A., “Red Natura 2000 en Andalucía”, *Aula Verde. Revista de Educación Ambiental*, núm. 31, julio de 2007, disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/contenidoExterno/Pub\\_aula\\_verde/aula\\_verde31/su31.html](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/contenidoExterno/Pub_aula_verde/aula_verde31/su31.html)

14 Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, BOJA núm. 30, de 11 de febrero de 2011, pp. 115 y ss.

15 El artículo primero del Decreto 15/2011 afirma que el objeto de esta norma es “establecer el régimen general de la planificación de los usos y actividades en el ámbito territorial de los parques naturales, con la finalidad de consolidar un marco común que garantice la coherencia y homogeneidad en la gestión de los mismos y, a su vez, permita simplificar y agilizar los procedimientos administrativos referidos a la autorización o comunicación de dichos usos y actividades”.

El régimen general previsto en el Decreto andaluz es la exigencia de autorización de la Consejería de Medio Ambiente para cualquier nueva actuación en suelo no urbanizable a realizar en un parque natural. Se excepcionan aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección del espacio y que cumplan las condiciones establecidas en el Decreto; en estos supuestos las actividades podrán ser de libre realización, o bien estar sometidas a comunicación previa.

El art. 25 del Decreto 15/2011 dispone: “Quedan sujetas a la obtención de autorización, conforme al procedimiento regulado en este Decreto, las siguientes actuaciones cuando no estén sometidas a AAI o AAU: a) La investigación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos. b) Los proyectos de restauración de explotaciones mineras (...)”.



actividad minera a cielo abierto y el 5,6% para la nueva minería subterránea como resultado de la ordenación realizada por los Planes de Ordenación de Recursos Naturales.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales; en uno de estos supuestos, el Tribunal entró a conocer el Decreto que aprobaba los citados Planes para el Parque Natural de las Sierras Subbéticas<sup>16</sup>. El recurrente alegaba que la citada norma no contenía una fundamentación que justificara el alto valor medioambiental otorgado a los terrenos donde se encontraba la cantera, y tampoco que justificara que el interés medioambiental era prevalente frente al interés minero y extractivo.

El TSJA comienza analizando el impacto económico-social del cierre de la explotación, y constata que “la zona de reserva en donde se prohíbe la extracción minera supone sólo el 12,08% de la superficie total del Parque Natural; que las tres canteras suponen sólo 85 puestos de trabajo, de los cuales sólo son 8 puestos de trabajo la explotación del recurrente, y que la producción de piedra caliza de toda la provincia de Córdoba supone sólo el 8% de la producción de la Comunidad Autónoma”. Por tanto, se pone de manifiesto que la incidencia económica de estas explotaciones es mínima en el contexto de las actividades que se pueden llevar a cabo en el Parque Natural.

El Tribunal también recuerda que corresponde a la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Medio Ambiente, prohibir las actividades que sean incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del Parque Natural, y en base a esta competencia limitar los aprovechamientos de los recursos naturales, incluidos los recursos minerales<sup>17</sup>.

En lo que respecta a la exigencia de autorización de la Consejería de Medio Ambiente para el establecimiento de nuevas actividades de instalación y

---

16 Sentencia del TSJA, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 7 abril 2009, ponente: Ilmo. Sr. D. Eloy Méndez Martínez (referencia Aranzadi RJCA 2010\265).

La misma Sala del TSJA, tuvo ocasión de reiterarse en sus argumentos ante un nuevo recurso en el que se solicitó la anulación del Decreto 4/2004 de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Sierras Subbéticas, Sentencia de 21 mayo 2009 (referencia Aranzadi JUR 2010\53753).

17 La Sentencia objeto de análisis aplica el art. 13.2 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, derogada por disposición derogatoria primera de Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

aprovechamiento de yacimientos mineros y demás recursos geológicos, el Tribunal estima que esta exigencia no puede considerarse arbitraria, ya que nos encontramos en una zona de alta importancia medio ambiental; por el contrario, esta medida se debe calificar como “lógica y legítima”. Asimismo, el Tribunal establece que será el solicitante quien deba acreditar que la instalación es compatible con la finalidad perseguida en la constitución del Parque Natural. Cuando una solicitud sea denegada habrá que entrar a conocer las circunstancias del caso concreto para decidir si esa medida excede el ámbito de la discrecionalidad y es arbitraria, al igual que sucedería para la renovación de concesiones a las actividades ya instaladas.

También se pronuncia el Tribunal sobre la imposibilidad de aplicar restricciones a aquellas concesiones que fueron aprobadas antes de la declaración del Parque Natural, como muestra de respeto a los derechos adquiridos. En este sentido afirma que la limitación del aprovechamiento de los recursos naturales y la prohibición de aquellas actividades incompatibles con la finalidad de protección del Parque, previstas en la regulación de esta materia, son de aplicación a pesar de estas concesiones previas y sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponderle.

El análisis de la jurisprudencia sobre esta materia obliga a hacer referencia a un reciente pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, si bien más allá del territorio andaluz, pone de relieve las dificultades entre la compatibilidad de la Red Natura 2000 y las explotaciones de recursos minerales. El TJUE condenó a España en el mes de noviembre de 2011 por incumplimiento de las directivas ambientales en las minas de carbón a cielo abierto en León<sup>18</sup>. Este pronunciamiento tiene su origen en el recurso

---

18 Sentencia TJUE de 24 de noviembre de 2011, Caso: Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España, asunto C- 404/09.

Como señala el profesor PERNAS GARCÍA “El artículo 6.4 de la Directiva hábitats establece que “si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (...)”. En el asunto queda acreditado que las autoridades ambientales españolas no realizaron una evaluación adecuada del impacto de determinados proyectos mineros sobre un espacios de la Red Natura. Pese a ello, el Reino de España invoca la importancia de las actividades mineras para la economía local para justificar la autorización de estos proyectos. No obstante, el Tribunal declara que la determinación de repercusiones ambientales a la luz de los objetivos de conservación del lugar constituye un requisito previo indispensable para la aplicación de la excepción artículo 6.4. Si el Estado no realiza una evaluación adecuada no cabe apreciar la excepción fundada en razones imperiosas de interés social o económico”.

PERNAS GARCÍA, J., “Comentario a la STJUE de 24 de noviembre de 2011, Comisión/Reino de España, asunto C- 404/09”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre

interpuesto por la Comisión Europea en el que se imputaba a nuestro país haber incumplido lo dispuesto en la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental y en la Directiva sobre los hábitats, al autorizar y supervisar la explotación de determinadas minas a cielo abierto situadas en una zona protegida con arreglo a lo dispuesto en la Directiva sobre los hábitats y en la Directiva sobre las aves.

El Tribunal considera que España incumplió la Directiva de Impacto Ambiental, ya que aprobó las varias explotaciones mineras en esta zona sin realizar una correcta evaluación sobre las repercusiones de estas actividades sobre dos especies amenazadas, el urogallo y el oso; y además nuestro país no adoptó las medidas oportunas para evitar el significativo deterioro de los hábitats de estas especies como consecuencia de las actividades mineras.

#### **IV.-LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO PARA LA EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS MINEROS**

El PORMIAN tiene la consideración de Plan con incidencia en la Ordenación del Territorio y es el instrumento planificador encargado de orientar estratégicamente las actividades de investigación y explotación de los recursos minerales en Andalucía<sup>19</sup>.

El primer documento que debemos tomar como referencia es el Plan

---

2011, disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>.

<sup>19</sup> El art. 17 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece el contenido mínimo de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que incluirán: “La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector; La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio; La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten.

Por su parte el art. 18 establece cuál será su procedimiento de elaboración, y dispone: “1. Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente, acordar la formulación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio; 2. La elaboración de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio se registrará por la correspondiente legislación especial y por el acuerdo de formulación; 3. Redactado el plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable; 4. El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno”.

Sobre la relación entre la ordenación del territorio y la minería, JUNCEDA MORENO, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid, 2001.

de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA). Este Plan incluye dos bloques de previsiones que afectan al sector minero. La primera de ellas está destinada a la ordenación de las actividades mineras en la zona de Sierra Morena-Los Pedroches, para la que se incluyen una serie de previsiones que deberá incluir la política andaluza, y que hacen referencia a la viabilidad de la actividad minera en las explotaciones en funcionamiento, la regeneración ambiental de los espacios mineros abandonados y la puesta en valor de nuevos recursos mineros<sup>20</sup>.

Cabe reflexionar sobre la limitación del POTA en el ámbito minero, puesto que tan sólo incluye previsiones para una zona del territorio andaluz; aún cuando, como se puede comprobar en el texto del PORMIAN, en todo el territorio andaluz existen explotaciones mineras que merecen una atención individualizada. El único mandato del Plan Andaluz de Ordenación del Territorio a la política minera se centra en la zona de Sierra Morena-Los Pedroches, lo cual supone obviar el conjunto de la realidad minera en la Comunidad Autónoma. Resulta sorprendente que el POTA no incluya determinaciones sobre otros territorios como el municipio de Macael, en la provincia de Almería, a pesar de la fama internacional de sus mármoles y de la gran transcendencia socioeconómica y cultural de estas explotaciones para la zona.

La segunda de las referencias a la minería se incluye en las previsiones sobre los Planes y Programas con incidencia urbana; el POTA incluye a la minería como actividad de planificación con incidencia sobre el sistema de ciudades y las estructuras urbanas establecidas en el mismo<sup>21</sup>. Sobre esta materia el PORMIAN realiza dos tipos de presiones, centradas en las repercusiones sobre la economía y sobre la calidad de vida. Desde la perspectiva económica el Plan andaluz parte de aquellas zonas en las que la

---

20 Directriz 135 del POTA.

21 Apartado 21 del POTA.

En lo que respecta a las redes de transporte, el POTA (Sección Primera “Sistema Intermodal de Transportes”) se pronuncia sobre los cambios que se han producido en el tráfico de productos minerales, respecto a los que se afirma en el texto del Plan que “han mantenido una tendencia fuertemente regresiva debido a la propia reducción de la explotación minera, especialmente observable en casos como las cuencas mineras de Riotinto en Huelva y Alquife en Granada. Pese a ello, determinados tráficos se mantienen activos y presentan significación en ámbitos comarcales (caso de la explotación de carbón del Valle del Guadiato en Córdoba), e incluso muestran una tendencia expansiva como en el caso de la cuenca del mármol en el Valle del Almanzora en Almería. Así mismo, la minería de rocas industriales (vinculada con el potente sector de la construcción), arroja una tendencia creciente en sus tráficos, aunque muy distribuidos territorialmente”. A la vista del renacer del sector de la minería del cobre y la inminente reapertura de las minas de Riotinto, la valoración del POTA merece una actualización ante las modificaciones en los flujos de transporte de minerales en estos territorios.

principal actividad es la minería<sup>22</sup>, en las que el objetivo del PORMIAN es “poner en valor el sector minero con acciones dirigidas a convertir la minería en una actividad moderna, innovadora y sostenible, que permita una mayor competitividad en mercados nacionales e internacionales de los productos andaluces”.

En relación a la incidencia del sector minero sobre la calidad de vida urbana, el PORMIAN estima que al realizarse las actividades normalmente en suelo no urbanizable “exceptuando determinados casos, la actividad minera tiene una incidencia indirecta sobre la vida urbana. Dicha incidencia se manifiesta principalmente en alteraciones del suelo y del relieve, problemas de residuos, de contaminación atmosférica y acústica como consecuencia de la producción de polvo, ruido y gases, que se originan por la apertura de los frentes de explotación y el transporte de mineral principalmente”. En el texto del PORMIAN se estima que las propuestas sobre integración ambiental que se incluyen en el Plan incidirán positivamente en la mejora de la calidad de vida urbana.

En este ámbito el Plan andaluz minimiza las repercusiones que las explotaciones mineras causan en los entornos urbanos cercanos, ya que si bien es cierto que las actividades mineras se realizan generalmente en suelo no urbanizable, la cercanía a las viviendas compromete la calidad de vida de las poblaciones afectadas. Asimismo, cabe destacar las graves repercusiones del transporte de materiales desde las zonas de extracción hasta sus destinos finales. Por ello, entendemos que el PORMIAN no presta la suficiente atención a las repercusiones directas y cuantificables sobre los núcleos urbanos; puesto que en ningún caso puede ser considerada como una incidencia meramente indirecta.

La experiencia ha puesto de relieve que las explotaciones mineras y el desarrollo urbanístico de los municipios entran en conflicto en numerosas ocasiones. La responsabilidad es, en ocasiones, compartida por el sector privado y por las Administraciones públicas. Por una parte, la industria minera no ha prestado la suficiente atención a la integración de la variable ambiental en los proyectos de explotación, y a la internalización de sus costes en el proceso productivo; por otro lado, las Administraciones municipales han autorizado edificaciones y construcciones residenciales en suelo no urbanizable, que no respetan las distancias mínimas previstas legalmente, y que terminan ocasionando disputas entre los vecinos y los responsables de las

---

22 Comarca del Mármol de Macael (Almería), Loja (Granada), Bailén (Jaén), la Rambla (Córdoba) y en la Faja Pirítica (Huelva y Sevilla).

explotaciones<sup>23</sup>.

## V.-LAS PROPUESTAS AMBIENTALES DEL PLAN ANDALUZ

Uno de los objetivos del PORMIAN es favorecer la integración medioambiental de la actividad minera y su compatibilidad con otras actividades basadas en recursos territoriales. Partiendo de la necesidad de desarrollar la actividad minera, como vía para el abastecimiento de materias primas minerales para los sectores productivos de la región, el Plan andaluz trata de integrar los aspectos ambientales. La Comunidad Autónoma andaluza apuesta por la modernización del sector minero extractivo a través de la incorporación de los criterios ambientales en los proyectos de explotación y, por ende, en sus costes; además de hacer hincapié en la incidencia sobre los terrenos agrícolas, apoyando la restauración del potencial agrario del espacio tras el fin de la explotación minera y adoptando medidas que minimicen los impactos de la minería en los terrenos agrícolas cercanos.

El Plan andaluz incorpora un eje, dedicado a la integración ambiental de la actividad minera, que comprende tres líneas principales de actuaciones: la racionalización y minimización del consumo de recursos naturales, la restauración y acondicionamiento medioambiental, y la conservación y puesta en valor del patrimonio minero.

Con respecto al control en el consumo de recursos naturales las acciones se centran en dos ámbitos: las actuaciones sobre el sector de la construcción y las propuestas destinadas al sector energético. La dependencia de la economía andaluza del sector de la construcción y su auge en los últimos años se encuentra detrás del desarrollo de estas acciones. En definitiva, el Plan se centra en el reaprovechamiento de estériles y residuos de la construcción y demolición depositados en escombreras, y en el fomento del empleo de los áridos reciclados.

En el ámbito de la restauración y acondicionamiento medioambiental, las acciones del Plan atienden a la puesta en valor de explotaciones mineras abandonadas, especialmente en los Espacios Naturales Protegidos y su entorno, y al reaprovechamiento de huecos a cielo abierto; además de prever la elaboración y difusión de guías técnicas sobre el desarrollo de modelos de

---

23 CATALÁN SENDER, J., *Urbanismo y minas. Licencias municipales, planeamiento y tributos locales*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 2001.

Sobre la naturaleza de las actividades extractivas, MOREU CARBONELL, E., *Minas: Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

explotación de alta compatibilidad ambiental, y sobre los modelos de restauración de minería a cielo abierto.

Especial mención merece la referencia a programas dedicados a los depósitos de lodos mineros abandonados que comprometan la seguridad y salud de las personas. Esta acción es heredera del accidente de Aznalcóllar, cuando en 1998 se produjo la rotura de una balsa de residuos de metales pesados muy contaminantes, procedentes de una mina de la empresa sueca Boliden-Apirsa, arrasando el cauce del río Guadiamar y comprometiendo la riqueza natural de las marismas de Doñana<sup>24</sup>. A fin de evitar nuevas catástrofes de esta naturaleza, se incluyen previsiones específicas para restaurar, regenerar y rehabilitar los terrenos afectados por la actividad minera abandonada, en los emplazamientos correspondientes a Depósitos de Residuos de Tratamiento de la Industria Minera (balsas de lodos)<sup>25</sup>.

La conservación y puesta en valor del patrimonio minero comprende un conjunto de medidas que toman como punto de partida la explotación turística de los recursos mineros. En esta línea se apuesta por la rehabilitación de explotaciones abandonadas de la minería histórica y la creación de una red andaluza de parques mineros, para el desarrollo de visitas didácticas, y la creación de itinerarios integrales que combinen el patrimonio minero, cultural, etnográfico y ambiental<sup>26</sup>.

Estas medidas se amparan en el impulso del sector público y en la implicación del ámbito privado; desde la perspectiva pública se prevé la elaboración de Planes Directores, desde una triple perspectiva minera, cultural y medioambiental, y cuya principal finalidad será la elaboración de un inventario de las principales labores mineras abandonadas. Para fomentar la participación del sector privado el Plan opta por el apoyo a pymes que utilicen el patrimonio minero como recurso turístico.

---

24 FERNÁNDEZ REYES, R., *Aproximación al movimiento ecologista andaluz: Hacia la reconciliación con la naturaleza en Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), Sevilla, 2005, pp. 169 y ss, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/45377.html>

GARRIDO, H., *Guadiamar: ciencia, técnica y restauración. El accidente minero diez años después*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2008.

KRÄMER, L., “El accidente de Aznalcóllar y el Derecho comunitario ambiental”, *Gestión Ambiental*, núm. 5, 1999, pp. 13 – 24.

25 En el marco de la actuación Regeneración de Suelos Industriales del Programa Operativo FEDER Andalucía 2007-2013.

26 Un ejemplo significativo de la explotación turística del patrimonio minero nos lo encontramos en el Parque Minero de Río Tinto (Huelva), con numerosas actividades para la divulgación de la explotación de estas minas de gran tradición en el territorio andaluz. Más información en: <http://www.parquemineroeriotinto.com/>

## **VI.-CONCLUSIONES**

La minería andaluza ha sufrido un cambio radical en los últimos años con el resurgir de explotaciones abandonadas, ante la creciente demanda de materiales como el cobre. El Plan andaluz no ha sido capaz de adelantarse a estas nuevas necesidades y no comprende medidas específicas para este resurgir de la minería metálica. Por otro lado, la crisis económica ha puesto de relieve la inestabilidad del sector de las actividades extractivas vinculadas a la explotación de productos para la construcción, por lo que las materias primas de este ámbito han sufrido un revés importante en cuanto a su demanda.

En estos momentos de profundos cambios en el sector minero andaluz, la planificación resulta aún más importante si cabe; la política de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe recoger las nuevas demandas de un sector sumido en una profunda transformación. En esta etapa de transformación y de nuevos inversores, cabe realizar una profunda reflexión que tome como punto de partida los errores del pasado.

La prioridad sería la protección del medio ambiente y la adopción de todo tipo de medidas que minimicen y controlen los riesgos que la minería supone para el entorno en el que se ubica. Cabe entender que esta protección del entorno comprende un amplio marco de actuación, necesariamente integrado en la planificación sobre el sector minero. Desde la extracción de la materia prima y la ubicación de los yacimientos hasta su destino final en la industria que corresponda, incluyendo el transporte.

La conservación de los espacios naturales unido al mantenimiento de unos estándares mínimos de calidad de vida para las poblaciones vecinas constituyen la base sobre la que elaborar una política minera en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, esta realidad no puede convertirse en un óbice insalvable para el desarrollo y la implantación de las industrias mineras.

Un modelo consensuado en la ordenación del territorio andaluz, en el que se tuvieran presente las necesidades de este sector productivo debe permitir alcanzar una meta única: la explotación sostenible de los recursos mineros andaluces. La realización efectiva de este modelo exige de la activa participación de la administración autonómica y de las administraciones locales, suministrando datos reales sobre la minería y consensuando propuestas. En esta misma línea, la mayor agilidad y eficacia en la resolución de los procedimientos administrativos vinculados a la minería supondría un impulso a este sector, sin por ello traducirse en un detrimento de los controles



exigidos.

El PORMIAN ha situado a la minería en el lugar relevante que merece dentro del sector económico andaluz, sin embargo, no ha sido capaz de realizar una planificación de futuro sobre los retos a medio y largo plazo a los que se enfrentará el sector. Por ello, corresponde elaborar una actualización del Plan que permita integrar las nuevas variables y ofrezca una respuesta real a las demandas de la sociedad y a las necesidades del sector minero.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRENA MEDINA, A., “Comentario a la STS 6279/2010 de 30 de noviembre de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, enero 2011, disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>.

BRODKOM, F., y LUACES FRADES, C., *Guía de Buenas Prácticas Medioambientales en la Industria Extractiva Europea. Aplicación al caso español*, Comisión Europea y Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Economía, noviembre 2002.

CATALÁN SENDER, J., *Urbanismo y minas. Licencias municipales, planeamiento y tributos locales*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 2001.

FERNÁNDEZ REYES, R., *Aproximación al movimiento ecologista andaluz: Hacia la reconciliación con la naturaleza en Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), Sevilla, 2005, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/45377.html>

GARRIDO, H., *Guadiamar: ciencia, técnica y restauración. El accidente minero diez años después*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2008.

JORDANO FRAGA, J., “Política ambiental de Andalucía” en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Ministerio de Medio ambiente, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007.

JUNCEDA MORENO, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid, 2001.

KRÄMER, L., “El accidente de Aznalcóllar y el Derecho comunitario ambiental”, *Gestión Ambiental*, núm. 5, 1999.

LÓPEZ HUERTAS, D., “Red Natura 2000 en Andalucía”, *Revista Medio Ambiente*, núm. 47, 2004, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/>

MOREU CARBONELL, E., *Minas: Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

PERNAS GARCÍA, J., “Comentario a la STJUE de 24 de noviembre de 2011, Comisión/Reino de España, asunto C- 404/09”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre 2011, disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>.

PINILLA MUÑOZ, R., y GARZÁS MARTÍN DE ALMAGRO, A., “Red Natura 2000 en Andalucía”, *Aula Verde. Revista de Educación Ambiental*, núm. 31, julio de 2007, disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/contenidoExterno/Pub\\_aula\\_verde/aulaverde31/su31.html](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/contenidoExterno/Pub_aula_verde/aulaverde31/su31.html)

PLANELLES, M., “Vuelve la minería, con problemas”, *Diario El País*, Edición Andalucía, 12 de diciembre de 2011.

OSÉS, M., “La minería andaluza resurge en plena crisis por el alto valor del cobre”, *Diario Negocio*, Edición digital, 16 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.diarionegocio.es/>

QUINTANA, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Montecorvo, Madrid, 1987.