

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de noviembre de 2023

“APUNTES AMBIENTALES DE LA LEY DE MINAS DE 21 DE JULIO DE 1973, EN SU CINCUENTENARIO, Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZACIONES.”¹

“ENVIRONMENTAL NOTES ON THE MINING LAW OF JULY 21, 1973, ON ITS FIFTIETH ANNIVERSARY, AND THE NEED FOR UPDATES”

Autor: Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Doctor en Derecho Ambiental, Director general de AFA-Andalucía. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2367-3131>

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00348>

Fecha de recepción: 24/10/2023

Fecha de aceptación: 14/11/2023

Resumen:

La Ley de Minas vigente supuso un impulso para la minería, y abordó la necesidad que esta actividad se desarrollase buscando un equilibrio con cierta protección de valores ambientales. Una posible reforma ofrecería la oportunidad para que la actividad minera fuese más sostenible, integrada en la economía circular, y comprometida en la lucha contra el cambio climático.

Abstract:

The current Mining Law was a boost for mining, and addressed the need for this activity to be developed seeking a balance with some protection of environmental values. A possible reform would offer the opportunity for mining activity to be more sustainable, integrated into the circular economy, and committed to the fight against climate change.

¹ Esta publicación es parte del proyecto “Actividades extractivas y políticas públicas: sostenibilidad, transición energética y seguridad”, financiado por la Universidad de Málaga.

Palabras clave: Actividades extractivas. Materias Primas. Ley de materias primas críticas. Recursos mineros. Residuos.

Keywords: Extractive activities. Raw Materials. Critical Raw Materials Law. Mining resources. Waste.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Ámbito de aplicación y nueva clasificación de sustancias minerales**
 - 2.1. **Naturaleza jurídica de los yacimientos minerales y recursos geológicos**
 - 2.2. **Protección del medio ambiente.**
 - 2.3. **Los residuos mineros**
 - 2.4. **Régimen de inspección y sanciones**
 - 2.5. **Artículo 122 de Ley de Minas**
3. **Necesidad de actualizaciones en el texto legal vigente**
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **Scope of application and new classification of mineral substances**
 - 2.1. **Legal nature of mineral deposits and geological resources**
 - 2.2. **Environmental protection**
 - 2.3. **Mining waste**
 - 2.4. **Inspection Regime and Sanctions**
 - 2.5. **Article 122 of the Mining Law**
3. **Need for updates to the current legal text**
4. **Conclusions**
5. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

La vigente Ley de Minas, de 21 de julio de 1973, supuso un apoyo a la minería en sus distintas clasificaciones de recursos mineros, y la introducción de un buen número de artículos con impronta de protección ambiental de obligado cumplimiento, que se analizarán en este trabajo, inexistentes en anteriores leyes de minas. Tras cincuenta años de vigencia, la Ley de Minas es una norma que ha proporcionado un marco estable de regulación del régimen minero y que ha

consolidado, a través de la jurisprudencia y reformas legislativas, instituciones mineras, logrando una dilatada seguridad jurídica.

El desarrollo de la Ley de Minas, en el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, así como la aprobación del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, derogado por el actual Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, han constituido unos elementos de dinamización y mayor control de actividades extractivas.

En la actualidad la industria extractiva y transformadora integrada por unas 3.750 empresas que dan empleo a 320.000 personas en unas 4.650 explotaciones mineras y fábricas, con un volumen de negocio de unos 26.600 millones de euros anuales, basados en datos del INE y de la Estadística Minera de España. El excepcional impulso de la minería metálica, los avances de la minería de áridos y de otros subsectores mineros, motivan una mejor regulación con procedimientos más dinámicos y menos dilatadas en el tiempo en armonía con las normativas ambientales de aplicación.

Las estrategias ambientales y de seguridad de suministro de materias primas en la Unión Europea de la que es miembro España y las propias peculiaridades de nuestro país en los ámbitos de organización territorial, normativas ambientales, de ordenación del territorio y urbanísticas suponen un cambio radical a la situación de la aprobación de la Ley de Minas de 1973.

El análisis desde una perspectiva ambiental de la actual ley de minas en este trabajo puede ayudar a mejorarla mediante revisiones parciales, mientras se van aprobando normativas europeas que tendrán un efecto inmediato en esta norma estatal. Destaca igualmente la necesidad de actualizar este marco normativo para impulsar una minera más sostenible e integrada en el entorno social.

2. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El objeto del presente prescinde del tratamiento de temas relativos a las cuestiones de orden competencial, del régimen de aprovechamiento de numerosos minerales y de otros recursos geológicos, y de la regulación de tramitaciones administrativas.

2.1. Naturaleza jurídica de los yacimientos minerales y recursos geológicos, y el ámbito de aplicación a los recursos geomineros

En el Título primero de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, Ley de Minas) se reafirma la naturaleza jurídica de los yacimientos minerales de origen natural y demás recursos geológicos como bienes de dominio público (artículo 2), y a diferencia de la ley de minas de 1944 se cambia el término "*bienes de la Nación*" por "*bienes de dominio público*", que en opinión de ARCENEGUI "*comporta una idea estatalizadora*"².

El objetivo de la ley de minas es la defensa de los yacimientos naturales y demás recursos geológicos y su ubicación en un entorno natural, en función de su condición de bienes de dominio público³.

El ámbito de aplicación se encuentra definido en el artículo 1.1 de la Ley de Minas, además, se refiere al régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos cualesquiera que fueren su origen y estado físico. Por otra parte, se excluyen del ámbito de aplicación la extracción ocasional y que no exija la aplicación de "*técnica minera*" y, en cambio, se incluyen las aguas termales y minerales como recursos mineros⁴. En relación con el citado término de "*técnica minera*"⁵, tan sólo lo regula el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería. Respecto a la enumeración de los recursos y sus distintas variedades, el legislador, optó por establecer una nueva clasificación en tres secciones para los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, ampliando el régimen jurídico para el

² ARCENEGUI FERNANDEZ, I.: "El nuevo derecho de minas". En: *Revista de Administración Pública*, núm. 078, Editorial, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975, pág. 129.

³ Sobre las reservas demaniales en general y también en relación con la regulada en el ámbito del demanio minero, vid. J. BARCELONA LLOP: *La utilización de dominio público por la Administración. Las reservas demaniales*, Aranzadi, Pamplona, 1995

⁴ BARRIOBERO MARTÍNEZ, I.(2002): "[Causas y consecuencias jurídicas de la consideración como recursos mineros de las aguas minerales y termales.](#)" En: *REDUR n° 0 /Junio*. Este texto es la versión resumida de un Capítulo de la Memoria de Tesis Doctoral, relativa al "Régimen jurídico de las aguas minerales y termales". Bajo esta redacción este texto ha sido presentado como una Comunicación al XI Congreso Internacional de Minería, celebrado en Zaragoza los días 4 al 7 de junio de 2002, pág. 10.

⁵ Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado, número de expediente 3837/1996 (Comunidad de Madrid), Asunto: "expedientes /aplicabilidad de la ITC", fecha de aprobación 18/12/1997, indicaba que: "*Más difícil de precisar es la noción de "técnica minera". No hay en nuestro derecho concepto jurídico de técnica minera. Sólo el artículo 1.4 del Reglamento General para la Minería da una idea de los trabajos efectuados sobre rocas que precisan la aplicación de técnica minera (...).*"

uso y aprovechamiento de los recursos, sin ofrecer un listado de los recursos que se van a integrar en cada una de las secciones, salvo para el supuesto de la Sección B)⁶, y basados mayoritariamente en criterios de valoración económica⁷. Por otra parte, la generalidad expresada para la inclusión de los minerales en las Secciones A) o C)⁸ conforme al artículo 3.3 de la ley y 5.2 del Reglamento, introducía una problemática de interpretación subjetiva de la Administración o del interesado⁹. Sin embargo, lo más relevante son los criterios de valoración para configurar los recursos a incluir en la Sección A), al depender de la discrecionalidad¹⁰ en la interpretación que se realice de la expresión “*del escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida*”.

Las materias primas minerales calificadas hasta el año 2002 como prioritarias son las que se incluyen en el Anexo del Decreto 647/2002, de 5 de julio. Al respecto, en el nuevo Reglamento de Materias Primas Críticas, la lista ha sido actualizada en el 2023 e incluye 34 de las cuales 17 se consideran estratégicas¹¹

2.2. Protección del medio ambiente

En un contexto internacional en el que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de Estocolmo en 1972, aprobó una Declaración que supuso el origen del Derecho ambiental actual, en España se aprobó la Ley de protección del ambiente atmosférico, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, que nos señala RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO:

⁶ ARCENEGUI FERNANDEZ, I.: *Ibidem*, pág. 55.

⁷ ARCENEGUI FERNANDEZ I.: *Ibidem*, pág. 127.

⁸ STS 1409/2018 Fecha: 11/04/2018, N° de Recurso: 1512/2016, N° de Resolución: 586/2018 (Resoluciones del caso: STSJ CL 5999/2015, STS 1409/2018), en el FJ5° Además, en relación con el plazo de tres años, antes de la terminación de la vigencia de la concesión, que se impone a la recurrente para solicitar la prórroga, y sus consecuencias fatales, expresivamente señala la disposición adicional segunda del Reglamento de 1978 citado que "todos los plazos que se fijan en este Reglamento serán improrrogables y fatales, salvo que expresamente se haya previsto su prórroga, computándose, en su caso, los días hábiles, que se contarán (...)".

⁹ ARCENEGUI, I.: *Ibidem*, pág. 57.

¹⁰ ARCENEGUI, I.: *Ibidem*, pág. 57

¹¹ Antimonio; Arsénico; Baritina; Bauxita; Berilio; Bismuto (estratégico); Boro (estratégico); Cobalto (estratégico); Cobre (estratégico); Coque de carbono; Elementos ligeros de tierras raras (estratégicos); Elementos pesados de tierras raras (estratégicos); Escandio; Espato flúor; Estroncio; Feldespato; Fósforo; Galio (estratégico); Germanio (estratégico); Grafito natural (estratégico); Hafnio; Helio; Litio (estratégico); Magnesio (estratégico); Manganeso (estratégico); Metales del grupo del platino (estratégicos); Niobio; Níquel (estratégico); Roca de fosfato; Silicio metálico (estratégico); Tantalio; Titanio metálico (estratégico); Tungsteno (estratégico); Vanadio.

“estableció líneas generales de actuación del Gobierno y servicios especializados de la Administración Pública para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que fueran las causas que las ocasionasen”¹².

Al respecto, de la Ley de Minas, expresa QUINTANA LÓPEZ que:

“(...) el redactor no dejó pasar la oportunidad de manifestar la voluntad de hacer que la extracción y aprovechamiento de los recursos minerales fueran compatibles con la conservación del medio ambiente, lo cual queda reflejado en un buen número de preceptos de dicho texto legal (...). De ellos, merece especial atención el artículo 5. 3,(...)”¹³.

En parecidos términos, ARCENEGUI señala que:

“La Ley 22/1973, de Minas, intenta compaginar las labores de exploración, investigación y explotación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, incluso las de beneficio, con el mantenimiento del entorno natural, en el que los trabajos mineros se llevan a efecto, es decir, la protección del medio ambiente”¹⁴.

Por tanto, resulta significativo que una Ley de Minas hiciera referencias al medio ambiente. Así, expresa TERRON SANTOS:

“(...) este texto legal realiza un esfuerzo serio para intentar de alguna manera regular el sector de la manera que resulte menos traumática para nuestro entorno, sin dejar, por ello, de respetar la regulación más clásica de la minería en España”¹⁵.

El primer artículo de referencia ambiental es el artículo 5.3. El contenido del artículo establece que cuando se fijen por el Ministerio de Industria las condiciones de protección del medio ambiente éstas serán imperativas, es decir sin excepciones, incluyendo por tanto la restauración del espacio natural afectado por las actividades mineras en la autorización del aprovechamiento.

Siguiendo el criterio de ARCENEGUI, las condiciones ambientales son en este precepto un acto reglado¹⁶, y es así debido a la imposición de la Dirección General de Minas de dos condiciones ambientales, que se expresan en el precitado artículo. Siguiendo con la Sección B), el tratamiento es diferente para las estructuras subterráneas, así en el Título V, Sección 2.^a, se establece una mera posibilidad de imposición de condiciones ambientales, remitiéndose a lo previsto para los permisos de investigación.

¹² RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [Evolución histórica de la protección ambiental en la minería en España](#), AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales, 38/2019 PAG 30.

¹³ QUINTANA LOPEZ, T.: Concesión de minas y protección del medio ambiente. Editorial Tirant lo Blanch. 2013, pág. 106.

¹⁴ ARCENEGUI, I.: *Ibidem*, pp140-141.

¹⁵ TERRON SANTOS, D.(2007): [Comentarios a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#)” En: *Universidad de Salamanca*, pág. 6.

¹⁶ ARCENEGUI, I.: *Ibidem*, pág. 142.

No obstante, el Decreto que debía de fijar condiciones de protección del ambiente, no se aprobó hasta el año 1982, mediante Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras¹⁷(en adelante RD 2994/1982). No puede olvidarse que es la primera Ley que introdujo el concepto de medio ambiente y su protección en su articulado y que el régimen minero fue el primero en introducir la obligación de rehabilitación del espacio afectado por la actividad mediante la aprobación del Real Decreto 2994/1982. El plan de restauración – que ideó y reguló esta norma – anticipaba en varios años el contenido de la evaluación de impacto ambiental que introdujo el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Evidencia de ello es tanto la aprobación en 2009 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras(en adelante Real Decreto 975/2009, de 12 de junio) modificado por el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo¹⁸, para incorporar las conclusiones del proyecto piloto 1259/10/ENVI de la Comisión Europea. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2015, de 5 de marzo¹⁹ que resuelve el recurso interpuesto por la Xunta de Galicia contra

¹⁷ Al respecto, STSJ NA 134/2020 Fecha: 05/06/2020 N° de Recurso: 478/2018 N° de Resolución: 103/2020, en su FJ4° “ En el año 2004 era aplicable el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, en cuyo art. 4.2 se establecía que: "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." Posteriormente, el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, en la Exposición de motivos señala que: "tiene por finalidad garantizar que las entidades explotadoras del sector de las industrias extractivas toman todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos reales o potenciales negativos para el medio ambiente y la salud de las personas como consecuencia de la gestión de los residuos mineros en particular y de la actividad minera en general”.

¹⁸ STSJ AND 3790/2021, N° de Resolución: 578/2021, Fecha: 11/02/2021, N° de Recurso: 123/2018 (Resoluciones del caso STSJ AND 3790/2021, AATSJ AND 56/2021,AATSJ AND 98/2021) , en su F J2° :“Conforme a los artículos 12.2 del Real Decreto 975/2009, 5 y 6 del Real Decreto 1131/1988 y artículos 3 del Real Decreto 2994/1982, el estudio y Evaluación de Impacto Ambiental de la actividad lo es en su total dimensión (ecosistema) y tiene en cuenta el desarrollo de la actividad y su generación de "...ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas...", mientras el Plan de restauración sólo contempla el impacto sobre los "recursos naturales".

¹⁹ *Vid*, el Gobierno de la Xunta de Galicia autonómico, interpuso conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. Solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del indicado Real Decreto y, subsidiariamente, de parte de su articulado, así como las disposiciones

el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, incide en la conexión entre protección del medio ambiente y gestión de residuos²⁰, aclara objetivos, contenidos y procedimiento del plan de restauración.

En lo referente a las concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación, la Ley de Minas exige que el proyecto sea adecuado al aprovechamiento racional del recurso por la investigación realizada, y se establecen una serie de obligaciones ambientales contenidas en el artículo 74, apartado tercero, como pueden ser:

“reponer en cantidad y calidad las aguas afectadas” y, “abonar las correspondientes indemnizaciones por los daños y perjuicios causados, con independencia de la responsabilidad penal que pudieran incurrir.”

En el Título V, capítulo V, denominado “*Condiciones generales*”, se regulan en el artículo 81 de “*los daños y perjuicios que ocasionen con sus trabajos*”, y de las infracciones que cometan 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 sanción de caducidad por causa de infracción grave”.

Al respecto, se pueden ofrecer supuestos en los que, a la solicitud de la prórroga de la concesión minera se deniegue en razón a la protección de los valores ambientales, si hay un resultado insuficiente a la naturaleza y características ambientales de la zona, el impacto de la actividad y la probable lesión de zonas con valor medioambiental. El Tribunal Supremo se ha manifestado en el sentido de la necesidad de hacer una ponderación de las concretas circunstancias que concurren en cada supuesto para valorar la procedencia de otorgar o denegar autorizaciones. La Sentencia del Tribunal Supremo 1404/2028, expresa que los riesgos intrínsecos a las actividades extractivas obligan a la constitución de garantías financieras que aseguren la existencia de los necesarios fondos económicos disponibles para la rehabilitación de los terrenos,

adicionales segunda, tercera y cuarta, las disposiciones transitorias segunda y tercera y el anexo III.

²⁰ *Vid.*, SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3^o“(…)Las SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4, y 15/1998, de 22 de enero, FJ 9, declaran que la materia “vertidos” (en aguas continentales o del mar territorial) constituye un título específico incardinado en las competencias sobre medio ambiente; la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 10, referida a la energía nuclear,(…)y la STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8, reconduce al art. 149.1.23 CE una regulación sobre residuos derivados de la práctica de actividades potencialmente contaminantes del suelo.”

incluso para el supuesto que sea la autoridad competente deba asumir las labores de rehabilitación²¹.

En relación con la garantía financiera o equivalente para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales recogida en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, se regula en su artículo 42²². El cálculo²³ de esta garantía financiera²⁴ o equivalente se realizará teniendo en cuenta dos criterios, a saber, el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilita. La norma posibilita también, en caso de ser necesario, que terceros independientes, debidamente cualificados, puedan evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario, evitando, en alguna medida, que haya un único criterio de la administración autonómica²⁵.

Al respecto, corresponde a las Comunidades Autónomas²⁶ la aplicación de las normativas en materia de minas y es a ellas a las que les compete establecer los procedimientos específicos en el marco de la legislación básica del Estado.

2.3. Los Residuos mineros

En la Ley de Minas se hace escasa referencia al problema de la generación de residuos sólidos en la extracción y procesado de las rocas y minerales industriales y ornamentales, que están relacionados con la producción de escombreras de estériles de materiales. El tema de los residuos, tan sólo lo aborda en el Título IV de la ley, capítulo segundo, denominado "*Autorizaciones de aprovechamiento de recursos de la Sección B*)", es decir de aguas Minero-medicinales,

²¹ STS 1409/2018 Fecha: 11/04/2018, N° de Recurso: 1512/2016, N° de Resolución: 586/2018, FJ5° y 8°.

²² El artículo 42 sigue la línea del contenido del plan de restauración indicado en el artículo 3.4 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, y amplía la definición de rehabilitación contenida en el artículo 3.7, letra a).

²³ QUINTANA LÓPEZ, T. *Ibidem*, pág. 186." (...) el Real Decreto no contiene ninguna determinación del coste de los trabajos de rehabilitación, (...)"

²⁴ STS 3399/2018, N° de Resolución: 1404/2018, N° de Recurso: 4396/2017, de 20/09/2018, FJ10: "De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que se permite la inclusión del IVA en la cuantificación de las garantías que han de prestarse para la restauración del medio natural afectado por aprovechamientos mineros".

²⁵ STS 2888/2014, N.º de Recurso: 1055/2012, de fecha 09/07/2014, FJ 5º "(...) el principio de proporcionalidad y los artículos 121.f) de la Ley de Minas (...) establecen que, en el supuesto de que se exija fianza para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en un plan o programa de restauración, ésta debe ser suficiente, es decir, proporcional a los objetivos que aquél debe cumplir."

²⁶ SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6º.

las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública, y las Minero-industriales, en su Sección segunda para yacimientos de origen no natural y en la Sección tercera para estructuras subterráneas, entre los artículos 31 a 35.

En el caso de supuestos de la Sección tercera, conforme a los artículos 34 y 36 de la Ley de Minas, se ha de obtener autorización para utilizar una estructura subterránea, presentando la solicitud ante la correspondiente en la Delegación Provincial competente, aportando, además de los documentos que indica el Reglamento en sus artículos 51 y 52, un proyecto que justifique la conveniencia de dicha utilización, así como la designación del perímetro de protección que se considere necesario. En este sentido, se echa en falta en el texto legal una regulación especial para los residuos de la minería metálica con mayor trascendencia ambiental en centenares de escombreras, presas de lodos y balsas. El material estéril de la minería metálica puede suponer, en determinadas circunstancias, una fuente de emisiones de polvo y de aguas contaminadas²⁷.

Al respecto, el Consejo de ministros aprobó el 25 de mayo de 2021, el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 (PAEC), con 116 medidas que el Estado debe ejecutar a lo largo del trienio 2021-2023 para apoyar y consolidar el despliegue de un modelo económico circular y descarbonizado. Con posterioridad, se aprobó la Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales, en agosto del año 2022 (en adelante Hoja de Ruta), que se alinea con las políticas europeas sobre materias primas como el Plan de Acción de Materias Primas Fundamentales, el REPowerEU, y con herramientas nacionales como son el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 y la Estrategia de Seguridad Nacional, y propone como un objetivo la aprobación de una nueva ley de minas. Como expresa RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO: “*La estrategia de la Hoja de Ruta pretende, así, reforzar la seguridad del abastecimiento de suministros clave para la transición energética y el desarrollo digital.*”²⁸

En un contexto jurídico de impulso a la transición energética y digital en la Hoja de Ruta se contemplan cuatro orientaciones estratégicas integrando para la industria extractiva los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia España Circular 2030. Como nos recuerda RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO:

²⁷ Al respecto, FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^o. A., [El uso del agua en la minería. En particular, la huella de agua, dos indicadores fundamentales](#), Revista catalana de dret ambiental vol. XII Núm. 1 (2021), pp 17/19 - Estudi -

²⁸ RAMÍREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [“Apuntes acerca de la ‘hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales’”, en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética](#)”, p. 9, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección “Comentarios”.

“en las once medidas vinculadas a los instrumentos regulatorios se incluye la modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y de su desarrollo reglamentario, para su adaptación al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y para su armonización con la legislación de protección medioambiental (Medida 2). Además, se hace referencia al régimen de inspección y sanción minero ambiental (Medida 7), la revisión de la clasificación de los recursos de materias primas minerales y al impulso de la industria de materias primas estratégicas (Medida 9); la adecuada integración de los recursos minerales en la ordenación del territorio y compatibilidad con otros usos del suelo, identificando conjuntamente con las Comunidades Autónomas qué figuras de planeamiento urbanístico permitan la compatibilidad y el aprovechamiento de recursos minerales, y en los espacios naturales protegidos (Medida 3)”²⁹

En la Hoja de Ruta, en los instrumentos sectoriales para la gestión sostenible de las materias primas minerales, incluye 17 medidas en las que algunas de ellas suponen el aprovechamiento de escombreras mineras (Medida 13), el impulso a la rehabilitación de instalaciones de residuos mineros abandonadas (Medida 14) y la puesta en valor de los huecos mineros (Medida 15).

No obstante, ya en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, se incluye un plan de gestión de residuos (en adelante, PGRM), como requisito en la solicitud de autorización del plan de restauración e incluirse en éste. Su regulación se contiene en los artículos 4,3, b) y en los artículos 16 a 18, y su definición en el artículo 3.7 letra g). Los objetivos del PGRM se centran en la prevención o reducción de la producción de residuos mineros y su nocividad, el fomento de la recuperación de este tipo de residuos mediante su reciclado, reutilización o valorización, cuando ello sea respetuoso con el medio ambiente, de conformidad con la legislación vigente y con lo dispuesto en el presente Real Decreto, y en garantizar la eliminación segura de los residuos mineros. El contenido del PGRM incluye, en su artículo 18, “como mínimo” la caracterización de los residuos mineros que se van a generar durante la investigación y aprovechamiento, y que se van a depositar en las instalaciones, de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo I del presente Real Decreto; la clasificación propuesta para las instalaciones de residuos mineros, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo II; la descripción de la actividad que genera los residuos mineros y de cualquier tratamiento posterior al que éstos se sometan; la descripción de la forma en que el medio ambiente y la salud humana puedan verse afectados negativamente por el depósito de residuos mineros y de las medidas preventivas que se deban tomar. Además, la reutilización de los residuos si se contempla, al respecto indica la profesora ZAMORA que:

²⁹ RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., “[Apuntes acerca de la “hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”](#)”, en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética”, p. 12, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección “Comentarios”

“La reutilización de los residuos también es una alternativa contemplada en la norma (...), en el articulado del Real Decreto se incluye un precepto en el que se regula el procedimiento a seguir para la reutilización. Se distinguen dos fases: durante el proceso de clausura o después de clausurada, y en el resto de etapas de vida de la instalación.”³⁰

2.3 Régimen de inspección y sanciones

La Ley de Minas, regula de forma detallada el ámbito de inspección y vigilancia. Así, en su artículo 117, establece su ámbito de aplicación a todos los trabajos de exploración, investigación, explotación y aprovechamiento de recursos regulados por esta Ley, así como de los establecimientos de beneficio y de los productos obtenidos. Cabe significar que es la primera ley de minas en la que se hacen referencia a supuestos de explotaciones irregulares y las medidas a adoptar (artículo 19). En relación a las sanciones merece destacarse que la suspensión de actividades prevista en el artículo 116.2, donde 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, las delegaciones provinciales podrán suspender provisionalmente los trabajos dando cuenta a la superioridad, que confirmará o levantará la suspensión en el plazo máximo de quince días.

En el artículo 121³¹ en su número primero, incluye el tema ambiental, en la calificación de infracción muy grave circunstancias de reincidencia o de riesgo muy grave para las personas o el medio ambiente. Entre los supuestos de infracción grave relacionados con el medio ambiente se indican la inadecuada conservación y mantenimiento de las explotaciones e instalaciones mineras si de ello pueda resultar un riesgo grave para las personas o el medio ambiente; el incumplimiento de las obligaciones incluidas en el Plan de Restauración sin la autorización del órgano que la aprobó; las que, suponiendo un incumplimiento en materia de seguridad minera, supongan un riesgo para las personas o el medio ambiente; y la comisión de una infracción leve cuando se aprecien circunstancias de reincidencia o de riesgo grave para las personas o el medio ambiente. Al respecto nos indica QUINTANA LÓPEZ que: “(...)el legislador al

³⁰ REMEDIOS ZAMORA. [Los residuos generados por la industria extractiva: virtudes y deficiencias del marco regulador](#). R.V.A.P. núm. 94. Septiembre-Diciembre 2012. Págs.306, ISSN: 0211-9560

³¹ Modificado por la Disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

construir estos tipos de infracción ha estado atento al denominado principio de prevención de los daños que pueden afectar al medio ambiente.”³²

Por otra parte, lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de Minas, se reitera en el Reglamento, al expresar que un titular o explotador del derecho minero es responsable de las infracciones que cometa respecto de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, pudiendo llegarse a la caducidad por causa de infracción grave (artículo 104), lo que supone un avance en la protección ambiental.

Por otra parte, se ha producido una homogeneización³³, tras la asunción casi total por las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de carácter sancionador, el ejercicio de éstas llevada a cabo vía estatutaria o vía de leyes orgánicas, y asumiendo sus administraciones la casi totalidad de las funciones y servicios que correspondían anteriormente a la Administración General del Estado.

2.5. Artículo 122 de Ley de Minas

El Tribunal Constitucional ya había señalado que los instrumentos de ordenación autonómicos no podían establecer prohibiciones generales del uso minero. Así se expresó en las sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, y 170/1989, de 19 de octubre, que examinaron la constitucionalidad de determinadas limitaciones al uso minero establecidas en espacios naturales protegidos declarados por leyes autonómicas. De estas dos sentencias se derivaría que las Comunidades Autónomas, en la regulación de sus espacios naturales protegidos, no podrían establecer una prohibición general de las actividades mineras de las secciones C y D de la Ley de Minas, pero sí la prohibición en terrenos concretos de las actividades extractivas de las secciones A y B de dicha Ley.

El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas, aprobado en la Disposición Adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio³⁴, tiene naturaleza de precepto básico estatal del régimen minero, de lo que se deriva que su regulación es vinculante para las Comunidades Autónomas. Este precepto indica dos reglas que los “*instrumentos de ordenación*” han de cumplir cuando afecten a las actividades reguladas en la Ley de Minas:

³² QUINTANA LOPEZ, T., [Actividades extractivas y medio ambiente](#), Localización: Cuadernos de derecho local, Número 16, 2008, pág. 82.

³³ ARCENEGUI, I.: *Ibidem*, pág. 129.

³⁴ “Artículo 122. Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico.”

- Cualquier prohibición de las actividades mineras incluida en estos instrumentos de ordenación "*deberá ser motivada*".
- Los instrumentos de ordenación no podrán establecer prohibiciones de las actividades mineras "*de carácter genérico*".

De esta forma, los instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas se incluyen en su ámbito de aplicación, es decir al menos en todos estos instrumentos de ordenación: Directrices Territoriales, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores del Uso y Gestión de los Parques Naturales, Planes de Acción Territorial, Planes Territoriales de Ordenación, Planes Generales y Planes Especiales.

Los Tribunales ordinarios han exigido al planeamiento urbanístico que efectúe esa ponderación a la que nos venimos refiriendo. Sin embargo, los Tribunales ya habían llegado a esa conclusión, aún en ausencia de una previsión expresa de la legislación de minas. La decisión del Plan Urbanístico de incluir en la categoría de suelo no urbanizable de especial protección terrenos en los que existan también yacimientos mineros susceptibles de explotación económica sólo será legalmente correcta si la misma se efectúa tras una adecuada ponderación de los intereses presentes en el caso concreto, armonizando, en los términos señalados por el Tribunal Constitucional, la protección del medio ambiente con el desarrollo económico.

En otro caso, como el del Parque Nacional de Sierra Nevada, en su Anexo II del PRUG, en su punto 5.1.4., tan solo permite la extracción de launa y piedra de taco para uso vecinal que requiere autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente y sólo se concederá para el mantenimiento de la arquitectura tradicional. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de septiembre de 2016, examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra el Decreto 238/2011, de 12 de julio, de la Junta de Andalucía, a través del cual se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Nevada); el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada; y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra Nevada.

El propio PORN aprobado, incluye que mantiene (punto 5.4.9.2.): «[...] *aquellas explotaciones que actualmente desarrollen su actividad de acuerdo con la normativa vigente y hasta la caducidad de sus autorizaciones y concesiones en vigor*».

Tal puntualización la aprovecha la Sala para entender que no se está ante una “prohibición genérica” de las vetadas en la legislación de minas, desestimando el recurso principalmente por esta razón. Así, encuentra justificada y motivada la prohibición a futuro, una vez caducadas las autorizaciones y concesiones, de las actividades extractivas, que es otro de los requisitos contenidos en el precitado artículo 122, precisamente por la necesidad de preservación de los valores ambientales contenidos en el Parque Natural, todo ello con profusa cita de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo interpretativa de la legislación de minas.

Destacamos los siguientes extractos, de la meritada sentencia:

“Por último, en cuanto al motivo de impugnación por el que se aduce que “el Decreto incurre en el vicio de nulidad de pleno derecho que contempla el artículo 62.2 de la LRJPAC, por cuanto vulnera el artículo 122 de la Ley 22/1973 de Minas, inconstitucionalidad de la prohibición genérica de actividades extractivas y mineras en el Parque Natural de Sierra Nevada”, lo que guarda relación con la solicitud subsidiaria de “Nulidad de pleno derecho del Decreto, ex artículo 62.2 de la LRJPAC, por (I) la prohibición genérica de actividades extractivas y mineras en las zonas de regulación C que contempla el PORN y (II), la prohibición de la renovación de las explotaciones existentes”, se ha de significar en primer término que, como se dicen en Sentencia de 19 de septiembre de 2016 dictada por la Sección 5ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso nº 2081/2015, (ROJ: STS 4064/2016 – ECLI:ES:TS:2016:4064), “La dificultad hermenéutica que suscita la dicción literal del citado art. 122 de la Ley de Minas reside en dilucidar cuándo una prohibición de las “actividades incluidas en la Ley de Minas” tiene un “carácter genérico”. La prohibición habrá en principio de entenderse general en dos supuestos: cuando la prohibición abarca a todo el ámbito territorial del instrumento de ordenación; y cuando la prohibición alcanza a todos los tipos de actividades mineras”.

En cuanto a la motivación, decir que la precitada Sentencia, tras la cita de otras anteriores del Tribunal Constitucional al respecto de tal cuestión, hace mención a la más reciente de 5 de noviembre de 2015, (STC 235/2015), mediante la cual se expresa que:

“No hay duda alguna acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos mineros se realice sin menoscabo del medio ambiente y en condiciones tales que no produzca un grave detrimento de los terrenos afectados”, siendo así que, obviamente, el alcance de la prohibición habrá de ser todo el que resulte necesario para la evitación del deterioro y, en el supuesto que nos ocupa, se advierte que en el propio texto del PORN se da cumplida explicación acerca de la razón de ser de la prohibición de que tratamos y límites en orden a las explotaciones existentes, determinaciones que no han sido rebatidas por quien demanda demostrando su carácter infundado, y, con ello, una no repercusión negativa de la actividad extractiva en la conservación del Parque Natural.”

Sin embargo, la doctrina se ha resistido a aceptar las conclusiones de estas dos sentencias del Tribunal Constitucional. Como nos indica MOREU CARBONELL⁹:

“esta tesis no cierra la puerta a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prohíban el ejercicio de las actividades extractivas en determinadas zonas de su territorio, las declaradas como espacios naturales protegidos, porque, una vez que la Administración competente ha optado por la declaración de una zona como espacio protegido, el ambiente va a permanecer siempre como valor superior, por encima de otros intereses de carácter económico o social”.

Analizado este artículo 122 de la Ley de Minas³⁵ se pueden indicar dos ideas:

- Un instrumento de ordenación, siempre que lo haga de forma motivada y efectuando de forma expresa la ponderación de intereses afectados, puede prohibir determinadas actividades mineras en partes concretas de su ámbito territorial.
- Un instrumento de ordenación no puede prohibir todo tipo de actividades mineras en todo su ámbito territorial.

En tal sentido, los instrumentos de ordenación ya aprobados que incumplan de forma notoria las prohibiciones del artículo 122 de la Ley de Minas, deberían modificarse.

3. NECESIDAD DE ACTUALIZACIONES EN EL TEXTO LEGAL VIGENTE

La prudencia aconseja meditar un estudio más en profundidad, hasta que se tramite un proyecto de modificación de la vigente Ley de Minas, para poder vertebrar propuestas más concretas al texto en su conjunto. En este apartado se incluyen una serie de aspectos para asentar los principios de la economía circular y su contribución a la lucha contra el cambio climático, a la vez que se impulsa el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos

³⁵ Al respecto, numerosas sentencias de aplicación del artículo 122, como son; TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª), sentencia núm. 2006/2016 de 19 septiembre. RJ 2016\4712; TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª), sentencia núm. 543/2017 de 29 marzo. RJ 2017\1334; TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª), sentencia núm. 1208/2016 de 27 mayo. RJ 2016\3282; TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), sentencia de 16 diciembre 2015. RJ 2015\6192; TSJ C. Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), sentencia núm. 200/2022 de 31 marzo. RJCA 2022\386; TSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección6ª), sentencia núm. 145/2021 de 12 marzo. RJCA 2021\661; TSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección6ª), sentencia núm. 376/2020 de 31 julio. RJCA 2020\1660; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), sentencia núm. 1670/2020 de 21 julio. RJCA 2020\1546; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), sentencia núm. 515/2018 de 22 mayo. RJCA 2018\1166; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª), sentencia núm. 167/2018 de 16 febrero. RJCA 2018\796; TSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), sentencia núm. 672/2015 de 22 octubre. RJCA 2015\1085.

en la Agenda 2030, así como un mejor encaje con las normativas de urbanismo y de medio ambiente.

En relación al medio ambiente, entendemos que el nuevo texto podría incorporar expresamente un título relativo a la rehabilitación del espacio afectado pro labores mineras que contemplara, entre otras cuestiones básicas, vías de restauración alternativas como la biodiversidad, la implantación de vertederos, el desarrollo de instalaciones de energía renovable, etc., así como mecanismos de simplificación de los trámites administrativos y adaptación de los planes de restauración y que se debería desarrollar reglamentariamente a través de una modificación del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

En materia de simplificación administrativa, el nuevo Reglamento de materias críticas de la UE pretende reducir la carga administrativa, agilizar los procedimientos de autorización para proyectos de materias primas críticas en la UE y, al mismo tiempo, garantizará que mantengamos una alta protección social y medioambiental. Además, los proyectos estratégicos seleccionados se beneficiarán del apoyo para el acceso a la financiación y plazos más cortos para la obtención de permisos (24 meses para permisos de extracción y 12 meses para permisos de procesamiento y reciclaje). Sin embargo, la regulación hace referencia a los minerales críticos y estratégicos, dejando fuera al resto de materias primas esenciales, por lo que se estaría perdiendo la oportunidad de lograr cambios significativos de impulso para la industria y todas sus cadenas de valor, ahondando en la precaria situación de muchos explotadores, y frustrando los objetivos marcados en el Green Deal, los ODS o la Agenda 2030, 2050, puesto que ninguno es posible o realizable si no se asegura el suministro de todas las materias primas a lo largo de todas las cadenas de valor, sean esenciales, críticas o estratégicas. En el caso de una reforma de la Ley de Minas debería atender a las distintas materias primas esenciales y fundamentales, para integrar la oportunidad de lograr cambios significativos en las tramitaciones de todos los recursos geológicos mineros.

En relación a la economía circular, ya en la Comunicación de 2008 "La Iniciativa de las Materias Primas", la Comisión Europea identificó una estrategia para garantizar un acceso suficiente a las materias primas basada en tres pilares, de los cuales el tercero es "mejorar la eficiencia de los recursos y el reciclado". La eficiencia de los recursos, el reciclaje, la sustitución y el mayor uso de materias primas renovables deben fomentarse con vistas a aliviar la dependencia crítica de la UE de las materias primas primarias, reduciendo la dependencia de las importaciones, y con la posibilidad de mejorar el equilibrio medioambiental. La importancia de esta estrategia se reforzó en la Comunicación de 2015 "Cerrar el círculo - Un plan de acción de la UE para la economía circular". Las acciones propuestas en el Plan de Acción de la CE tienen como objetivo apoyar la

economía circular en cada paso de la cadena de valor: desde la producción hasta el consumo, la reparación y la refabricación, la gestión de residuos.

Así, es necesario promover el reciclado de materias primas y hacer posible un mercado secundario potente. Esto se logrará fomentando la recuperación de materias primas fundamentales a partir de las instalaciones de residuos de extracción y redoblando los esfuerzos por mitigar los efectos adversos para los derechos laborales, los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Al respecto, el Consejo de ministros aprobó el 25 de mayo de 2021 el I Plan de Acción de Economía Circular (PAEC), y como nos recuerda RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO³⁶:

“A modo de resumen las medidas propuestas del PAEC, por ejes de actuación, pretenden:.- Eje de actuación “Producción”: promover el diseño/rediseño de procesos y productos para optimizar el uso de recursos naturales no renovables en la producción, fomentando la incorporación de MPS y materiales reciclados..- Eje de actuación “Consumo”: reducir la huella ecológica⁵⁹ mediante una modificación de las pautas hacia un consumo más responsable que evite el desperdicio y las materias primas no renovables..- Eje de actuación “Gestión de los Residuos”: aplicar de manera efectiva el principio de jerarquía de los residuos, favoreciendo de manera sustancial la prevención (reducción), la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos..- Eje de actuación “Materias primas secundarias”: reducir el uso de recursos naturales no renovables y reincorporando en el ciclo de producción los materiales contenidos en los residuos como MPS..- Eje de actuación “Reutilización y depuración del agua”: promover un uso eficiente del recurso agua”.

El acceso al recurso minero es un problema que podría mejorar sustancialmente si hubiera plazos más cortos y mayor dinamismo en la tramitación de derechos, en la cancelación de permisos caducados y en la celebración de concursos mineros. En ese sentido, se podrían incorporar disposiciones para hacer que el catastro minero fuera más dinámico.

Además, se debería identificar conjuntamente con las CC.AA. qué figuras de planeamiento urbanístico deben permitir la compatibilidad y el aprovechamiento de recursos minerales (existentes o potenciales) con otros usos del suelo, con espacios naturales protegidos y de especial sensibilidad ambiental. Y todo ello, con independencia del procedimiento que, en aplicación del citado Reglamento Europeo para las Materias Primas Críticas, Esenciales y Estratégicas, se fije para la tramitación de derechos mineros vinculados a la exploración, investigación y aprovechamiento de las materias primas minerales críticas, esenciales y estratégicas europeas y sustancias prioritarias nacionales, y las consecuencias jurídicas derivadas de su declaración como estratégicos. Al

³⁶ RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [Economía circular para los residuos de la construcción en España](#), Revista Andaluza de Administración Pública, núm.110, mayo-agosto (2021), pág. 325.

respecto, cabe recordar que la Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales, de agosto del año 2022 (en adelante Hoja de Ruta), como expresa RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO: “ *La estrategia de la Hoja de Ruta pretende, así, reforzar la seguridad del abastecimiento de suministros clave para la transición energética y el desarrollo digital.*”³⁷

Al respecto, en la Hoja de Ruta se contemplan cuatro orientaciones estratégicas integrando para la industria extractiva los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia España Circular 2030, como nos indica RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO:

*“en las once medidas vinculadas a los instrumentos regulatorios se incluye la modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y de su desarrollo reglamentario, para su adaptación al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y para su armonización con la legislación de protección medioambiental (Medida 2). Además, se hace referencia al régimen de inspección y sanción minero ambiental (Medida 7), la revisión de la clasificación de los recursos de materias primas minerales y al impulso de la industria de materias primas estratégicas (Medida 9); la adecuada integración de los recursos minerales en la ordenación del territorio y compatibilidad con otros usos del suelo, identificando conjuntamente con las Comunidades Autónomas qué figuras de planeamiento urbanístico permitan la compatibilidad y el aprovechamiento de recursos minerales, y en los espacios naturales protegidos (Medida 3)”*³⁸

El derecho minero supone el derecho de acceso a los recursos mineros existentes, lo que constituye un interés público de imperiosa necesidad, sin perjuicio de otros legítimos intereses públicos protegidos por la Ley. La adecuación de la Ley actual debería flexibilizar e implementar la coexistencia de la minería con otros usos del suelo (agricultura, infraestructuras, captaciones de agua, plantas solares, líneas eléctricas, etc.) en un plano de igualdad o, en su caso, de prevalencia en el supuesto de las materias primas minerales, especialmente las materias primas críticas, esenciales y estratégicas consideradas por la Unión Europea, así como a las sustancias prioritarias nacionales.

Respecto a la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales, pendiente de aprobación en diciembre del año 2023, se propone en su actual texto reforzar las capacidades de la UE respecto de estos productos a lo largo de todas las fases de la cadena de valor. Su objetivo es también aumentar nuestra resiliencia

³⁷ RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [“Apuntes acerca de la ‘hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales’”, en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética](#)”, p. 9 Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección “Comentarios”.

³⁸ RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [“Apuntes acerca de la ‘hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales’”, en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética](#)”, p. 12, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección “Comentarios”.

reduciendo la dependencia, aumentando la preparación y promoviendo la sostenibilidad y la circularidad de la cadena de suministro. La Ley establece una lista de materias primas fundamentales y una lista de materias primas estratégicas. También fija parámetros de referencia para las capacidades nacionales a lo largo de la cadena estratégica de suministro de materias primas que deben alcanzarse de aquí a 2030: un 10 % de las necesidades anuales de la UE se cubrirá con la extracción, un 40 %, con transformación y un 15 %, con reciclado. Como máximo, un 65 % del consumo anual de la UE de cada materia prima estratégica en cualquier fase pertinente de la transformación debería proceder de un tercer país determinado.

Se propone, en línea con las estrategias desarrolladas en la Hoja de Ruta, incorporar las siguientes iniciativas a la Ley de Minas para que:

- Regulen instrumentos que ayuden a que la industria de las Materias Primas Minerales avance en la prevención de la generación de residuos.
- Favorezcan la aplicación de las MTD más avanzadas los yacimientos, las plantas de tratamiento y las fábricas, profundizando en la eficiencia en la gestión de los recursos y fomentando la reutilización, reciclado y otra valorización de residuos.
- Fomenten la eficiencia en la gestión de los recursos mineros y en las tecnologías de reutilización, recuperación, reciclado y valorización de los residuos generados, subproductos y coproductos.
- Incorporen los criterios de economía circular a las compras públicas verdes de bienes y servicios.

4. CONCLUSIONES

En la actualidad quedan pendientes algunas actualizaciones en la Ley de Minas que puedan fomentar una minería más sostenible e inteligente (Smart Mining). En este contexto, estimamos que es necesario abordar una reforma del marco regulatorio de la minería con el objetivo de contribuir a establecer un régimen propio de la minería sostenible del siglo XXI e integrada en las estrategias europeas y españolas para la transición hacia una economía descarbonizada y digitalizada. Una vez que se ha aprobado la Ley Europea de las Materias Primas Críticas y se publique próximamente la Ley de Materias Primas Fundamentales, sería necesario actualizaciones, cambios o mejoras, en pro de una minería más sostenible.

Si analizamos la problemática que afecta hoy día al desarrollo de proyectos mineros, podemos observar que la mayor parte de los factores que ralentizan la

tramitación de los procedimientos no vienen derivados de aspectos contenidos en la actual Ley de Minas, sino de la aplicación general del resto de normativa sectorial concurrente estatal y autonómicas.

En esa posible reforma pendiente y limitada de la Ley de Minas se deberían abordar las cuestiones pendientes ambientales, que ofrecerían la oportunidad para que la actividad minera sea más sostenible e integrada en la economía circular y comprometida en la lucha contra el cambio climático (huella del carbono, huella hídrica, etc.), con algunas cláusulas medioambientales relacionadas con estas cuestiones anteriores, para una mayor aceptación social de la actividad.

Las situaciones contrarias a lo dispuesto en el artículo 122 de Ley de Minas en distintos instrumentos de ordenación sea en planes de ordenación de recursos naturales o en planes de ordenación urbana deben suponer sus respectivas revisiones, siendo necesario, además que el legislador estatal complete su tarea con la aprobación de nuevas técnicas jurídicas que permitan compatibilizar el abastecimiento regular de los recursos minerales con la protección del medio ambiente y con el urbanismo.

Por tanto, también es necesario tanto proceder a una actualización que apueste por la simplificación administrativa y la digitalización en su gestión como por la actualización conforme a las nuevas estrategias europeas y española.

5. BIBLIOGRAFIA

ARCENEGUI FERNANDEZ, I.: "El nuevo derecho de minas". En: *Revista de Administración Pública*, núm. 078, Editorial, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1975, pág. 55 -143

BARCELONA LLOP, J. *La utilización de dominio público por la Administración. Las reservas demaniales*, Aranzadi, Pamplona, 1995

BARRIOBERO MARTÍNEZ, I.(2002): "[Causas y consecuencias jurídicas de la consideración como recursos mineros de las aguas minerales y termales](#)". En: *REDUR nº 0 /Junio*. Este texto es la versión resumida de un Capítulo de la Memoria de Tesis Doctoral, relativa al "Régimen jurídico de las aguas minerales y termales". Bajo esta redacción este texto ha sido presentado como una Comunicación al XI Congreso Internacional de Minería, celebrado en Zaragoza los días 4 al 7 de junio de 2002, pág. 10.

CASARES MARCOS, A: "Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", Numero 40, 2016. En: *Revista jurídica de Castilla y León*, pág. 85.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^o,A., [El uso del agua en la minería. En particular, la huellade agua, dos indicadores fundamentales](#), Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. XII Núm. 1 (2021), pp 17/19

GOSALBEZ PEQUEÑO, H.: "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [BOE n.º 236, de 2-x-2015]". En: *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, junio 2016, pág. 220."

JUST COBOS, R: *Guía práctica de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Editorial UOC, 2017, pág. 101.

QUINTANA LOPEZ , T., [Actividades extractivas y medio ambiente](#), Localización: *Cuadernos de derecho local*, Número 16, 2008, pág. 82

- *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch. 2013, pág. 106.

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, C., [Evolución histórica de la protección ambiental en la minería en España](#), *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 38/2019 PAG 30.

- [Economía circular para los residuos de la construcción en España](#), *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.110, mayo-agosto (2021), pág. 325.

- ["Apuntes acerca de la "hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales", en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética"](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección "Comentarios". pp. 9-12.

REMEDIOS ZAMORA [Los residuos generados por la industria extractiva: virtudes y deficiencias del marco regulador](#) R.V.A.P. núm. 94. Septiembre-Diciembre 2012. Págs.306, ISSN: 0211-9560

QUINTANA LOPEZ , T., [Actividades extractivas y medio ambiente](#), Localización: *Cuadernos de derecho local*, Número 16, 2008, pág. 82

- *Concesión de minas y protección del medio ambiente*. Editorial Tirant lo Blanch. 2013, pág. 106.

TERRON SANTOS, D.(2007):. [Comentarios a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#) En: *Universidad de Salamanca*, pág. 6.

DOCUMENTOS

Dictamen del Consejo de Estado, número de expediente 3837/1996 (Comunidad de Madrid), Asunto:” expedientes /aplicabilidad de la ITC”, fecha de aprobación 18/12/1997

JURISPRUDENCIA

STS 2888/2014, N.º de Recurso: 1055/2012, de fecha 09/07/2014, FJ 5º

SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3º y 6º.

STS 3399/2018, Nº de Resolución: 1404/2018, Nº de Recurso: 4396/2017, de 20/09/2018, FJ10:

STS 1409/2018 Fecha: 11/04/2018, Nº de Recurso: 1512/2016, Nº de Resolución: 586/2018, FJ5º

STSJ NA 134/2020 Fecha: 05/06/2020 Nº de Recurso: 478/2018 Nº de Resolución: 103/2020, FJ4º

STSJ AND 3790/2021, Nº de Resolución: 578/2021, Fecha: 11/02/2021, Nº de Recurso: 123/2018, en su F J2".