



Congreso Nacional del Medio Ambiente

Cumbre del Desarrollo Sostenible

PONENCIA

La restauración de la cantera

Ponente: Antonio Castillo Gómez

Cargo: Asesor jurídico

Institución: Sando



La restauración de las explotaciones mineras responde a dos grandes principios rectores que aparecen reflejados en la legislación y doctrina jurisprudencial, a saber, el uso racional de los recursos naturales y la ponderación o armonización de los diversos intereses generales que concurren en las actividades extractivas y mineras.

A continuación haré una sucinta relación de las diversas disposiciones normativas y principales pronunciamientos jurisprudenciales que contienen dichos principios rectores, no sin antes transcribir, por su claridad y porque resume de forma muy ilustrativa el fundamento y razón de ser de toda actividad de restauración minera, parte de la exposición de motivos del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre sobre Restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, en definitiva, la norma básica que regula el objeto de esta intervención:

*“La Ley de Minas de 1973, se halla imbuida de filosofía conservadora del medio ambiente, en la idea de que la obtención de un recurso natural, como es el producto minero, sólo debe comprometer en la menor cuantía posible la utilización y conservación de otros bienes, como el espacio en el que se sitúan las explotaciones, **procurando, al mismo tiempo, que las legítimas medidas de protección de dichos bienes han de evitar ser excesivamente maximalistas, de tal forma que no hagan económica o técnicamente inviable el desarrollo de las actividades extractivas, ya que ello supondría un importante deterioro social y económico que el país no puede permitirse.** La necesidad de guardar el preciso equilibrio entre los dos fines indicados, obliga al estudio particular de cada uno, con objeto de ponderar las numerosas y muy diversas circunstancias -algunas de ellas difícilmente posibles de prever- que concurren en cada explotación y los requerimientos que se derivan de las características de su entorno natural, que presentan grandes diferencias de un lugar a otro”.*

Por tanto, sendos principios rectores (protección del medio ambiente, por un lado, y desarrollo social y económico sostenible, por otro) son plenamente compatibles y la función de los distintos operadores consiste en garantizar el necesario equilibrio entre ambos, de tal forma que ninguno de ellos prevalezca o anule por completo al otro.

A) LEGISLACION BASICA QUE CONTIENE LOS MENCIONADOS PRINCIPIOS RECTORES.

Pasamos a analizar la pirámide normativa del ordenamiento jurídico español que demuestra la clara voluntad del legislador de compatibilizar el uso racional de los recursos mineros con el desarrollo económico sostenible:

1º La Constitución Española.

- El artículo 45.2 dispone que *“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.*



Dicho precepto contiene el primero de los principios rectores comentados, declarando como bien constitucional objeto de protección el medio ambiente.

- El artículo 128 dispone que *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*.

- El artículo 130.1 establece que *“Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos”*.

Dichos preceptos constitucionales, ubicados dentro del Título VII denominado “Economía y Hacienda”, prescriben que la riqueza nacional, entre la que se encuentran los recursos mineros, queda subordinada al interés general y que el desarrollo de, entre otros, el sector minero debe ser objeto de atención por parte de los poderes públicos.

2º La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Dicha Ley, de carácter preconstitucional, también armoniza el uso racional de los recursos mineros con el interés general de las actividades mineras y así:

- Los artículos 5.3, 17.2, 34.3, 66, 69.1 y 81 recogen referencias expresas a la protección del medio ambiente y uso racional de las explotaciones mineras, y al mismo tiempo,

- El artículo 122, añadido por la reciente Ley 12/2007, de 2 de julio, dispone que *“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”*, donde subyace que las actividades mineras, al estar subordinadas al interés general, no pueden ser prohibidas sin que previamente se haya efectuado un juicio de prevalencia entre todos los intereses en juego.

3º La Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

El artículo 2 contiene el denominado *“Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”* en virtud del cual:

“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente”.

En dicho precepto vuelve a plasmarse la necesaria ponderación y compatibilidad de intereses que debe concurrir en todo uso o transformación del suelo como es el uso minero y su posterior restauración.



B) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL QUE DECLARA LA ARMONIZACION DE LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA DE RESTAURACION MINERA.

Pasamos a analizar diversas sentencias del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo que han puesto de manifiesto la necesidad de conjugar la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero.

1º Sentencia nº 64/1982, de 4 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional.

Dicha sentencia resulta paradigmática y supuso la consolidación de la doctrina todavía hoy vigente en materia de explotaciones mineras. Resolvía un recurso de inconstitucionalidad presentado contra una Ley del Parlamento de Cataluña que prohibía con carácter general el aprovechamiento de recursos de la sección C y D en espacios de especial interés natural y que contiene en sus fundamentos jurídicos los ilustrativos razonamientos siguientes:

- *“Recuérdese también que la «calidad de la vida» que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (artículo 130.1), deber al que hace referencia el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña. Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”.*

- *“La actual legislación minera muestra que la armonización de la protección del medio ambiente con la explotación minera no es contraria a sus principios, sino que se apoya en ellos. Basta con recordar los artículos 5.3, 17.2, 34.3, 66, 69.1 y 81 de la Ley de Minas”.*

- *“(…) tales requisitos y cargas (para el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones mineras) están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto”.*

- *“(…) conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al artículo 128.1 de la misma «toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general». En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. Ello supone que si bien, como se ha dicho anteriormente, la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución ni al Estatuto, sí lo es la*



prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios (...)

- *“Lo que puede plantearse en casos concretos es el conflicto entre los dos intereses cuya compaginación se propugna a lo largo de esta sentencia: la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero. Ello supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente, y requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible, como parece deducirse del mismo preámbulo de la Ley al decir que su finalidad es que «la zona afectada quede bien integrada en el conjunto natural que la rodea»”.*

2º Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1983.

Dicha sentencia resolvía un recurso de casación que tenía su origen en la pretensión de un Ayuntamiento de denegar una autorización de explotación minera. La Sentencia manifiesta que:

“(...) respecto de la conservación del medio ambiente, es por supuesto alegación insuficiente por sí sola para anular una concesión de explotación minera, puesto que la propia naturaleza de este tipo de trabajos necesariamente ha de implicar una alteración ecológica y modificación del entorno donde está situada la mina, cuya concesión cumple también las miras sociales de las necesidades colectivas satisfechas con la extracción de mineral y el precepto constitucional consagrado en su art. 45 no es un precepto prohibitivo de estas actividades, sino un mandato dirigido a los poderes públicos para que velen «por la utilización racional de todos los recursos naturales», armonizar su disfrute y defender y restaurar el medio ambiente, de ahí que quepa dentro de esa utilización racional una explotación de minería, a la que sólo cabrá exigir la observancia de las normas tendentes a atenuar o aminorar la inevitable alteración de la naturaleza, a realizar los trabajos con arreglo a «lex artis» y en el caso que nos ocupa, además de la inspección realizada por el organismo administrativo competente y el control de los planes de trabajo, el informe pericial emitido en autos es acreditativo de que la explotación de la concesión se realiza de una forma correcta desde el punto de vista minero”.

3º Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1995.

Dicha sentencia conoció un recurso de casación que tenía su origen en una solicitud de responsabilidad patrimonial por una empresa explotadora de recursos mineros y en dicha sentencia se declaraba que:



- “(...) cuando se plantea en cada caso concreto el conflicto entre la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero, es obligado ponderar la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera y el daño que ésta pueda producir al medio ambiente. Tal contraste o juicio de valor comparativo no sólo viene impuesto por la legislación sectorial y por el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que en los artículos invocados por la Administración recurrente obliga a respetar las determinaciones de los Planes de Ordenación, sino por la propia Ley de Minas (aducida por ambas partes en apoyo de sus antagónicos planteamientos), que, en sus artículos 66, 69.1 y 81, prevé la imposición de condiciones para proteger el medio ambiente al otorgarse las correspondientes autorizaciones y concesiones, y cuya interpretación y aplicación ha de hacerse, al tratarse de una norma preconstitucional, a la luz de lo establecido por el artículo 45.2 de la vigente Constitución, según el cual «los poderes públicos velarán por la utilización de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»”.

- “ (...) cuando de explotar recursos mineros se trata, ha de efectuarse, en todo caso, un juicio de valor que pondere la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera y el daño que ésta pueda producir al medio ambiente a fin de cumplir lo dispuesto por el artículo 45.2 de la Constitución así como lo establecido por los artículos 66, 69.1 y 81 de la propia Ley de Minas y 17.1, 34.1 y 57.1 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, y, en la actualidad, por los artículos 84.3, 88 y 134 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”.

4º Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 2008.

Ponemos de manifiesto este Auto, en primer lugar, por ser de fecha muy reciente y, en segundo lugar, por ser la recurrente en amparo una de las sociedades del Grupo Sando. Dicho auto acuerda la suspensión de la ejecución de las sentencias de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y en sus razonamientos subyacen los dos principios rectores enunciados y la ponderación que hace el Tribunal Constitucional para acordar la suspensión cautelar de la ejecución de dichas sentencias. Y así:

“(…) nos encontramos ante una **actividad no solo productiva, sino también creadora de puestos de trabajo**, hecho éste no controvertido por el Ministerio Fiscal y que, a su vez, implica la especial necesidad de contemplar los efectos y consecuencias del cierre que resultaría de denegar la suspensión instada, en relación con la irreparabilidad de los daños y, a su vez, **ponderando la posible causación de perturbaciones graves de los intereses generales como consecuencia de la eventual suspensión** (...). Así, no se controvierte que la explotación de la sociedad demandante emplee directamente a 139 trabajadores, pudiendo resultar indirectamente afectadas otras 450 personas



más, trabajadores de las trece plantas destinatarias del hormigón producido, o de las plantas de prefabricados o aglomerados, poniendo de manifiesto la propia jurisdicción ordinaria, ya en el Auto denegatorio de ejecución provisional, el importante coste social que ocasionaría la pérdida de puestos de trabajo directos e indirectos”.

C) NORMATIVA ESPECIFICA EN MATERIA DE RESTAURACION DE EXPLOTACIONES MINERAS.

1º) Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre sobre Restauración del espacio natural afectado por actividades mineras.

Dicho Real Decreto regula el denominado Plan de Restauración, instrumento que tiene por finalidad garantizar el equilibrio entre los intereses generales contrapuestos (la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero). Podemos destacar los siguientes artículos:

- Art. 2: *“Con carácter previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante deberá presentar ante la Dirección Provincial del Ministerio de Industria y Energía, o, en su caso, ante el órgano competente en minería de las Comunidades Autónomas un Plan de Restauración del espacio natural afectado, por las labores.*

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

- Art. 3: *“El Plan de Restauración contendrá:*

1. *Información detallada sobre el lugar previsto para las labores mineras y su entorno incluyendo, como mínimo, las siguientes especificaciones:*
 - a. *Descripción del medio físico, con referencia a la geología, hidrología, hidrogeología, climatología, superficie vegetal, paisaje y demás elementos que permitan definir la configuración del medio.*
 - b. *Definición del medio socioeconómico, que incluya la relación de usos y aprovechamientos preexistentes, propiedades, obra de infraestructura, instalaciones y regímenes jurídicos especiales, en su caso, aplicables a la zona.*
 - c. *Descripción de las características del aprovechamiento minero previsto, así como de sus servicios e instalaciones.*
 - d. *Planes y documentación relativos a los aspectos contemplados en los párrafos anteriores.*



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

- a. *Acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo.*
- b. *Medidas para evitar la posible erosión.*
- c. *Protección del paisaje.*
- d. *Estudio del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y medidas previstas para su protección.*
- e. *Proyecto de almacenamiento de los residuos mineros que generen y sistemas previstos para paliar el deterioro ambiental por este concepto.*

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

- *Art. 4: “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.*

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

- *Art. 5: “El titular del aprovechamiento o explotación o, en su caso, el explotador, si lo hubiere, asume la obligación de realizar con sus medios el Plan de Restauración con arreglo al programa de ejecución previsto en el mismo. La Administración podrá exigir la garantía suficiente para asegurar el cumplimiento de aquél”.*

2º Orden de 20 de noviembre de 1984 por la que se desarrolla el anterior Real Decreto.

Dicha orden desarrolla el artículo 5 del R.D. y regula la forma de constitución de los denominados “avales de restauración” que garantizan frente a la Administración la ejecución del Plan de Restauración a la finalización del correspondiente permiso o concesión minera.

Breve referencia merecen, por su especialidad, el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre la restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos y la Orden de 13 de junio de 1984 sobre normas para la elaboración de los Planes de Explotación y Restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.