

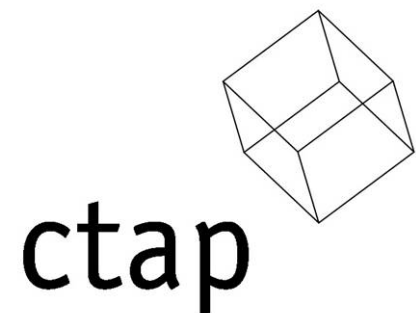


DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE LA MEJORA DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE INVESTIGACIÓN MINERA

Fecha: Noviembre de 2.005

Autor: Grupo de Trabajo sobre Minería en Andalucía*

FUNDACIÓN Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra



*** GRUPO DE TRABAJO SOBRE MINERÍA**

FUNDACIÓN CENTRO TECNOLÓGICO ANDALUZ DE LA PIEDRA

- *Gerónimo Sánchez Bendala*, Gerente del Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra, presidente del Grupo.
- *Abel La Calle Marcos*, especialista en Derecho ambiental y profesor de Derecho de la Universidad de Almería, que ha actuado como coordinador del Grupo.
- *Miguel Villalobos Megía*, especialista en minería y medio ambiente, geólogo y Director del Dpto. de Medio Ambiente de TECNA.
- *Antonio Segura Pérez*, especialista en Derecho minero, abogado en ejercicio y miembro del Centro Técnico Andaluz de la Piedra
- *Federico Molina*, especialista en minería, técnico de minas con una prolongada experiencia en CESTEMA
- *Mayte García Torres*, especialista en minería, técnica de minas con una prolongada experiencia en CESTEMA
- *Eva Pozo Cruz*, especialista en minería y medio ambiente, licenciada en ciencias ambientales y Jefa del Departamento de Medio Ambiente del Centro Técnico Andaluz de la Piedra que ha actuado además como secretaria del Grupo.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

- 1. ¿Por qué estudiar la mejora de la tramitación del permiso de investigación minera?**
- 2. ¿Existe un problema real en la tramitación de los permisos de investigación?**
 - 2.1. ¿Existe el problema en la tramitación de expedientes?
 - 2.2. ¿Existe el problema en los tribunales?
- 3. ¿Cómo se generan estos problemas con la tramitación del permiso de investigación?**
 - 3.1. La ordenación minera y la tramitación del permiso de investigación.
 - 3.1.1. La Ley de Minas y el permiso de investigación.
 - 3.1.2. El procedimiento para la obtención del permiso de investigación.
 - 3.2. Los problemas del procedimiento de aprobación del permiso de investigación.
 - 3.2.1. Sobre la condición de terrenos francos y registrables.
 - 3.2.2. Sobre la solvencia del solicitante.
 - 3.2.3. Sobre la presentación del proyecto.
 - 3.2.4. Sobre el trámite de suficiencia y modificación de oficio.
 - 3.2.5. Sobre la duración del permiso de investigación.
 - 3.2.6. Sobre la demarcación.
 - 3.2.7. Sobre el concurso público del permiso de investigación.
 - 3.2.8. Sobre el comienzo de la investigación.
 - 3.2.9. Sobre la ocupación temporal de los terrenos.
 - 3.3. Los problemas por la falta de integración de la protección ambiental.
 - 3.4. Los problemas por la falta de integración de la ordenación del territorio.
 - 3.5. Los problemas por la falta de integración de la ordenación urbanística.
 - 3.6. Los problemas por la falta de integración de la protección del patrimonio histórico y artístico.
 - 3.7. Los problemas derivados de la falta de integración de otros intereses públicos.
- 4. ¿Cómo se pueden solucionar estos problemas de la tramitación del permiso de investigación?**
- 5. Anejos.** I. Análisis de la jurisprudencia. II. Análisis histórico de las Declaraciones de Impacto Ambiental de Proyectos Mineros.

¿SE PUEDE MEJORAR LA TRAMITACIÓN DEL PERMISO DE INVESTIGACIÓN MINERA?

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE LA MEJORA DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE INVESTIGACIÓN MINERA

I. ¿Por qué estudiar la mejora de la tramitación del permiso de investigación minera?

La tramitación aislada del permiso de investigación minera genera inversiones frustradas de los promotores y responsabilidades patrimoniales de la Administración, que podrían evitarse.

Entre los problemas actuales de la minería

En las *Jornadas sobre Minería Andaluza: Aspectos ambientales, administrativos y legales*, organizadas por el Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra en Macael (Almería) del 19 al 21 de mayo de 2004, tuvo lugar un animado debate público sobre el estado de la minería en relación con el medio ambiente

En dicho debate público se pusieron de manifiesto ciertos problemas crónicos que tiene la minería en Andalucía, fruto en gran parte de una legislación obsoleta en la que falta clarificar la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, armonizar la política minera con otras políticas como la ambiental, la ordenación del territorio, el urbanismo, etc., y actualizar la concepción, planificación y gestión de la minería a los parámetros económicos, sociales, ambientales y tecnológicos actuales.

La preocupación por estos problemas ya dio lugar al Protocolo para el desarrollo de actuaciones en la minería de áridos, rocas y minerales industriales de 2003¹ pero, lamentablemente, después de dos años ni se ha publicado el protocolo, ni se han cumplido los compromisos adquiridos.

La tramitación aislada del permiso de investigación minera

Uno de los citados problemas es lo que denominamos la tramitación aislada del permiso de investigación minera. Antes de explicar la expresión, recordemos que el permiso de investigación minera es la autorización administrativa que faculta al promotor a realizar investigaciones en un determinado terreno para averiguar si existen recursos mineros explotables. Por tanto, cuando calificamos su tramitación como «aislada», nos referimos a que en el procedimiento se omite la consulta a otras Administraciones, como la ambiental, territorial, urbanística, hidrológica, etcétera. La importancia de esta omisión radica en que no

se pone en conocimiento del promotor la existencia de incompatibilidades patentes que pueden hacer inútil toda su investigación minera.

Para ilustrar el problema pensemos en un promotor minero que solicita un permiso de investigación sobre unos terrenos incluidos en un espacio natural protegido o calificados como suelo urbanizable, si la Administración minera se atiene al procedimiento actualmente vigente y, por tanto, no consulta a la Administración Ambiental ni urbanística, puede otorgar dicho permiso e incluso el promotor puede acometer cuantiosos gastos de investigación, sin que sea informado de que trabaja en balde, pues al final no podrá explotar los recursos que encuentre. Decimos que al final se encontrará con el problema, porque la incompatibilidad sólo se pondrá de manifiesto en la tramitación de la concesión minera cuando se someta a evaluación de impacto ambiental, que será desfavorable y motivará que se deniegue la concesión.

La importancia de las incompatibilidades «patentes»

Es de interés clarificar desde este momento que la única incompatibilidad que puede ser objeto de determinación desde el principio es la que hemos denominado incompatibilidad «patente». Entendemos que es aquella limitación jurídica vinculante que impide la realización de actividades extractivas en unos determinados terrenos y que se puede conocer de forma directa a través de sus coordenadas geográficas o planos en los que constan. El ejemplo más común es la inclusión de los terrenos en espacios protegidos por sus valores ambientales, en planes de ordenación de recursos naturales o reservados para otros usos por el planeamiento territorial o urbanístico.

Hemos querido diferenciarla por oposición a la incompatibilidad «latente» que a pesar de constituir también una limitación jurídica vinculante, que impide la realización de actividades extractivas en determinados terrenos, no puede conocerse de forma directa hasta que no se realiza un estudio que la evidencie. En otras palabras, que si acudimos a la Administración competente no podrá indicarnos de forma directa la existencia de dicha incompatibilidad. El ejemplo más común puede ser la existencia de determinada especie de protección prioritaria cuya existencia no se conoce hasta que el trabajo de campo del estudio de impacto ambiental constata su presencia en ese lugar.

Por tanto, sólo la incompatibilidad patente se podrá poner de manifiesto en una consulta a la Administración competente sin necesidad de haber realizado un estudio de impacto ambiental. Con esta consulta se evitarían los gastos inútiles y conflictos sobrevenidos.

La necesidad de estudiar el problema y su solución

La tramitación aislada del permiso de investigación descrita comporta problemas en los aspectos económicos, sociales y ambientales, tanto para los empresarios de la minería como para las Administraciones públicas, que son necesarios estudiar y solucionar.

Desde el punto de vista económico, los promotores mineros pueden perder inversiones cuantiosas derivadas del proyecto de investigación, de los trabajos de investigación, e incluso del proyecto de explotación y estudio de impacto ambiental. Las Administraciones públicas pueden también verse perjudicadas

por tener que indemnizar a los promotores mineros, ya que se les otorga un permiso de investigación que no tiene sentido si la explotación minera está prohibida.

Desde un punto de vista social, los problemas económicos ya apuntados pueden producir situaciones de riesgo para las empresas mineras y los empleos que generan. Además, la falta de eficacia en la tramitación administrativa, que no ha advertido los riesgos existentes, también produce una desconfianza como gestora del dominio público minero, en especial, por su falta de coordinación interadministrativa. Por otra parte, el hecho de que exista este problema crea una inseguridad jurídica que no es propia de un Estado de Derecho donde la eficacia y coordinación de la Administración debe evitarlo.

Desde un punto de vista ambiental, aunque el medio natural quede protegido porque no se realiza la explotación minera pretendida, se crea una situación de conflicto socio-ecológico. El promotor minero tiene la sensación dramática de antagonismo entre su desarrollo económico y el medio ambiente. Si desde el principio hubiera sabido que los terrenos no permitían la explotación minera, habría invertido en otro proyecto y no se habría encontrado con esa experiencia de antagonismo indeseable.

La búsqueda de solución como objetivo del estudio

Como hemos expuesto en la descripción de los problemas que plantea la tramitación aislada del permiso de investigación, sus efectos negativos alcanzan tanto a las empresas mineras como a las Administraciones públicas, por lo que resulta necesario para todos encontrar una solución.

- La solución al problema redunda de forma directa en la mejora para la ordenación minera en sus aspectos económicos, sociales y ambientales, reduciendo los conflictos y clarificando la intervención pública. Esta mejora de la ordenación minera es nuestro primer objetivo.

- La búsqueda de una solución ha de mejorar la eficacia y eficiencia de la intervención pública tanto desde el ámbito de la Administración minera, como de otras Administraciones competentes. Esta mejora de la eficacia administrativa es nuestro segundo objetivo.

- Para mejorar la intervención pública en estas materias es también imprescindible lograr una mejor coordinación interadministrativa. En esta coordinación encontramos nuestro tercer objetivo.

- La mejora de todos los aspectos anteriores debe lograrse con una mayor transparencia y seguridad jurídica. Transparencia en el diálogo de la Administración con los administrados y seguridad jurídica en la determinación vinculante de normas y criterios que conduzcan la actuación de las Administraciones intervinientes. Éste es el cuarto objetivo que nos guía.

- Por último, es necesario poner de manifiesto que una vez debatido el documento y adoptada por la Administración una solución, será necesario estudiar su articulación concreta y su posible impacto regulatorio, aspectos que se escapan a los objetivos necesariamente limitados de este trabajo.

El método de trabajo utilizado

La realización de este estudio se ha llevado a cabo a través de tres pasos sucesivos que podríamos caracterizar como constatación del problema, análisis de sus características y búsqueda de soluciones.

Para hallar la solución que buscamos, el primer paso en nuestro estudio consistió en constatar la existencia del problema y su alcance, para lo se acudió a los datos de las Administraciones minera y ambiental, así como a la jurisprudencia existente al respecto. Se han consultado los registros y archivos administrativos, así como a las publicaciones de las declaraciones de impacto ambiental en los boletines oficiales. Con esta información se ha podido saber qué concesiones derivadas han sido denegadas por incompatibilidades patentes y en cuales, por tanto, se podría haber evitado el posterior conflicto.

Una vez constatada la existencia del problema, el segundo paso en nuestro estudio consistió en analizar el procedimiento administrativo a través del que se otorga el permiso de investigación minera y sus disfunciones. A su vez, en este mismo paso, analizamos como concurren las competencias de otras Administraciones públicas, en especial aquéllas que pueden hacer inviable la explotación minera. Nos referimos a las potestades en materia de protección ambiental, ordenación territorial y urbanística, y la protección cultural y del patrimonio histórico y artístico, etcétera.

Por último tras la constatación y diagnóstico del problema, el tercer paso de nuestro estudio nos llevó a elaborar unas conclusiones con una propuesta de soluciones que planteamos a todas las partes interesadas, en especial a las Administraciones públicas y a los empresarios de la minería.

El Grupo de trabajo ha llevado a cabo el desarrollo de este estudio a través de reuniones interdisciplinares donde se debatían y consensaban los resultados de los análisis individuales efectuados por los miembros del grupo. Estas reuniones de debate se han llevado a cabo una vez al mes desde el mes de octubre de dos mil cuatro hasta el mes de noviembre de 2005.

2. ¿Existe un problema real en la tramitación de los permisos de investigación?

La tramitación aislada del permiso de investigación minera genera un problema real en el cincuenta por ciento de las concesiones derivadas, posteriormente denegadas, produce conflictividad judicial y responsabilidades patrimoniales de las Administraciones públicas.

El análisis histórico de la tramitación de las concesiones derivadas de los permisos de investigación desde 1995 a 2004, así como aquellos problemas en este tipo de asuntos que han llegado a los tribunales nos ponen de manifiesto que el objeto de nuestro estudio es un problema real. Lo que hemos llamado tramitación aislada del permiso de investigación ha producido en el período reseñado la denegación del cincuenta por ciento de los casos estudiados. Por otra parte, la jurisprudencia ha puesto de manifiesto que debería existir un análisis de compatibilidad en dicho momento ya que de otra forma puede generar responsabilidades patrimoniales a las Administraciones públicas competentes. Conozcamos a continuación con más detalles estas afirmaciones.

2.1. ¿Existe el problema en la tramitación de expedientes?

Un análisis histórico de las declaraciones de impacto ambiental de las concesiones mineras desde 1995 hasta 2004 nos pone de manifiesto que el cincuenta por ciento de las causas de denegaciones de concesiones derivadas se podrían haber conocido con anterioridad.

El estudio al que se refiere este apartado del presente trabajo corresponde al período comprendido entre 1995 y 2004, y ha tratado el conjunto de las provincias andaluzas, para lo que se han consultado como fuentes principales:

- Declaraciones de impacto ambiental emitidas en el período y ámbito de estudio, facilitadas por la Consejería de Medio Ambiente, y
- Entrevista o consulta desarrollada en cada una de las delegaciones provinciales de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

Esta doble fuente de información ha permitido contrastar los resultados recogidos.

El siguiente diagrama representa de forma esquemática los principales datos obtenidos:

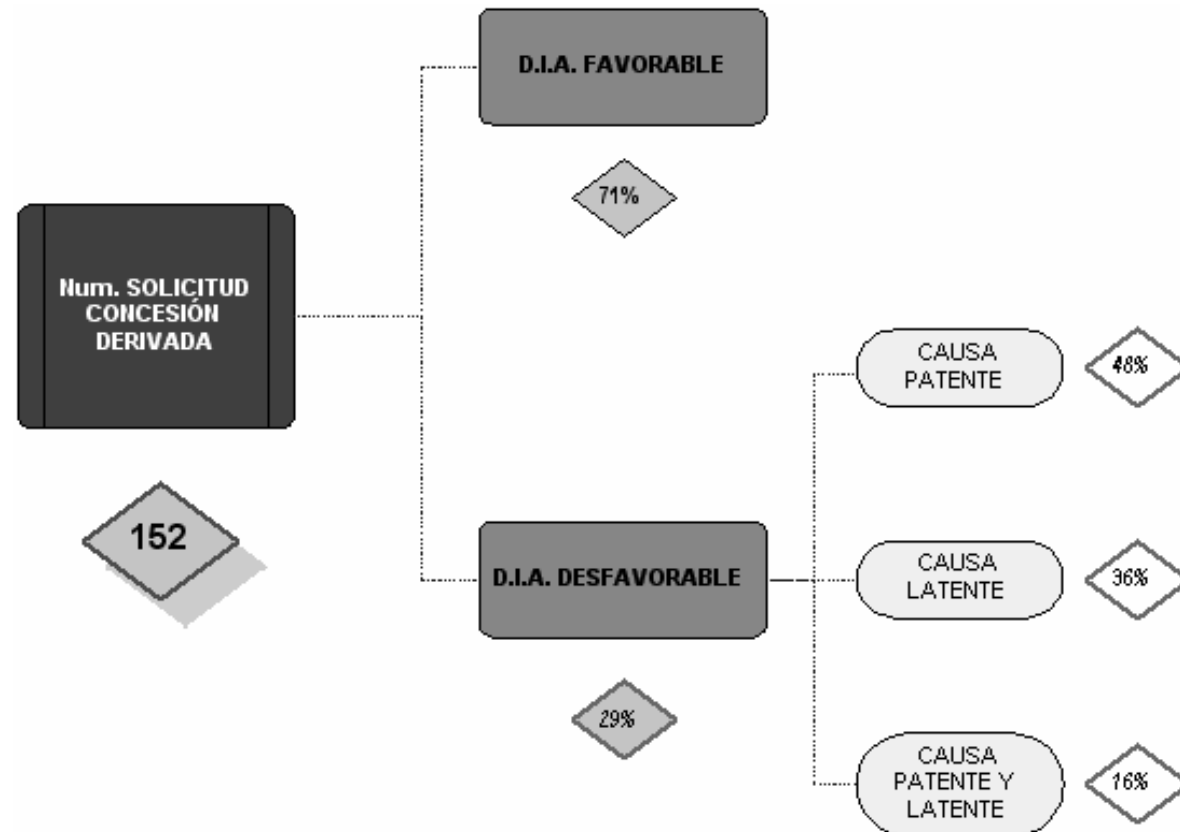


Diagrama I. Procedimiento de Concesión de Explotación Derivada del Permiso de Investigación.

En el período 1995 - 2004, se produjeron **152 solicitudes de concesión de explotación derivadas de un permiso de investigación.**

Según lo establecido en la Ley de Protección Ambiental² y el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental³, el procedimiento de solicitud de concesión derivada de explotación de recursos de la sección C, está sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental.

El análisis en las declaraciones de impacto ambiental derivadas de este procedimiento, proyecto a proyecto, arroja los siguientes resultados:

- Se produjeron un total de **108 declaraciones de impacto ambiental** en las que se declaraba **viable** el proyecto de explotación minera en cuestión, lo que representa un **71 %**.
- Un total de **44** proyectos obtuvieron una **declaración de impacto ambiental inviable**, lo que supone el **29 %** de los proyectos que solicitaron el pase a concesión.
 1. De entre estos últimos, un 48 % fueron inviables por causas patentes⁴. (El 14 % frente al total de declaraciones, viables e inviables, y un total de 21 casos).
 2. De entre los proyectos inviables, un 36 % lo fueron por causas latentes. (El 10 % frente a l total de declaraciones viables e inviables y un total de 16 casos).
 3. Y por último, existe un número de proyectos inviables que lo fueron por ambas causas, patentes y latentes, que suponen el 16 % de las causas inviables. (El 5 % frente al total, en un número de 7 casos).

2.2. ¿Existe el problema en los tribunales?

La jurisprudencia existente sobre la materia nos muestra que las incompatibilidades manifiestas existen y deberían ser evitadas en el procedimiento del permiso de investigación y en caso contrario pueden generar responsabilidades para la Administración pública.

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas encontramos una doctrina de especial interés sobre los problemas que analizamos cuya síntesis recogemos a continuación. Somos conscientes de los riesgos que entraña realizar esta síntesis, pero creemos que es la única forma viable de introducir la jurisprudencia en un documento de trabajo. En cualquier caso se reseñan las referencias para que el lector interesado contraste la síntesis con las resoluciones judiciales de las que se extrae.

Momento adecuado para observar la compatibilidad territorial

El procedimiento de autorización del permiso de investigación es el momento adecuado para observar la compatibilidad de la actividad minera, cualquiera que sea su intensidad, con las limitaciones legalmente impuestas en los terrenos sobre los que se solicita el permiso, en especial, cuando existen limitaciones establecidas por el planeamiento urbanístico o ambiental⁵.

Incompatibilidad ambiental del permiso de investigación

La Administración minera debe denegar el permiso de investigación cuando exista una incompatibilidad de la actividad minera, cualquiera que sea su intensidad, con las limitaciones ambientales legalmente impuestas en los terrenos sobre los que se solicita el permiso⁶.

Incompatibilidad ambiental de la concesión derivada

La Administración minera debe denegar la concesión minera cuando exista una incompatibilidad de la actividad con las limitaciones ambientales legalmente impuestas en los terrenos afectados, aunque previamente se hubiera otorgado un permiso de investigación⁷.

Incompatibilidad urbanística del permiso del permiso de investigación

La Administración minera debe denegar el permiso de investigación cuando exista una incompatibilidad de la actividad minera, cualquiera que sea su intensidad, con las limitaciones urbanísticas impuestas en los terrenos sobre los que se solicita el permiso⁸.

Incompatibilidad en materia de aguas de la concesión minera

La Administración minera debe denegar la concesión cuando exista una incompatibilidad de la actividad minera, con las limitaciones ambientales en materia de aguas impuestas en los terrenos sobre los que se solicita la concesión⁹.

Responsabilidad patrimonial de la Administración ante denegación de una concesión derivada

La Administración minera debe indemnizar al titular de un permiso de investigación cuando siendo positiva la investigación se deniega la concesión derivada por la prevalencia de intereses distintos a los intereses mineros como pueden ser los intereses ambientales o urbanísticos¹⁰.

3. ¿Cómo se generan estos problemas con la tramitación del permiso de investigación?

La tramitación aislada del permiso de investigación minera genera una falta de integración de otros intereses públicos y una falta de coordinación con las Administraciones públicas que los defienden.

3.1. La ordenación minera y la tramitación del permiso de investigación.

El problema de lo que hemos denominado tramitación aislada del permiso de investigación minera tiene entre sus causas una evidente y es que la legislación minera vigente parte de una concepción preconstitucional de uso ilimitado y exclusivo de los recursos mineros que no integra de forma suficiente otros intereses públicos.

Entre los intereses públicos que omite integrar, los que producen un mayor número de conflictos son la protección ambiental, la ordenación territorial y urbanística y la protección del patrimonio histórico y artístico.

Antes de analizar los conflictos que se producen con otros intereses públicos nos detendremos en un breve análisis de la ordenación minera y la tramitación del permiso de investigación.

La ordenación minera es la función pública que tiene como objeto la regulación de los recursos mineros, su investigación y explotación.

La Constitución española atribuye al Estado las competencias en materia de bases del régimen minero y energético¹¹ y el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que corresponden a dicha comunidad las competencias exclusivas en industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado¹². Sin embargo, no existe aún una norma que delimite con claridad las competencias que asumen la Administración General del Estado y las demás Administraciones públicas en la ordenación minera¹³.

3.1.1. La Ley de Minas y el permiso de investigación.

Ya en la creación de la Ley de minas de 1973¹⁴, se evidenció una importante irregularidad en los registros mineros del país: una comprobada inactividad en gran parte de ellos; un reconocimiento insuficiente de muchos yacimientos; un deficiente aprovechamiento a causa de la utilización de procedimientos y técnicas anticuadas; y otros factores, que pusieron de manifiesto la necesidad de una revisión.

Según indica el prólogo de esta Ley se perfilan unas líneas generales para la explotación, la investigación, y la exploración de reservas, manteniendo el criterio tradicional en esta materia se intentó agilizar los medios con los que podía contar el Estado para evitar hipotéticos derechos expectantes.

En cuanto a los permisos de investigación, se crearon una serie de medidas, como la necesidad de demostrar una solvencia científica, técnica y financiera de los solicitantes, para terminar con los permisos de investigación que cubrían el país y que correspondían a motivos puramente especulativos antes que a una verdadera intención de realizar investigación minera.

No obstante, tras 32 años de aplicación de esta ley es conocido por la Administración y el administrado, que no se ha logrado terminar con estos problemas. Aunque no son el objeto de estudio de este trabajo, si interfieren constantemente durante la tramitación.

En 1998 la Dirección General de Minas, como resultado de los estudios realizados, determina que la situación existente (desde hace ocho años) se podía caracterizar por la coexistencia de una investigación minera, real, consistente y efectiva, junto con algunas acciones especulativas, desarrolladas al amparo del crecimiento del mercado y a las posibilidades de desarrollo en la explotación de estos recursos andaluces.

Se determina en muchos casos que la dimensión media de los permisos de investigación presenta unas características que responden más al dominio especulativo del territorio que a una investigación minera del mismo; que los recursos económicos dedicados a la investigación no guardan la debida proporción con la superficie del territorio a investigar y su potencial minero; que la aplicación de la tecnología de los sondeos mineros en los procesos de investigación es escasa; que la solicitud de apertura de frentes piloto sin las debidas garantías de existencia del recurso es sistemática; que es muy generalizado el desconocimiento geológico-minero de los yacimientos, salvo lo comprobado en los afloramientos y en los frentes piloto, como consecuencia de la escasez de recursos económicos dedicados a su completa investigación.

Así mismo, se ha constatado la necesidad de aplicar criterios homogéneos en la actuación de los Departamentos de Minas, de las diferentes Delegaciones Provinciales de la Comunidad, en relación con estos temas.

En la actualidad no se ha implantado esta orden de 1998, al menos de forma rigurosa y homogénea en todas las delegaciones provinciales. Y continúan estas acciones, que ya detectó la Administración y que consideró directamente como especulativas.

3.1.2. El procedimiento para la obtención del permiso de investigación.

Fuente: elaboración propia

| Procedimiento para el otorgamiento del permiso de investigación minera Artículos 43 a 59 de la Ley de Minas y 62 a 78 del Reglamento Minero | | |
|---|---|--|
| Promotor | Administración minera | Otras Administraciones |
| Solicitud que ha de recoger: - Identificación de solicitante - Denominación del permiso - Situación, límites y extensión del terreno | Presentación de solicitud Registro (orden, fecha y hora) | Inexistencia de comunicación y consulta a otras Administraciones con competencias concurrentes |
| Documentos a presentar: - Acreditación de reunir las condiciones necesarias para ser titular - Designación definitiva de terrenos solicitados igual o inferior a la inicial - Proyecto de investigación con: --Memoria-resumen del proyecto --Estudio económico | 60 días Presentación de la documentación | |
| | Examen de admisibilidad: - Requisitos de la solicitud y documentos presentados - Corrección del nivel tecnológico - Concordancia con Planificación minera * Imposición de modificaciones y fianza | |
| Notificación a interesados | Resolución de admisión definitiva de la solicitud e inscripción en el Libro registro | |
| | Información pública: BOE, BOP, Tablón municipal | |
| | Demarcación y confrontación * Imposición de modificaciones | |
| Notificación a interesados | Propuesta de resolución definitiva y puesta de manifiesto del expediente | |
| Alegaciones ante la propuesta de resolución | Presentación de las alegaciones | |
| Notificación a interesados | Resolución definitiva sobre el permiso de investigación | |

3.2. Los problemas del procedimiento de aprobación del permiso de investigación.

Hemos constatado diversos problemas en la tramitación de los permisos de investigación cuyo estudio supera los objetivos del presente documento, por lo que hemos decidido consignar únicamente aquellos que tienen una relación directa con nuestro análisis:

3.2.1. Sobre la condición de terrenos francos y registrables.

La legislación vigente exige como condición previa para el otorgamiento del permiso de investigación de la Sección C que los terrenos sobre los que recaiga sean francos y registrables¹⁵.

No obstante, es sumamente difícil para una persona o empresa conocer si un terreno reúne la condición de franco y registrable. Muy recientemente se pueden consultar a través de la página Internet de la Junta de Andalucía las autorizaciones concedidas, pero no se puede conocer si una zona o terreno se encuentra en período de tramitación de autorización, a pesar de que esta información es determinante. El Sistema de Información Geológico-Minero del Servicio de Minas de la Dirección General de Industria, Energía y Minas se configura como

un sistema de información de carácter permanente, que gestiona información en materia minera. Este sistema gestiona conocimientos agrupados en las siguientes áreas fundamentales: Infraestructura geológico-minera, I+D, Registro Minero de Andalucía, Racionalización Administrativa y Estadística Minera, vinculadas a las distintas fases del ciclo minero (exploración, investigación, explotación y beneficio).

La persona o empresa interesada en un recurso de una zona, realiza la solicitud del permiso sin una información completa, razón por la cual las solicitudes exceden en un gran número de cuadrículas la zona de interés, las tasas tampoco delimitan estas solicitudes tan extensas, ya que las tasas a pagar, a excepción de la primera cuadrícula, no son significativas.

Estas circunstancias nos llevan a los tres casos siguientes:

- Si la totalidad de las cuadrículas solicitadas se encuentran sobre un terreno ya autorizado, el expediente se cancela.
- Si parte de la solicitud se encuentra sobre unas cuadrículas otorgadas y otras sin otorgar, se le solicitarán las tasas correspondientes a estas cuadrículas, francas y registrables.
- Si parte o la totalidad de las cuadrículas se encuentran ya solicitadas por otra empresa o persona, pero no están otorgadas, se le solicitarán las tasas correspondientes a todas estas cuadrículas, ya que el anterior solicitante puede, en cualquier momento, renunciar en todo o en parte a su derecho minero y, en este caso, se daría prioridad a la segunda solicitud realizada en tiempo sobre estas cuadrículas¹⁶.

3.2.2. Sobre la solvencia del solicitante.

La legislación vigente exige la solvencia económica del promotor¹⁷ por lo que la Administración minera suele exigir que con la solicitud del permiso de investigación se presenta una acreditación de dicha solvencia, que consiste generalmente en la presentación de las escrituras de la sociedad que realiza la solicitud, pero cuando la peticionaria es una persona física, la justificación no se realiza y solamente presenta como acreditación una fotocopia compulsada de su DNI.

3.2.3. Sobre la presentación del proyecto.

La legislación vigente exige que a los sesenta días de haber formalizado la solicitud se presente, entre otros documentos, el proyecto general de investigación, plazo que es improrrogable y fatal¹⁸.

La realización del proyecto en dicho plazo obliga al promotor a realizar gastos importantes sin conocer si esta solicitud es compatible con las limitaciones establecidas en dichos terrenos por razones ajenas a la minería, como son las establecidas en la ordenación ambiental, urbanística, territorial, etcétera.

En el Protocolo general para el desarrollo de actuaciones en minería de 2003¹⁹ se estableció el compromiso de «someter los expedientes de permisos de investigación, exploración y concesión de explotación, a informe previo

no vinculante de la Consejería de Medio Ambiente» (estipulación undécima). Esta medida no ha resultado eficaz porque este informe tarda en llegar al explotador, más de los sesenta días que marca la Ley, por lo que si no quiere la caducidad de la solicitud, debe presentar el Proyecto General de Investigación, sin llegar a conocer la información de Medio Ambiente.

En determinados casos, y en algunas provincias, lo que hace la Administración es solicitar las tasas del Permiso y aconseja agotar el plazo del pago, hasta disponer de esta información, y así evitar al administrado, si desea renunciar, el trámite de la devolución de las tasas. La presentación del Proyecto, que supone una cantidad mucho más importante de dinero, no se puede retrasar ni recuperar.

3.2.4. Sobre el trámite de suficiencia y modificación de oficio.

La legislación vigente exige que la Administración minera analice la suficiencia del proyecto en sus aspectos técnicos, científicos y económicos y le faculta para disponer su modificación total o parcial, así como establecer una fianza cautelar²⁰.

Estas facultades administrativas en teoría podrían evitar algunas acciones especulativas, pero la realidad es otra.

Una fianza del diez por ciento de la inversión prevista para el primer año, en un permiso de investigación en el que las operaciones a realizar en el primeros años solamente se dedican a la determinación de las áreas potencialmente favorables y a un reconocimiento somero, equivale a una cantidad de dinero tan pequeña que no evita en nada el posible interés especulativo de la solicitud.

A no ser que se aplicara la Instrucción nº I/1998²¹, que impone unos baremos mínimos de inversión total por cuadrícula, que deberían exigir las delegaciones provinciales para el otorgamiento de los permisos, que son los siguientes.

| NÚMERO DE CUADRÍCULAS | INVERSIONES POR CUADRÍCULA EN CONDICIONES | | | | | |
|-----------------------|---|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | NORMALES | | MEDIAS | | DIFÍCILES | |
| | Ptas. | € | Ptas. | € | Ptas. | € |
| 1 a 10 | 1.499.000 | 9009 | 1.882.000 | 11311 | 2.265.000 | 13612 |
| 11 a 20 | 1.447.000 | 8696 | 1.816.000 | 10914 | 2.185.000 | 13132 |
| 21 a 30 | 1.743.000 | 10475 | 2.188.000 | 13150 | 2.533.000 | 15223 |
| 31 a 40 | 1.678.000 | 10084 | 2.106.000 | 12657 | 2.534.000 | 15229 |
| 41 a 50 | 1.612.000 | 9688 | 2.023.000 | 12158 | 2.434.000 | 14628 |
| 51 a 60 | 1.546.000 | 9291 | 1.941.000 | 11665 | 2.335.000 | 14033 |
| 61 a 70 | 1.481.000 | 8900 | 1.858.000 | 11166 | 2.236.000 | 13438 |
| 71 a 80 | 1.415.000 | 8504 | 1.776.000 | 10673 | 2.137.000 | 12843 |
| 81 a 90 | 1.349.000 | 8107 | 1.694.000 | 10181 | 2.038.000 | 12248 |
| > de 90 | 1.284.000 | 7716 | 1.611.000 | 9682 | 1.939.000 | 11653 |

Se considera que las calificaciones de las condiciones establecidas como normales, medias y difíciles, se corresponden con las que puedan existir en los lugares en los que se desarrolle la investigación, guardando una relación directa con la complejidad y el grado de conocimiento geológico minero existente, relieve topográfico de las áreas, accesibilidad, intensidad de la red de comunicaciones, infraestructuras, etc. Baremos que se actualizaran por la Dirección General de Minas.

3.2.5. Sobre la duración del permiso de investigación.

La legislación vigente establece un plazo de duración máxima para los permisos de investigación de tres años, aunque admite prórrogas con determinadas condiciones²².

Habitualmente las solicitudes de los permisos se realizan por tres años, para disponer de tiempo suficiente para poner de manifiesto el recurso solicitado, y la capacidad para ser prorrogados, por la Delegación Provincial o por la Dirección General de Minas, se aplica de forma muy distinta en cada provincia, siendo en unas muy exigentes en el cumplimiento de los trabajos realizados para la continuidad de la vigencia del permiso y en otras muy laxos en su cumplimiento.

Esto provoca grandes desigualdades en los costes económicos para mantener un permiso activo entre las distintas provincias.

De la aplicación de la ya mencionada instrucción I/1998, se deriva que los solicitantes deberían renunciar a las cuadrículas en las cuales no se haya realizado una investigación mínima, cuantificada económicamente, y deben seguir unas fases de trabajo en el permiso.

Fase I, determinación de las áreas potencialmente favorables.

Fase II, selección de las áreas favorables.

Fase III, elección de las áreas concretas

Fase IV, valoración de recursos y Proyecto general de explotación de los mismos.

Si no se aplica esta instrucción, queda a la arbitrariedad de la Delegación Provincial el considerar si se han desarrollado los trabajos programados, si se ha efectuado correctamente la investigación y, por lo tanto, si se debe continuar con todo o parte de la superficie solicitada, o si se concede o no se concede la primera prórroga del permiso.

En la actualidad existen provincias con permisos de investigación con muchos años de vigencia. Esta situación es completamente anómala, ya que por el cumplimiento de esta Ley, los permisos deben ser irremediamente pasados a Concesión o, de lo contrario, ir sufriendo reducciones como consecuencia de una investigación negativa, o ser caducados.

3.2.6. Sobre la demarcación.

La legislación vigente determina que una vez admitida definitivamente la solicitud del permiso de investigación y transcurrido el plazo de información pública, «si del estudio realizado se viniera en conocimiento de la posible demarcación del permiso de investigación, la Delegación Provincial efectuará sobre el terreno la confrontación de los datos presentados, para lo cual habrá citado previamente al solicitante y a cuantos se interesaron en el expediente»²³

En esta parte del proceso lo más relevante es el trabajo del personal que va a realizar la demarcación. Es de señalar que en este momento el permiso no tiene aún designada ninguna dirección facultativa, por lo que el técnico del Servicio de Minas sólo dispondrá de sus conocimientos ante cualquier duda relacionada con el permiso solicitado o sobre el recurso a explotar.

3.2.7. Sobre el concurso público del permiso de investigación.

La legislación vigente establece que «si el concurso quedase desierto, la Delegación Provincial declarará el terreno franco y registrable, haciéndolo constar así en el acto de celebración de aquél, y lo publicará en los «Boletines Oficiales» correspondientes, con la indicación de que podrá ser solicitado después de transcurridos ocho días desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»²⁴.

Este artículo no tiene en cuenta un problema muy evidente, y es que la publicación en los boletines oficiales correspondientes, de que un terreno ha pasado a ser franco y registrable, supone unos gastos. Estos no son en muchos casos asumidos por las Delegaciones Provinciales, por lo que una enorme cantidad de terreno con posibles recursos queda sin salir a concurso por no disponer el gasto de su publicación.

No es una solución eficaz que la persona interesada en el terreno pague la publicación correspondiente, pues supone un riesgo para el interesado, ya que pone en evidencia su interés por esa zona, y cualquier solicitante va a tener la misma opción que él para hacer la solicitud de las cuadrículas que pasan a ser francas y registrables, puesto que sólo primará el orden de prioridad de la solicitud.

Un ejemplo de la cantidad de terreno que queda “afectado” por este problema lo podemos encontrar en la provincia de Almería. En los últimos 10 años de han solicitado 209 Permisos de Investigación en esta Provincia, de los cuales solamente 4 pasaron a Concesión, un 2,4 %.

De estos 4, lograron los permisos necesarios para realizar labores mineras 7 cuadrículas mineras (C.M.), si los permisos solicitados fueran de 1 cuadrícula, tendríamos un 3,3 % de efectividad en los permisos, pero la realidad es que estos permisos tienen una media de más de 20 cuadrículas, con lo que la media de cuadrículas otorgadas / cuadrículas solicitadas es de 0,17 % (7 C.M. de 4180 C.M.).

Esta situación se ve agravada debido al sistema de pago de tasas por permiso, la primera cuadrícula tiene un valor de 2.659.50 €, y las siguientes suponen 10.88 € cada una.

Por lo que un permiso de 2 cuadrículas, unas 60Ha, tendría que pagar unas tasas de 2670,38 €, y uno de 300 Ha, 2975.02 €, tan solo 304 € de diferencia, con este baremo, cualquier solicitante tiene claro que la opción más segura es pedir un permiso lo más ambicioso posible, ya que económicamente, las tasas no le van a suponer una diferencia notable. El problema es que una gran superficie dejará de ser franca y registrable.

3.2.8. Sobre el comienzo de la investigación.

La Legislación establece que «el titular de un permiso de investigación deberá comenzar los trabajos de carácter terrestre o marino dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha en que esté en condiciones de ocupar los terrenos necesarios para su ejecución y estará obligado a mantenerlos en actividad con la intensidad programada en los proyectos o planes de labores anuales»²⁵.

La utilidad de este plazo de seis meses para comenzar la investigación, tal y como indica el artículo, dependerá de que el titular esté en condiciones de ocupar los terrenos, es decir, que tenga un contrato o acuerdo con el propietario o haya conseguido la expropiación forzosa, siendo este un proceso sumamente conflictivo y lento.

La obligatoriedad de mantener las actividades proyectadas en el Plan de labores, difiere mucho de que se aplique o no, la Instrucción ya mencionada I/1998. De no aplicarse lo más interesante para el titular será realizar una programación lo menos ambiciosa posible, que implique unos objetivos fáciles de cumplir, y que conlleven un presupuesto de la menor cuantía posible.

La Ley continúa «A estos efectos, dentro del plazo de cuatro meses desde la misma fecha, deberá presentar en la Delegación Provincial correspondiente el plan de labores a ejecutar en el primer año, con el detalle que precise el Reglamento de esta Ley».

Estos plazos marcados en la Ley, improrrogables, fatales e independientes del resto de información, que va a ser definitiva para el permiso, dificultan en gran medida este proceso, ya que es común que las distintas Consejerías a las que se les consulte sobre la zona afectada tarden varios meses en emitir un informe, no obstante, y aunque el titular no disponga de esta información, debe seguir cumpliendo requisitos, con la posibilidad de que sea un trabajo completamente inútil.

3.2.9. Sobre la ocupación temporal de los terrenos.

La Ley establece que «si el titular de un permiso de investigación no llegase a un acuerdo con los propietarios, titulares de otros derechos u ocupantes de los terrenos que sean necesarios para el desarrollo de los trabajos de investigación proyectados y de sus instalaciones auxiliares o para acceso a los mismos, queda obligado a iniciar el oportuno expediente de ocupación temporal»²⁶.

Aunque desborda el objeto de nuestro estudio nos interesa llamar la atención sobre el hecho nada desdeñable que en este supuesto se inicia un procedimiento complejo en base cuando aún no se sabe si será realizable la actividad minera que se pretende.

3.3. Los problemas por la falta de integración de la protección ambiental.

La protección ambiental tiene un carácter transversal en términos del Tribunal Constitucional²⁷ y esto hace que despliegue sus efectos sobre la generalidad de las actividades humanas en el medio natural. Así, el régimen jurídico de las actividades que pueden producir efectos ambientales significativos tiende a adoptar medidas de armonización y solución de conflictos con el objetivo de la protección ambiental.

La ordenación minera ha recogido algunos aspectos de protección ambiental en su régimen jurídico²⁸, sin embargo no ha realizado aún una integración suficiente de los objetivos ambientales, lo que en parte explica el alto grado de conflicto existente.

Los conflictos de la actividad minera con la protección ambiental se producen generalmente en la integración con las medidas de prevención ambiental, con el dominio público hidráulico y, últimamente, con la protección forestal.

La prevención ambiental y las actividades mineras

La prevención ambiental tiene como objetivo evitar o minimizar los efectos ambientales que pudiera producir la realización de determinados planes, programas y proyectos de ejecución de actividades, obras o instalaciones, públicas o privadas.

La Constitución española establece que las Comunidades autónomas podrán asumir, entre otras, la competencia en materia de desarrollo y gestión de la protección del medio ambiente²⁹ por lo que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le atribuye a la Junta de Andalucía la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia medio ambiente³⁰.

En Andalucía toma cuerpo legal en la Ley de Protección Ambiental³¹, y queda desarrollada en tres reglamentos, que regulan tres procedimientos administrativos diferentes:

- El Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)³²
- El Reglamento de Informe Ambiental (IA)³³, y
- El Reglamento de Calificación Ambiental (CA)³⁴.

En el primero de los procedimientos, EIA, la competencia última recae siempre en un órgano de la Consejería de Medio Ambiente (generalmente el propio Delegado provincial a propuesta del servicio provincial de Prevención Ambiental). En el segundo procedimiento esta responsabilidad se atribuye a la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente (CIPMA) o al Director General de Prevención y Calidad Ambiental. Por último, la responsabilidad última en el procedimiento de Calificación Ambiental corresponde al Ayuntamiento competente para el otorgamiento de la licencia de actividad.

Por lo que a la actividad minera extractiva se refiere, el procedimiento de prevención ambiental queda exigido por su inclusión expresa en los correspondientes anexos del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental³⁵, Ley de Protección Ambiental³⁶, el Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental³⁷ y la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental³⁸.

La aplicación, en la práctica, de estos textos legales obliga a cualquier nueva explotación minera a cielo abierto a cumplir con el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que es exigido en los siguientes supuestos:

- × Autorizaciones de recursos de la sección A
- × Solicitud de concesiones de explotación directas de las secciones C y D.
- × Procedimiento de solicitud de concesiones derivadas de explotación de secciones C y D

Sin embargo, el procedimiento de obtención de permisos de investigación (secciones C y D) mediante solicitud a la Administración Minera no prevé que la Administración Ambiental tome conocimiento del expediente antes de

su resolución definitiva, a pesar de que el otorgamiento concede al beneficiario ciertos derechos, sobre los que más tarde discutiremos.

Esta última circunstancia puede generar problemas desde una doble perspectiva:

- En el caso de que se ejecuten proyectos de investigación con actuaciones que pudieran ocasionar una cierta repercusión ambiental negativa no prevista y, por tanto, de difícil reversibilidad.
- En el caso de que se deniegue una concesión derivada después de realizada la inversión que supone la ejecución del proyecto de investigación, y una vez puesta de manifiesto la existencia del recurso investigado.

Al primer caso cabría oponer que cualquier acción del proyecto de investigación que por si misma exigiera trámite de EIA o IA debe someterse a ellos³⁹. En la práctica, sin embargo, la mayor parte de las acciones que incorpora un proyecto de investigación (geoquímica, geofísica, calicatas mecánicas, sondeos de investigación, apertura de caminos e incluso apertura de frentes piloto, etc.) escapan a evaluación ambiental, y tan sólo la apertura de caminos rurales (bajo determinadas circunstancias) se somete a EIA o IA, según los casos. Esto no significa que otras actuaciones del proyecto de investigación, por su naturaleza, volumen o ubicación, no puedan tener una incidencia ambiental negativa, sino que dichas actuaciones no están sometidas a prevención ambiental de forma aislada. En este sentido no lo está, por ejemplo, la realización de un sondeo mecánico de investigación, pero lo grave del caso es que también escapa al procedimiento la realización de una malla de investigación con 100 sondeos, por ejemplo.

En el segundo caso, frecuente por otra parte según se desprende del propio análisis realizado en este trabajo, el perjuicio económico para el promotor es evidente, ya que puede encontrarse con una Declaración de Impacto Ambiental negativa, después de haber realizado una cuantiosa inversión en el proyecto de investigación, argumentada en base a limitaciones que eran conocidas por la Administración en el momento de otorgare el permiso de investigación.

La protección del dominio público hidráulico y las actividades mineras

La protección del dominio público hidráulico puede también obstaculizar las actividades mineras cuando se produce un deterioro del dominio público hidráulico⁴⁰, se utilizan las aguas que se captan en las operaciones de extracción⁴¹, o cuando se utiliza el dominio público hidráulico como soporte del ejercicio de las actividades mineras⁴², casos en los que es preceptiva la autorización de la Administración hidráulica⁴³. La posible incompatibilidad con la protección del dominio público hidráulico también puede ser de carácter patente en el sentido definido en nuestro trabajo, recordemos las limitaciones que establece la propia legislación minera⁴⁴ y el establecimiento de regímenes restrictivos de las zonas de protección hidrológica⁴⁵.

La protección forestal y las actividades mineras

La protección forestal también puede constituir un obstáculo de las actividades mineras por dos motivos, por una parte la defensa del medio forestal puede ser incompatible con las actividades extractivas y por otra el titular de los montes públicos ostenta unas facultades sobre dicho bien que pueden obstaculizar las actividades extractivas hasta hacerlas incompatibles.

3.4. Los problemas por la falta de integración de la ordenación del territorio.

La Ordenación del territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con la concepción que la sociedad tiene de dicho espacio, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio la define como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»⁴⁶.

La Constitución española establece que las Comunidades autónomas podrán asumir, entre otras, la competencia en materia de ordenación del territorio⁴⁷ por lo que el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le atribuye a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva que en materia de Ordenación del territorio⁴⁸, dentro del máximo respeto debido a las atribuidas a las Administraciones públicas estatal y local.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha regulado esta materia a través la Ley Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴⁹ y en ella establece que los Planes de Ordenación del Territorio son públicos y vinculantes, vinculación que depende de la naturaleza de sus determinaciones⁵⁰ ya que estas pueden tener el carácter de normas, directrices o recomendaciones.

Así, las determinaciones normativas son de aplicación directa y vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables y recordemos que las explotaciones mineras se realizan casi en su totalidad en suelos no urbanizables; las directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, por lo que los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines; y las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio⁵¹.

En el ejercicio de esta competencia la Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado la formulación⁵² y bases las bases y estrategias⁵³ del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y se han aprobado planes de ordenación del territorio de carácter subregional para la aglomeración urbana de Granada, el poniente almeriense, la Sierra de Segura (Jaén), el ámbito Doñana y la Bahía de Cádiz., se están tramitando los correspondientes a la Costa del Sol Occidental (Málaga), el Litoral Occidental de Huelva, el Litoral Oriental - Axarquía (Málaga), el Levante Almeriense, además hay un número considerable de estos planes subregionales en redacción y estudio.

3.5. Los problemas por falta de integración de la ordenación urbanística.

La Ordenación urbanística se encuentra íntimamente ligada a la ordenación del territorio y constituye una función pública destinada a establecer una conformación física de territorio acorde con la concepción que la sociedad tiene de dicho espacio.

En nuestra Comunidad Autónoma se ha querido poner el acento en determinados aspectos de esta función pública como son: la dirección y el control público de la actividad urbanística, el desarrollo planificado de nuestras ciudades, el rescate para la comunidad de plusvalías obtenidas en la actividad urbanística, y en la construcción de ciudades con una distribución equilibrada entre suelos con usos lucrativos y equipamientos públicos.

La Constitución española establece que las Comunidades autónomas podrán asumir, entre otras, la competencia en materia de urbanismo⁵⁴ por lo que el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le atribuye a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva que en materia de urbanismo⁵⁵, dentro del máximo respeto debido a las atribuidas a las Administraciones públicas estatal y local.

En el ámbito nacional se han de tener en cuenta los artículos vigentes del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992⁵⁶, la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁵⁷ y la Ley de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes⁵⁸.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía⁵⁹ cuyo desarrollo reglamentario aún no se ha llevado a cabo por lo que le son de aplicación los reglamentos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística realizados con los que la Administración General del Estado desarrolló el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976⁶⁰.

Es de especial interés el régimen del suelo no urbanizable recogido en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía⁶¹ pues lo que fuera anteriormente el suelo no urbanizable se denomina actualmente «suelo no urbanizable de carácter natural o rural»⁶² y en este tipo de suelo sólo podrían autorizarse actividades extractivas cuando sean actuaciones de Interés Público previa autorización del correspondiente Plan especial o Proyecto de Actuación⁶³.

En el marco de esta legislación los municipios tienen, entre otras competencias, las relativas a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística⁶⁴. La ordenación la ejerce principalmente a través del Plan General de Ordenación Urbana⁶⁵, instrumento de referencia para la clasificación del suelo que determina en primer lugar la compatibilidad territorial de las actividades extractivas.

3.6. Los problemas por al falta de integración de la protección del patrimonio histórico y artístico.

La protección del patrimonio histórico y artístico es la función pública que tiene por objeto la salvaguarda de un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados por su valor arqueológico, etnográfico, museístico, documental o bibliográfico para asegurar la protección y fomento de la cultura material debida a la acción del ser humano.

La Constitución española establece que las Comunidades autónomas podrán asumir, entre otras, la competencia en materia de patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma⁶⁶ por lo que el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le atribuye a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva que en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico⁶⁷, dentro del máximo respeto debido a las atribuidas a las Administraciones públicas estatal y local.

La Comunidad Autónoma de Andalucía creó el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz⁶⁸ como instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación del mismo. La protección individualizada de los bienes culturales se logra a través de su inclusión en el Catálogo General⁶⁹. Toda actividad sometida a autorización administrativa que se realice en bienes inscritos o en su entorno requerirá la autorización previa de la Administración de cultura⁷⁰.

Con relación a las actividades extractivas, el problema se suscita generalmente respecto de los Bienes de Interés Arqueológico y Etnográfico. El promotor del permiso de investigación puede no conocer que la actividad que pretende tenga que ser sometida a autorización de la Administración de cultura hasta que, una vez concluida la investigación y en solicitada la concesión derivada sea sometida al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que dará traslado a las autoridades de cultura.

Este problema de incompatibilidad aunque es patente en el sentido de que es posible conocerlo con una mera consulta previa, puede ser absolutamente inesperado para el promotor porque no existan evidencias físicas en el terreno que muestren la existencia de un bien arqueológico. Téngase en cuenta en este sentido que no existe difusión pública de muchos de los bienes arqueológicos por los riesgos de expoliación y la dificultad de protegerlos de la Administración.

3.7. Los problemas derivados de la falta de integración de otros intereses públicos.

Las competencias concurrentes mencionadas hasta aquí son tal vez las que de forma más común pueden frustrar la concesión minera derivada de un permiso de investigación ya realizado. No obstante, queremos advertir que no son las únicas y, aunque en menor medida, hay otras competencias que pueden desplegar problemas de incompatibilidad patente. Sirva como botón de muestra la protección de dominio público marítimo terrestre.

La protección de dominio público marítimo terrestre puede obstaculizar las actividades mineras, pues existen limitaciones de carácter general⁷¹ y recordemos que la actividad extractiva puede constituir un uso privativo del dominio público marítimo terrestre o portuario lo que exigirá además de la concesión minera, una concesión específica de la Administración costera⁷² o portuaria⁷³.

4. ¿Cómo se pueden solucionar estos problemas de la tramitación del permiso de investigación?

La solución del problema sólo puede venir a través de una modificación de la regulación jurídica vinculante del procedimiento que integre la intervención de otras Administraciones y el establecimiento de criterios transparentes y participados para la toma de las decisiones potencialmente discrecionales.

El procedimiento administrativo por el que se otorga el permiso de investigación minera no integra la concurrencia de otros intereses públicos como la protección ambiental, la ordenación territorial y urbanística o la protección del patrimonio histórico y artístico, ni la coordinación con las Administraciones públicas que ostentan dichas competencias concurrentes.

La falta de integración y coordinación de dicho procedimiento genera problemas de carácter económico, social y ambiental que perjudican a los agentes públicos y privados que intervienen y, por tanto, a la sociedad en su conjunto.

La solución de estos problemas tiene que lograrse de forma transparente y participada por todas las partes interesadas, públicas y privadas, y, en cualquier caso, habrá de implicar la aprobación de una norma de carácter vinculante que logre la integración de los intereses públicos concurrentes y coordinación de las Administraciones públicas con dichas competencias.

1.- Entendemos que la solución óptima sería aprovechar la sustitución de la *Ley de Protección Ambiental* por la que se pretende llamar *Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental* y someter el proyecto de investigación minera a prevención ambiental a través de incluirlo en el anexo de actividades sujetas a la denominada autorización ambiental unificada. Creemos que debería darse una solución en dos fases, similar a la adoptada en el planeamiento urbanístico, que comprende una evaluación integrada desde el documento de Aprobación Inicial hasta el de Aprobación Definitiva.

2.- Otra solución podría consistir en aprobar una disposición andaluza de desarrollo de la normativa básica del Estado, en la que se exigiese al solicitante del permiso de investigación minera que justifique la viabilidad jurídica inicial de implantar la actividad minera propuesta en los terrenos objeto de la investigación, en especial en lo relativo a al régimen de ordenación territorial, urbanística, ambiental, hidrológica y de protección del patrimonio histórico artístico. Igualmente se establecería la obligación para la Administración minera de trasladar el proyecto de investigación a efectos de un informe de compatibilidad previa a la Administración ambiental, hidrológica, territorial, urbanística y de Cultura de forma simultánea al trámite de información pública que prevé el Reglamento minero.

Esta reforma del procedimiento administrativo de tramitación del permiso de investigación que proponemos, supondría una notable mejora de la eficacia y coordinación administrativa, una reducción de los conflictos económicos, sociales y ambientales de las actividades mineras y un paso más hacia el objetivo del desarrollo sostenible. Es destacable que los empresarios mineros tendrían un conocimiento mayor sobre la viabilidad de sus inversiones.

trabajo realizado ha puesto de manifiesto otros problemas que apuntamos a continuación que requieren una mayor atención de todas las partes interesadas, públicas y privadas.

- Hemos detectado lagunas e insuficiencias severas en la toma y acceso a los datos relativos a los derechos mineros que impiden a las Administraciones públicas contar con un diagnóstico fiable para la toma de decisiones y el cumplimiento de sus obligaciones de difusión de la información. Igualmente, impide a los particulares obtener información eficaz para el desarrollo de sus actividades y la defensa de sus intereses. Entendemos que el sistema actual de información sobre los derechos mineros debería someterse a una auditoría sobre su funcionalidad que permita adoptar un programa de medidas de mejora.

- Existe un excesivo grado de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las limitaciones ambientales en las declaraciones de impacto ambiental. Sirva como botón de muestra las soluciones contradictorias que se adoptan sobre la distancia mínima a un núcleo de población o las explotaciones en monte público. Este problema debería resolverse a corto plazo con la publicación de criterios objetivos que aportaran seguridad jurídica a las partes interesadas y, a largo plazo, con el conveniente desarrollo legislativo.

- Existe una manifiesta inseguridad jurídica respecto de la protección de los Lugares de Importancia Comunitaria pues no han sido objeto de ningún tipo de difusión pública en su procedimiento de propuesta a la Comisión Europea, lo que se debería remediar de forma inmediata.

Pero además de esta conclusión, el

ANEJOS



¹ Protocolo General entre las Consejerías de Empleo y Desarrollo Tecnológico y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, la Confederación de Empresarios de Andalucía, la Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-A) y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO) para el desarrollo de actuaciones en la minería de áridos, rocas y minerales industriales, Sevilla, 10 de Julio de 2003.

² Apartado 14 del Anexo I de Ley 7/1994, de 18 mayo, de protección ambiental, BOJA 31-05-1994, BOE 01-07-1994

³ Apartado 14 del Anexo Especificaciones relativas a las actuaciones comprendidas en el Anexo Primero de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental del Decreto 292/1995, de 12 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, BOJA 28-12-1995. Modificado por Decreto 94/2003, de 8 de abril, BOJA 28-04-2003.

⁴ Para facilitar el análisis, se ha realizado una clasificación de los motivos que justifican la declaración de impacto ambiental desfavorable. La clasificación atiende a la posibilidad de conocer el motivo denegatorio de forma directa y con anterioridad a la realización del estudio de impacto ambiental del proyecto. Tenemos así:

- **Causa denegatoria patente:** recoge aquel grupo de respuestas en las que el argumento está puesto de manifiesto, es una información pública y fácilmente detectable por el responsable del proyecto o por la administración, sin requerirse para ello de un estudio en profundidad del proyecto y su posible afección sobre el medio.

- **Causa denegatoria latente:** que a pesar de constituir también una limitación jurídica vinculante que impide la realización de actividades extractivas en determinados terrenos, no puede conocerse de forma directa hasta que no se realiza un estudio que la evidencia. En otras palabras, que si acudimos a la Administración competente no podrá indicarnos de forma directa la existencia de dicha incompatibilidad hasta realizar un estudio pormenorizado o de campo.

⁵ Ver: STS 01-10-1996, recurso 5716/1991, ponente: Manuel Goded Miranda; STSJ Cantabria 27-03-2001, recurso 133/1999, ponente: María Teresa Marijuán Arias; STSJ Cantabria 27-03-2001, recurso 1936/1998, ponente: María Teresa Marijuán Arias; STSJ Cantabria 05-12-2001, recurso 561/2000, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 05-12-2001, recurso 511/2000, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 05-12-2001, recurso 512/2000, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 08-11-2002, recurso 627/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 14-02-2003, recurso 655/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJA Granada 3-11-2003, 679/2003, recurso 3198/1997, ponente: M^a Luisa Martín Morales.

⁶ Ver: STS 04-11-1981, ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez.

⁷ Ver: STSJA Granada 04-02-2002, 51/2002, recurso 2674/1997, ponente: Juan Manuel Cívico García; STSJ Madrid, 13-11-2002, 1246/2002, recurso 1137/1999, ponente: Angeles Huet de Sande; STSJ Madrid 10-06-2003, 603/2003, recurso 362/2000, ponente: Inés Huerta Garicano; STSJ Galicia 24-12-2003, 1113/2003, recurso 582/2002, ponente: Benigno López González; STSJ Madrid, 10-03-2004, 244/2004, recurso 622/2000, Ponente: Inés Huerta Garicano; STSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo 24-03-2004, 157/2004, recurso 82/2001, ponente: Miguel Angel Pérez Yuste; STSJ Valencia 26-10-2004, 1657/2004, recurso 463/2001, ponente: Edilberto José Narbón Lainez; STSJ Madrid 10-03-2004, 244/2004, recurso 622/2000, ponente: Inés Huerta Garicano.

⁸ Ver STS 19-04-1980, ponente: Isidro Pérez Frade; STS 03-02-1987, ponente: Ángel Martín del Burgo y Marchán; STSJ Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 27-03-2001, recurso 133/1999, ponente: María Teresa Marijuán Arias; STSJ Cantabria, 27-03-2001, recurso 1936/1998, ponente: María Teresa Marijuán Arias; STSJ Cantabria 08-11-2002, recurso 627/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 14-02-2003, recurso 655/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJA Granada 3-11-2003, 679/2003, recurso 3198/1997, ponente: M^a Luisa Martín Morales; STSJ Cantabria 06-06-1992; STSJ Cantabria 05-12-2001, recurso 561/2000, ponente: César

Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 08-11-2002, recurso 627/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 14-02-2003, recurso 655/2001, ponente: César Tolosa Tribiño; STSJ Cantabria 08-11-2002, recurso 782/2001, ponente: César Tolosa Tribiño

⁹ Ver: STS 26-12-1989, ponente: Francisco González Navarro; STS, 22-06-1999, recurso 13700/1991, ponente: Segundo Menéndez Pérez.

¹⁰ Ver:

- STS 29-04-1988, Ponente: Manuel Garayo Sánchez, Aranzadi RJ 1988\ 3435. Reiterada: STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, 04-12-1995, recurso 5650/1991, Ponente: Manuel Goded Miranda, Aranzadi RJ 1995\ 9057.

- STS, Sala 3, Sección 6ª, 11-02-1995, Recurso 1619/1992, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate, Aranzadi RJ 1995\ 2061

- Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 07-03-2002, número 55/2002.

- STS 5-6-1981, ponente: Paulino Martín Martín, Aranzadi RJ 1981\ 2550.

- STS Sección 6ª, 16-9-2004, recurso 6635/1999, ponente: Agustín Puente Prieto, Aranzadi RJ 2004\ 6453.

- STJA Sección 1ª Granada 03-02-2003, 43/2003, recurso 4525/1997, ponente: Rafael Puya Jiménez., Aranzadi, JUR 2003\ 121911.

- STSJA Granada, Sección 1ª, 17-03-2003, 232/2003, recurso 90/1998, ponente: Jerónimo Garvín Ojeda, Aranzadi JUR 2003\ 149781.

¹¹ Artículo 149.1.25ª de la Constitución española de 1978.

¹² Artículo 18.1.5ª Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

¹³ Elisa Moreu Carbonell, *Minas Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo blach, Valencia, 2001, p. 261. No obstante ver Real Decreto 4164/1982, de 29 diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de funciones y servicios del Estado en materia de industria, energía y minas, BOE 14-03-1983.

¹⁴ Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, BOE 176, 24-07-1973.

¹⁵ Artículo 58.2 del Real Decreto 2857/1978, de 25 agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, BOE 11 y 12-12-1978.

¹⁶ Artículos 59 y 66.2 del Reglamento de Minas.

¹⁷ Artículo 115.1.h del Reglamento de Minas.

¹⁸ Artículo 66.1 del Reglamento de Minas.

¹⁹ Protocolo general entre las Consejerías de Empleo y Desarrollo Tecnológico y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta De Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, la Confederación de Empresarios de Andalucía, la Unión General de Trabajadores de Andalucía y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones en la minería de áridos, rocas y minerales industriales, firmado en Sevilla el 10 de julio de 2003. No publicado.

²⁰ Artículo 67 del Reglamento de Minas.

²¹ Instrucción nº 1/1998, de 1 de octubre, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, sobre los permisos de investigación de rocas ornamentales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No está publicada.

²² Artículo 64 del Reglamento de Minas.

²³ Artículo 70 del Reglamento de Minas.

²⁴ Artículo 73 del Reglamento de Minas.

²⁵ Artículo 74 del Reglamento de Minas.

²⁶ Artículo 76 del Reglamento de Minas.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Pleno, 102/1995, de 26 de junio, ponente: Rafael de Mendizábal Allende, FJ 3.

- ²⁸ Ver la exposición de motivos y los artículos 5.3, 17.2, 20.2, 33.2, 66, 69.1, 74.1, 81, 110, 112, 116.2 de la Ley de Minas y determinados desarrollos legislativos como el Real Decreto 2994/1982, de 15 octubre, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas.
- ²⁹ Artículo 148.1.9ª y 149.1.23ª de la Constitución española de 1978.
- ³⁰ Artículo 15.1.7ª Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- ³¹ Ley 7/1994, de 18 mayo, de protección ambiental, BOJA 31-05-1994, BOE 01-07-1994.
- ³² Decreto 292/1995, de 12 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, BOJA 28-12-1995. Modificado por Decreto 94/2003, de 8 de abril, BOJA 28-04-2003.
- ³³ Decreto 153/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental, BOJA 18-06-1996. Modificado por Decreto 94/2003, de 8 de abril, BOJA 28-04-2003.
- ³⁴ Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental, BOJA, 11-01-1996.
- ³⁵ Apartado 14 del Anexo Especificaciones relativas a las actuaciones comprendidas en el Anexo Primero de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental del Decreto 292/1995, de 12 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, BOJA 28-12-1995. Modificado por Decreto 94/2003, de 8 de abril, BOJA 28-04-2003.
- ³⁶ Apartado 14 del Anexo I de Ley 7/1994, de 18 mayo, de protección ambiental, BOJA 31-05-1994, BOE 01-07-1994
- ³⁷ Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, BOE 30-06-1986, en su versión dada por la Ley 6/2001, de 8 mayo, BOE 09-05-2001.
- ³⁸ Apartado 19 del Anexo I Proyectos contemplados en el apartado 1 del artículo 4, y apartado 2 del Apartado 2 del Anexo II Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4, ambos de la 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, 05-07-1985 en su redacción dada por la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 073, 14-03-1997.
- ³⁹ El artículo 3 del Reglamento minero establece que el otorgamiento de una autorización, un permiso o una concesión para la exploración, investigación, aprovechamiento o explotación, de yacimientos minerales y recursos geológicos, se entiende sin perjuicio de tercero y no excluye la necesidad de obtener las demás autorizaciones y concesiones con arreglo a las leyes que sea necesarias.
- ⁴⁰ Artículo 101 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE 24-07-2001 (en adelante Ley de Aguas).
- ⁴¹ Artículo 57 de la Ley de Aguas.
- ⁴² Artículo 77.2 de la Ley de Aguas.
- ⁴³ Artículo 2.3 del Reglamento minero.
- ⁴⁴ Artículo 3 y 74.2 de la Ley de minas.
- ⁴⁵ Artículo 92 bis.1.c y 99 bis de la Ley de Aguas
- ⁴⁶ Carta Europea de Ordenación del Territorio, Recomendación n. R (84) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptada el 26-01-1984.
- ⁴⁷ Artículo 148.3 de la Constitución española de 1978.
- ⁴⁸ Artículo 13.8 Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- ⁴⁹ Ley 1/1994, de 11 enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁵⁰ Artículo 20 de la Ley 1/1994.

⁵¹ Artículo 21 de la Ley 1/1994.

⁵² Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

⁵³ Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de ordenación del Territorio de Andalucía.

⁵⁴ Artículo 148.3 de la Constitución española de 1978.

⁵⁵ Artículo 13.8 Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁵⁶ El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana fue objeto de nulidad parcial por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y de una derogación parcial por la Ley 6/1998.

⁵⁷ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

⁵⁸ Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

⁵⁹ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶⁰ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

⁶¹ Artículos 46, 50.B, 52 y concordantes de la Ley 7/2002.

⁶² Artículo 46.2.c de la Ley 7/2002.

⁶³ Artículo 52.1.C de la Ley 7/2002.

⁶⁴ Artículo 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 abril de Bases de Régimen Local.

⁶⁵ Artículos 8 a 10 de la Ley 7/2002.

⁶⁶ Artículo 148.16 de la Constitución española de 1978.

⁶⁷ Artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁶⁸ Artículo 6 Ley 1/1991, de de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, BOJA 13-07-1991.

⁶⁹ Artículo 8 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁷⁰ Título IV de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁷¹ Artículo 63, 25 y 29 de la Ley 22/1988, de 28 julio de protección, utilización y policía de costas.

⁷² Disposición adicional quinta de la Ley de Costas modificada por el fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 julio 1991 y artículo 66.3 de dicha ley.

⁷³ Artículo 131 de la Ley 48/2003, de 26 noviembre, sobre el régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.