Marqués de Leganés 12 - 28004 Madrid
Tel: 915312739, Fax: 915312611
organizacion@ecologistasenaccion.org
www.ecologistasenaccion.org

BORRADOR PARA UNA PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1973, DE 21 DE JULIO, DE MINAS

Exposición de motivos

I.

La regulación de la minería tiene en España una larga tradición. Las Ordenanzas de Felipe II de 1584 ya establecían un régimen general de la minería que duró casi trescientos años. El Real Decreto de 1825 ordenó de forma más completa el derecho minero del momento y tuvo distintas modificaciones hasta que se consolidó una regulación propia del Estado liberal con las bases generales de 1868. Este idealismo liberal de finales del siglo XIX duraría hasta la autarquía franquista de la Ley de minas de 1944 que sólo sería moderada en el tardofranquismo con la vigente ley.

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas se dicta en un momento económico de crecimiento tras una larga autarquía y con una clara intención de fomentar las actividades extractivas.

El texto original de la ley ha sido objeto de modificaciones con la voluntad de diferenciar el régimen de los recursos minerales energéticos con la Ley 54/1980, suprimir las referencias al sistema de ayudas previo a la adhesión a las Comunidades Europeas con la Ley 50/1985 y las restricciones a la libertad de establecimiento con el Real Decreto Legislativo 1303/1986, actualizar el régimen sancionador e impedir las prohibiciones genéricas y sin motivación de los instrumentos de ordenación con la Ley 12/2007, la liberalización del acceso a las actividades de servicios con la Ley 25/2009, regulación específica del almacenamiento geológico de dióxido de carbono con la Ley 40/2010 y armonizar las referencias geodésicas con el Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014.

La Ley 22/1973 se aprobó una año después de la Cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo de 1972, cuya Declaración final supuso el reconocimiento internacional de la necesidad de que los Estados adoptaran normas de protección ambiental. El reflejo de esta preocupación internacional en el texto de la ley consistió en reconocer la necesidad abstracta de establecer condiciones ambientales, pero diferir su concreción (ver artículos 5.3, 17.2, 20.2.a, 33.2, 34.3, 66, 69.1, 74.1, 81, 110.1, 112, y 116.2).

En este sentido resulta destacable que la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la incorporación del acervo comunitario ambiental, no haya llevado a adoptar modificaciones en la ley. Extrañeza que también se produce ante el mantenimiento de un texto legal previo a la Constitución.

En la presente modificación de la ley se pretende incorporar las medidas ambientales imprescindibles para adaptar el régimen minero al acervo comunitario, dejando para la sustitución completa de la ley otros aspectos como los derivados del Estado de las

Autonomías que aunque son también necesarios serían más propios de una sustitución completa de la ley.

II.

El ámbito objetivo de la aplicación de la ley comprende normas sobre investigación y aprovechamiento de aguas minerales y termales. Esta regulación especial supone una fragmentación del régimen de aguas que choca con el principio de integración del marco jurídico de la política de aguas establecido en el artículo 1 de la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE). Es por ello que se suprime esta regulación especial en la ley de minas para remitirla a la legislación de aguas.

La ley declara bienes de dominio público todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, respecto de los que dice que podrán ser objeto de investigación y aprovechamiento. La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural hecha en París el 23 de noviembre de 1972, el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 y la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (Ley 42/2007) recogen la necesidad de proteger la diversidad geológica y el paisaje. Ello hace necesario incorporar esta protección como elemento consustancial al carácter de dominio público de los recursos geológicos.

La llamada acción estatal en la ley recoge una incipiente planificación que resulta completamente insuficiente en el marco de cualquier política pública moderna. La planificación que establece objetivos concretos, un conjunto de medidas y medios adecuados para la consecución de los objetivos y un programa de aplicación y seguimiento, posibilita la necesaria eficacia exigida por la Constitución (artículo 103.1 y 131), un mayor control y transparencia, así como la participación pública en las decisiones estratégicas. Estas razones llevan a incorporar la realización de planes de gestión de la diversidad geológica y los recursos geológicos para protegerlos y ordenar su aprovechamiento.

El régimen de otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones establecidos en la ley se concibió ajeno a la concurrencia de otras competencias y valores que hoy no sólo son importantes sino que pueden tener y tienen prioridad sobre las actividades extractivas. Esta falta de integración no debe mantenerse por más tiempo para evitar los conflictos que genera y otorgar seguridad a las promotoras mineras. Así pues en la ley se incorpora una serie de modificaciones para: cumplir con las medidas mínimas de participación pública en las actividades que pueden tener efectos adversos sobre el medioambiente conforme al Convenio de Aarhus y la transparencia; condicionar la eficacia de los permisos, concesiones y autorizaciones al otorgamiento de otras autorizaciones necesarias; integrar la tramitación de dichos permisos, concesiones y autorizaciones con las de los planes de restauración, los planes de desmantelamiento y abandono; los proyectos de las actividades e instalaciones complementarias para el tratamiento de lo extraído, en su caso, los estudios de transporte y movilidad, suministro de electricidad, agua u otros. Además, se adoptan medidas básicas de integración ambiental en cuanto a los principios rectores que

informan toda actividad con efectos ambientales como son los principios de precaución y los principios de aplicación del mejor conocimiento, técnicas y prácticas disponibles; igualmente el análisis de riesgos deberá partir de la peor de la situaciones posibles. Asimismo, se establecen informes preceptivos, previos y vinculantes de aquellas Autoridades con competencias que pueden tener un carácter prevalente. Para completar la participación pública se prevé la creación de un órgano consultivo provincial que la fomente.

Uno de los aspectos que más conflictividad genera en el otorgamiento de los permisos de investigación es la inseguridad jurídica que se produce respecto de su sometimiento a evaluación de impacto ambiental. La ley lo resuelve utilizando un criterio básico y objetivo como es el hecho de que el proyecto de investigación haya contemplado sondeos. Para el supuesto de que el proyecto no deba ser sometido a evaluación de impacto ambiental la ley lo sustituye por un informe previo vinculante del órgano ambiental.

La consideración de los terrenos francos y registrables tiene también que se actualizarse con los valores ambientales que la sociedad ha reconocido como prevalentes desde la publicación de la ley. Así pues se consideran excluidos de registro los que integran la red Natura 2000 y aquellos otros que hayan sido merecedores de protección incompatible con las actividades extractivas.

Los permisos de exploración se derogan por considerarse que el conocimiento público actual de los hace innecesarios.

Otro aspecto necesitado de actualización ha sido sin duda garantizar que los promotores mineros sean y permanezcan responsables de las actividades extractivas de las que se benefician. La historia de los problemas económicos, sociales y ambientales que se han derivado de la ausencia de estas garantías no deja lugar a dudas de su necesidad. Para evitar la utilización de sociedades instrumentales que sirven de barreta a la responsabilidad de los beneficiados por las actividades se establecen un conjunto de cautelas en la ley.

También constituye un medida coherente con la gestión del dominio público y con el principio de quien contamina paga que toda actividad extractiva pueda ser gravada con un tributo que permita la participación social en los beneficios obtenidos por la explotación de dicho dominio público.

En lo que se refiere a la utilidad pública se ha modificado su declaración implícita por una declaración específica caso a caso que permitirá una valoración particular del caso que pretende obtener dicho privilegio.

Por último, se suprime el Plan de Abastecimiento de Materias Primas Minerales y se deroga la Ley 6/1977 de 4 de enero de Fomento de la Minería.

La presente ley tiene su base jurídica en lo establecido en el artículo 149.1.13ª, 15ª, 25ª y 26ª de la Constitución.

Artículo único.
Se modifican los siguientes artículos de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas:

El artículo segundo. […]

Uno. Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público que *han de ser protegidos* y cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso.

Dos. En cuanto al dominio de las aguas, se estará a lo dispuesto *en la legislación de aguas*.

El artículo tercero. […]

Se suprime el apartado B).

El artículo quinto

Uno bis. Las Comunidades Autónomas ordenarán las actividades extractivas a través de instrumentos de planificación vinculantes y participativos, en los que aprobarán una cartografía actualizable con identificación de espacios con limitaciones manifiestas, como aquellas que ya están recogidas por la legislación o planificación vigente ambientales, territoriales y urbanísticas.

Se suprime el apartado Tres.

Se añade el *artículo quinto bis*.

Los permisos de investigación, concesiones y autorizaciones de explotación y sus prórrogas, establecidos en la presente ley:

a) serán sometidos en su procedimiento de otorgamiento a un trámite de información pública de al menos treinta días hábiles (o de tres meses en el caso de proyectos de especial complejidad por su volumen de documentación o dificultades técnicas) que cumpla en toda su extensión con las normas del procedimiento administrativo común, transparencia e información y difusión medioambiental; de forma simultánea a la información pública se realizarán actividades de participación activa con el público afectado a través de mediadores profesionales independientes a cargo de la promotora; entre la información que se difunda se incluirá un resumen divulgativo de lo que pretende el proyecto; al mismo tiempo se realizarán las consultas institucionales a todas las Administraciones con competencias concurrentes, a las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental y se notificará de forma individualizada a los propietarios que puedan verse afectados.

b) sólo podrán ser eficaces en la medida en la que se hayan obtenido el resto de autorizaciones que les sean exigibles;

c) sólo podrán otorgarse cuando junto al proyecto de la actuación se aprueben también: a) los planes de restauración, b) los planes de desmantelamiento y abandono; c) los proyectos de las actividades e instalaciones complementarias para el tratamiento de lo extraído, en su caso, d) los estudios de transporte y movilidad, suministro de electricidad, agua u otros;

d) en la elaboración de los proyectos y en su otorgamiento se exigirá la incorporación de los principios de precaución y los principios de aplicación del mejor conocimiento, técnicas y prácticas disponibles; igualmente el análisis de riesgos deberá partir de la peor de las situaciones posibles;

e) en el supuesto de que el proyecto no deba ser sometido a evaluación de impacto ambiental será necesario un informe de compatibilidad que tendrá carácter previo, preceptivo y vinculante del órgano ambiental;

f) en todo caso será necesario un informe de compatibilidad que tendrá carácter previo y preceptivo de la Administración competente en materia de agua, la Administración competente en materia de ordenación del territorio y de los Ayuntamiento afectados, dicho informe tendrá carácter vinculante en los casos en que la materia a la que se refiera sea prevalente sobre las actividades extractivas;

g) solo podrán otorgarse sobre la superficie cuyo aprovechamiento este contemplado de forma efectiva en el proyecto presentado.

h) las resoluciones en las que se decida sobre las solicitudes de los permisos de investigación, concesiones y autorizaciones de explotación y sus prórrogas serán publicadas de manera íntegra en boletín oficial.

Se añade el *Artículo quinto ter*.

Con el objeto de fomentar la participación pública en la política minera se creará un órgano consultivo provincial en el que esté mayoritariamente representadas la sociedad civil y en el que también esté representado el sector extractivo, incluyendo en dicho sector los beneficiarios directos por las actividades extractivas.

El órgano de participación pública informará previamente a su otorgamiento, todos los permisos de investigación y concesiones de explotación, cuya superficie comprenda en todo o en parte la provincia de que se trate.

Asimismo informaran todas las iniciativas de planificación o programación que modifiquen el marco de las actividades mineras.

El artículo séptimo.

El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional.

Se entenderá por «aprovechamiento de los recursos geológicos» cualquier actividad científica, ambiental, turística o industrial que valore ambiental, social o económicamente dichos recursos.

Se suprimen los artículos 23 a 36

El artículo treinta y nueve.

Dos. El levantamiento de la reserva o la caducidad ~~*del permiso de exploración,*~~ del permiso de investigación o de la concesión de explotación no otorgará al terreno el carácter de registrable hasta que tenga lugar el concurso a que se refiere el artículo cincuenta y tres.

Tres. Sin perjuicio de todo lo anterior, el Gobierno podrá declarar no registrales zonas determinadas por razones de interés público, a propuesta *de Administración o el público.*

Cuatro. Tendrán en todo caso la condición de terrenos no registrables todos los lugares de la red Natura 2000 y aquellos otros que hayan sido merecedores de protección incompatible con las actividades extractivas como es el caso de las reservas fluviales y sus cuencas, los perímetros de protección de las captaciones de aguas para el abastecimiento urbano, entre otras.

Se derogan artículos 40 a 42

El artículo cuarenta y cuatro.

El permiso de investigación concede a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de la Sección C) y a que, una vez definidos, se le otorgue la concesión de explotación de los mismos.

El permiso de investigación que comporte la realización de sondeos será sometido previamente a su otorgamiento a evaluación ambiental ordinaria.

El artículo cincuenta y uno.

Uno. Una vez presentada la documentación en la forma prevista en el artículo cuarenta y siete, la Delegación Provincial declarará definitivamente admitida la solicitud y la publicará en la forma que se establezca *en la regulación común del procedimiento*

administrativo, y de transparencia, a fin de que todos aquellos que tengan la condición de interesados puedan personarse en el expediente dentro del plazo de quince días, a partir de la fecha de publicación.

El artículo cincuenta y tres.

Uno. El otorgamiento de permisos de investigación sobre los terrenos a que se refiere el párrafo segundo del artículo treinta y nueve, se resolverá por concurso público, cuyas condiciones, plazos y requisitos se establecerán en el Reglamento de esta Ley. La documentación será, como mínimo, la señalada en el artículo cuarenta y siete de la presente Ley.

Dos. Entre las ofertas recibidas se elegirá la que ofrezca las mejores condiciones científicas y técnicas y las mayores ventajas *ambientales,* económicas y sociales.

Tres. *El concurso podrá declararse desierto motivadamente cuando la o las ofertas presentadas no reunieran las condiciones o ventajas suficientes*.

El artículo cincuenta y seis.

Uno. El titular de un permiso de investigación deberá comenzar los trabajos 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 haya obtenido todas las autorizaciones necesarias*, y estará obligado a mantenerlos en actividad con la intensidad programada en los proyectos o planes de labores anuales.

Dos. A estos efectos, dentro del plazo de cuatro meses desde la misma fecha *y siempre antes de ejecutar cualquier tipo de operación sobre el terreno*, deberá presentar en la Delegación Provincial correspondiente el plan de labores a ejecutar en el primer año, *con el detalle que se precise para comprobar su calidad técnica y poder evaluar sus efectos ambientales*.

Tres. Anualmente deberá presentarse un plan de labores ante el referido Organismo *con el detalle señalado en el apartado dos de este artículo*. *La falta de presentación en plazo y forma de dicho plan determinará la suspensión de cualquier labor y una multa, y podrá conllevar la caducidad del permiso en caso de reincidencia o perjuicio para el interés público*. La forma y fecha de presentación del plan de labores y la cuantía de la multa se fijarán reglamentariamente.

Cuatro. *La ejecución del plan inicial y los siguientes sólo podrá llevarse a cabo tras la aprobación expresa de la Autoridad competente. La resolución de aprobación o denegación y el plan serán objeto de difusión pública en la sede electrónica correspondiente*.

El artículo cincuenta y nueve.

El titular de un permiso de investigación solo podrá realizar en el terreno que éste comprenda las labores para las que haya obtenido todo los permisos y autorizaciones necesarios y tengan como objeto del mejor conocimiento de los posibles recursos.

El artículo sesenta y dos.

Uno. La concesión de explotación se otorgará por un período de *diez* años, que *podrá prorrogarse como máximo dos períodos de cinco años cada uno*. Para la obtención de cada prórroga deberá demostrarse en el expediente reglamentario la continuidad del recurso o el descubrimiento de uno nuevo, ~~*así como*~~ la adecuación de las técnicas de aprovechamiento al progreso tecnológico, *así como la viabilidad social, económica, técnica y ambiental de continuar la explotación*. Sin perjuicio de lo anterior, la concesión caducará por las causas que se establecen en el artículo ochenta y seis de esta Ley.

Dos. El otorgamiento de una concesión de explotación confiere a su titular el derecho al aprovechamiento de ~~*todos*~~ los recursos de la Sección C) para los que se solicita ~~*que se encuentren dentro del perímetro de la misma*~~, excepto los que previamente se hubiera reservado el Estado.

El artículo ochenta y nueve a noventa y tres.

Solo podrán ser titulares de derechos mineros:
a) las personas jurídicas que acrediten fehacientemente su capacidad legal, técnica y financiera para llevar a cabo las actividades proyectadas y asumir las responsabilidades derivadas de ella, durante todo el tiempo de ejecución del proyecto;

b) la capacidad económica del titular se extenderá a las inversiones necesarias para realizar lo proyectado, la restauración del medio alterado y todas las responsabilidades que pudieran producirse conforme al análisis de riesgos basado en el criterio de la peor de las situaciones;

c) estas capacidades, garantías y análisis de riesgos serán publicados por la Administración otorgante en su sede electrónica antes de que se autorice la ejecución del proyecto aprobado;

d) la realización efectiva de las operaciones mineras se llevará a cabo bajo la responsabilidad solidaria del titular de los derechos y todas aquellas personas jurídicas que hayan completado la capacidad técnica y financiera del titular.

El artículo noventa y cuatro.

Cinco. La transmisión de los derechos mineros no podrá reducir de forma directa o indirecta las condiciones técnicas, financieras y las garantías existentes sobre cualquiera de los riesgos que puedan producirse en la actividad minera autorizada.

El artículo ciento dos

Quienes realicen el aprovechamiento de recursos de la Sección A) podrán acogerse a los beneficios de la Ley de Expropiación Forzosa, para la ocupación de los terrenos necesarios al emplazamiento de las labores, instalaciones y servicios correspondientes, previa la oportuna *declaración* de utilidad pública, que señalará la forma de ocupación.

Artículo ciento tres

Uno. El titular de un permiso de exploración o el adjudicatario de la fase exploratoria en una zona de reserva provisional tendrá derecho a la ocupación temporal de los terrenos registrables que sean necesarios para poder realizar las operaciones definidas en el artículo cuarenta, *previa la oportuna declaración de utilidad pública*.

~~*Dos. El otorgamiento del permiso llevará implícito el derecho a que se refiere el apartado uno del artículo ciento ocho de la Ley de Expropiación Forzosa.*~~

El artículo ciento cuatro

Uno. El titular de un permiso de investigación y el adjudicatario de una zona de reserva provisional tendrán derecho a la ocupación temporal de los terrenos necesarios para la realización de los trabajos y servicios correspondientes, *previa la oportuna declaración de utilidad pública*.

~~*Dos. El otorgamiento del permiso de investigación y el establecimiento de una zona de reserva provisional llevarán implícita la declaración de utilidad pública de ambas figuras, a efectos de su inclusión en los apartados uno y dos del artículo ciento ocho de la Ley de Expropiación Forzosa*~~.

~~*Tres. La aprobación del proyecto y de los planes inicial y anuales a que se refieren los artículos cuarenta y siete y cuarenta y ocho de esta Ley, llevará implícita la declaración de la necesidad de ocupación de los terrenos, si se cumplen las condiciones establecidas en el número dos del artículo diecisiete de la Ley de Expropiación Forzosa.*~~

~~*Cuatro. Prorrogada la vigencia de un permiso de investigación o de una zona de reserva provisional, quedará automáticamente prorrogado el derecho a la ocupación temporal de los terrenos necesarios para los trabajos y servicios, sin perjuicio de la nueva indemnización que pudiera corresponder con motivo de la mayor duración de la ocupación.*~~

El artículo ciento cinco

Uno. El titular legal de una concesión de explotación, así como el adjudicatario de una zona de reserva definitiva, tendrán derecho a la expropiación forzosa u ocupación temporal

de los terrenos que sean necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios*, previa la oportuna declaración de utilidad pública*.

~~*Dos. El otorgamiento de una concesión de explotación y la declaración de una zona de reserva definitiva llevarán implícita la declaración de utilidad pública, así como la inclusión de las mismas en el supuesto del apartado dos del artículo ciento ocho de la Ley de Expropiación Forzosa.*~~

~~*Tres. La aprobación del proyecto y de los planes inicial y anuales a que se refieren los artículos sesenta y ocho y setenta llevará implícita la declaración de la necesidad de ocupación de los terrenos, si se cumplen las condiciones establecidas en el número dos del artículo diecisiete de la Ley de Expropiación Forzosa.*~~

~~*Cuatro. Cuando el titular legal tenga necesidad de incoar el expediente de expropiación u ocupación temporal, el plazo de un año fijado en el artículo setenta para iniciar los trabajos se prorrogará, en su caso, hasta dos meses después de la fecha de ocupación de los terrenos, siempre que los expedientes de expropiación u ocupación temporal hubiesen sido iniciados dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación del otorgamiento de la concesión.*~~

Se deroga el artículo 106

El artículo ciento siete

Dos. La necesidad de ocupación se resolverá por la Delegación Provincial correspondiente del Ministerio de Industria. Contra esta resolución cabrá recurso de alzada en el plazo de *treinta* días ante la Dirección General de Minas, con los efectos previstos en el artículo veintidós de la Ley de Expropiación Forzosa.

Se añade el artículo ciento trece bis

Los titulares de derechos mineros de explotación regulados por la presente ley estarán obligados al pago de un canon de explotación.
El canon gravará el valor de lo extraído una vez realizado el primer tratamiento de depuración y separación cada año de explotación.
El tipo impositivo será del diez por ciento.
Para garantizar la correcta gestión del tributo se establecerá reglamentariamente un sistema de control de los volúmenes extraídos, depurados y separados, así como de los valores de mercado de las sustancias objeto de extracción.
Los fondos recaudados se destinarán a la protección de la geodiversidad, publicándose anualmente el volumen de los recaudado y el destino concreto de dichos fondos.

Artículo ciento veintiuno bis

Cada año se actualizarán a las cantidades establecidas como sanciones. La determinación de la sanción se ajustará al principio de proporcionalidad de manera que en ningún caso

puede existir un beneficio económico para el infractor por razón de que la sanción de multa a imponer sea de menor entidad que el beneficio obtenido.
La restauración del medio alterado por la actividad ilegalizable o no legalizada deberá realizarse en el menor plazo posible a cargo del infractor.

Artículo ciento veintiuno ter
Con objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley las autoridades podrán imponen multas coercitivas periódicas de tres mil a treinta mil euros a los titulares de los derechos mineros que incumplan injustificadamente las obligaciones impuestas.

Única. La declaración de utilidad pública a efectos de ocupación o expropiación forzosa en cualquiera que sea la actividad extractiva que la motive sólo podrá otorgarse cuando el solicitante acredite la existencia de una demanda actual y suficiente en el mercado europeo de la sustancia a extraer y la inexistencia de otros suministros con menor impacto ambiental.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA
Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Queda derogada la Ley 6/1977 de 4 de enero de Fomento de la Minería.

Asimismo, queda derogada toda disposición que se oponga a lo establecido por esta Ley de Modificación de la Ley 22/1973.