

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO

DECRETO-LEY 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Andalucía es una Comunidad Autónoma con una larga tradición minera, remontándose los primeros yacimientos a la época prehistórica. Su gran diversidad biológica, geológica y paisajística la convierten en una de las regiones más ricas y mejor conservadas de Europa.

El artículo 45 de la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado como condición indispensable para el desarrollo de la persona, al tiempo que establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan.

De otro lado, el artículo 128 de nuestra Carta Magna advierte que toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general.

El desempleo en Andalucía es un problema estructural, que se ha visto agravado por la lacerante situación de crisis económica que atraviesa toda España. Entre 2007 y 2012 se perdieron, sólo en nuestra Comunidad Autónoma, 591.000 puestos de trabajo. Según los últimos datos publicados por la Encuesta de Población Activa (EPA), en el tercer trimestre de 2013, la tasa de desempleo de la población activa en Andalucía se situó en el 36,37%, 10,4 puntos por encima de la de España, que registró una tasa del 25,98%.

En los últimos años está resurgiendo el sector de la minería metálica en Andalucía. El aumento de la demanda de metales en el mercado mundial, con el consiguiente incremento de los precios, así como una mejor planificación, han favorecido este despegue, al que las empresas han contribuido con técnicas extractivas innovadoras.

El Gobierno andaluz, en el ejercicio de sus competencias en relación con las actividades extractivas, ha autorizado la puesta en marcha de dos minas metálicas situadas en la Faja Pirítica Ibérica, que se han convertido en referentes por su impacto económico y su capacidad de innovación. Muestra de ello es que entre ambas explotaciones han generado una inversión superior a los 1.200 millones de euros, han creado en torno a 2.500 empleos directos e indirectos, además de un importante empleo inducido, y en 2012 han supuesto el 3% del valor añadido bruto industrial de Andalucía. Estas explotaciones, además de ser un auténtico motor para el empleo, han demostrado que es posible el desarrollo de las actividades extractivas bajo criterios de sostenibilidad.

La actividad minera es una fuente de innovación, de empleo y de riqueza. La alta capacidad de arrastre de la industria extractiva, capaz de movilizar a su alrededor recursos, empleos e inversiones en I+D+i, es prioritaria para el desarrollo de nuestra economía. Partiendo de esta realidad, la Junta de Andalucía y los Agentes Económicos y Sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, firmaron el 20 de marzo de 2013 el «Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía», incluyendo a la minería entre los sectores productivos que deben seguir siendo pilares sobre los que apoyar el crecimiento económico de la región.

Orientar estratégicamente las actividades de investigación y explotación de los recursos minerales en el territorio de Andalucía, de forma compatible con la planificación económica, medioambiental y territorial, es la finalidad de la Estrategia Minera 2014-2020, cuya formulación se ha aprobado por Acuerdo de 21 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno.

El antiguo complejo minero de Aznalcóllar, con casi 950 hectáreas de superficie, posee unas reservas constatadas de sulfuros polimetálicos (cobre, plomo y zinc, además de oro y plata) de 35 millones de toneladas y otros 45 millones de toneladas de recursos probables. La mayor parte de la infraestructura necesaria para la explotación de la mina, la corta minera, ya está construida, por lo que podrían reanudarse las actividades extractivas sin grandes transformaciones en el suelo.

En el momento actual, marcado por la crítica situación económica, el Gobierno andaluz tiene la responsabilidad de aprovechar las reservas de las minas de Aznalcóllar, dado que la minería metálica, operada con escrupuloso respeto de las normas y planes ambientales, es una fuente de empleo y de riqueza.

Así lo ha entendido el Parlamento de Andalucía que, por unanimidad, aprobó el 17 de julio de 2013 la Proposición no de ley relativa a la reapertura de la mina de Aznalcóllar, en la que insta al Consejo de Gobierno a:

- 1. Articular los procedimientos administrativos necesarios para la vuelta a la explotación de la mina que operaba la multinacional Boliden en Aznalcóllar, entendiendo que la riqueza que posee Andalucía en este sector debe ser aprovechada, máxime, en la actual coyuntura económica.

- 2. Asegurar que la vuelta a la explotación de dicha mina venga precedida de un concurso internacional para la selección del mejor explotador posible, garantizando la viabilidad y los parámetros medioambientales, tecnológicos y económicos, y preservando al máximo la selección de la empresa explotadora, atendiendo a los criterios de máxima transparencia del procedimiento, máxima concurrencia de las empresas interesadas y máxima solvencia de las mismas.

- 3. Verificar que en ningún caso sea admitida a dicho concurso internacional ninguna empresa que, directa o indirectamente, tenga relación alguna con la multinacional Boliden, o que tenga deuda pendiente alguna con las administraciones competentes en tanto en cuanto ésta no reembolse al erario público las cantidades que debieron sufragarse para la restauración del medio ambiente dañado por la citada rotura de la balsa de Aznalcóllar.

- 4. Asegurar que la reapertura de la explotación minera en Aznalcóllar, en todo caso, se lleve a cabo desde su comienzo y durante todo el tiempo en que se prolongue su vigencia, cumpliendo los estándares más elevados de protección y seguridad ambiental, contando para ello con un proyecto que garantice la viabilidad medioambiental, técnica y social, incluyendo la restauración de la zona explotada.

- 5. Garantizar el cumplimiento de la Ley para mantener el máximo control sobre la explotación minera, a fin de evitar que catástrofes como las acontecidas por el recrecimiento y posterior rotura de la presa de contención de la balsa de la mina de Aznalcóllar se vuelvan a repetir.

Esta proposición del Parlamento andaluz está en línea con el conjunto de iniciativas que, ya desde el año 2008 y desde distintas Instituciones de la Unión Europea, se han ido adoptando para garantizar un acceso fiable y sin distorsiones a las materias primas, de entre las que cabe citar:

- La Comunicación de la Comisión de 4 de noviembre de 2008 «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo» (COM (2008) 0699).

- El Dictamen del Comité Económico y Social europeo sobre la minería no energética en Europa (2009/C 27/19 C) (DOUE 2.2009), que pone de relieve la necesidad de mejorar el marco jurídico y el sistema de obtención de autorizaciones y de promover el uso de buenas prácticas de extracción a fin de evitar el declive de la biodiversidad, ponderando, desde el punto de vista de la sostenibilidad, las ventajas de ampliar yacimientos existentes de extracción de materias primas en vez de abrir nuevas minas y advirtiendo que, en el futuro, el crecimiento sostenible de Europa dependerá en gran medida de la minería, ante la elevada demanda de materias primas por parte de países como China e India.

- La Declaración de la industria extractiva europea sobre Materias Primas Madrid 2010, adoptada en el marco de la Conferencia Europea de los Minerales, en la que el sector, considerando que los procedimientos de otorgamiento de permisos deben estar vinculados a los planes de ordenación del territorio y que pocos Estados miembros o regiones disponen de sistemas de otorgamiento de permisos eficientes, solicita una estructura legislativa clara y adecuada, con una delimitación transparente de las autoridades y las competencias.

- La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social de las Regiones «Disponer de materias primas para el futuro bienestar de Europa. Propuesta de Cooperación de Innovación Europea sobre las materias primas» (Bruselas, 29 de febrero de 2012, COM (2012), 82 final), que subraya la importancia estratégica que para la Unión Europea significa contar con un suministro sostenible de materias primas.

La Junta de Andalucía, como Administración competente para la gestión del dominio público minero, tiene un interés manifiesto en impulsar las actividades extractivas de explotación del complejo minero de Aznalcóllar, pero siempre y cuando se realicen de manera racional, eficiente, sostenible y segura dada su repercusión en el agua, el suelo, la atmósfera, la fauna, la flora, el paisaje y los ecosistemas en general.

Al ponderar dos bienes jurídicos protegidos por la Constitución Española, el medio ambiente y el desarrollo económico, no puede ni debe olvidarse que la rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar ocasionó,

el sábado 25 de abril de 1998, la mayor catástrofe ecológica que ha sufrido Andalucía, con repercusiones medioambientales, económicas y sociales.

Aquel desastre medioambiental sin precedentes fue paliado, minimizado y finalmente corregido, no por la empresa explotadora de la mina, sino por la acción conjunta de los poderes públicos, singularmente de la Junta de Andalucía, de manera que se transformó, andado el tiempo, en un ejemplo de esfuerzo público por la restauración medioambiental. Con posterioridad al mismo fueron adoptadas la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, para cuya transposición se aprobó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, transpuesta en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las actividades extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

La rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar tuvo también consecuencias económicas y sociales, dado que, en 2001, había cesado por completo la actividad minera en Aznalcóllar, a pesar de la existencia, bien documentada, de un importante yacimiento en lo que es conocido como «la Corta de los Frailes».

Las excepcionales circunstancias concurrentes en Aznalcóllar hacen que la reanudación de las actividades extractivas, que tanto empleo y riqueza pueden generar, deba ir precedida de la adopción de todo tipo de medidas preventivas que minimicen y controlen los riesgos que la minería supone en este entorno, tan próximo al Parque Nacional de Doñana. La primera medida preventiva es velar porque sea una empresa minera con la solvencia suficiente para poder cumplir con las más altas exigencias medioambientales la que explote la mina de Aznalcóllar, para lo cual es necesario establecer un procedimiento de concurrencia competitiva en el que, con respeto de los principios de igualdad, transparencia y no discriminación entre las empresas interesadas, sea posible seleccionar a la que mejor garantice una actividad extractiva segura, comprometida con el medio ambiente y con el desarrollo económico y social de la comarca.

II

En este Decreto-ley se adoptan dos medidas, con carácter de urgencia, dirigidas a garantizar que la explotación del complejo minero de Aznalcóllar se lleve a cabo por la empresa minera que ofrezca las mejores condiciones científicas, técnicas, de seguridad y ambientales, y las mayores ventajas económicas y sociales. A cada una de las medidas se dedica un Título.

El Título I tiene por objeto la expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos eventualmente derivados de los procedimientos de solicitudes de permisos de investigación sobre terrenos del complejo minero de Aznalcóllar. Se estima inaplazable la adquisición de los mismos para, declarada la reserva que se expone a continuación, poder seleccionar a la empresa explotadora de la mina de Aznalcóllar a través de un procedimiento público y de concurrencia competitiva.

En el Título II la Comunidad Autónoma de Andalucía se reserva la actividad extractiva de los derechos mineros de todas las secciones en los terrenos correspondientes al complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla), a fin de adjudicar las actividades extractivas de explotación de esta mina a través de un concurso público internacional.

Esta reserva es necesaria para cumplir la proposición no de ley del Parlamento de Andalucía, puesto que en la Ley de Minas se superponen un sistema concesional común y un sistema concesional derivado de una zona de reserva, ambos radicalmente distintos. La regla general es que los particulares ostentan un derecho a aprovechar los recursos mineros, pero su ejercicio se condiciona al otorgamiento de un título jurídico-público de carácter rogado y reglado, rigiendo el principio prior tempore, potior iure. La excepción es la reserva minera, puesto que en las zonas reservadas –y solo en las zonas reservadas– la actividad extractiva se encuentra sometida a un procedimiento paralelo distinto al concesional común, regido por los principios de publicidad y libre concurrencia y basado en una previa publicatio de la actividad.

La Ley de Minas de 1973 declara que todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos forman parte del dominio público estatal, pero es una ley que lo que tiene como objeto es establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales, priorizando la actividad extractiva privada y asumiendo como finalidad esencial el fomento de la libertad de empresa. En esta ley preconstitucional la mina, por tanto, tiene un doble significado jurídico, como yacimiento, objeto de propiedad del Estado, y como actividad extractiva.

Partiendo del dual concepto de mina, como yacimiento propiedad del Estado y como actividad extractiva, la reserva minera que se establece en este Decreto-ley tiene por objeto tan solo la actividad extractiva, que puede circular por los cauces del Derecho privado, de conformidad con la legislación de minas. Para que no circule por los cauces del Derecho privado, el bien minero (identificado no con el yacimiento de la realidad física

sino con la actividad extractiva) necesita ser extraído del mercado. La reserva minera autonómica tiene, por tanto, el efecto de publicar la actividad extractiva en una determinada zona, por lo que encaja en la reserva de actividad del artículo 128.2 de la Constitución, entendiéndose por tal, no necesariamente una gestión directa, sino la asunción en exclusiva por el poder público autonómico del desarrollo de una actividad económica en una determinada zona.

Esta reserva minera autonómica es respetuosa con la Ley de Minas de 1973, puesto que tanto el derecho a investigar y explotar con técnicas mineras que al empresariado privado reconoce la preconstitucional Ley, como el ejercicio de la potestad de reserva, deben analizarse partiendo de la Constitución Española, que delimita un sistema de reparto competencial en el que al Estado corresponde establecer las «bases del régimen minero y energético», pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias en relación con las actividades extractivas, como ha hecho Andalucía, que ha asumido en su Estatuto de Autonomía, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como de las actividades extractivas, además de importantes competencias en relación con la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, bienes sobre los que la minería tiene una notoria incidencia.

La justificación del ejercicio de la excepcional potestad que tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía para reservarse una determinada zona del territorio andaluz, a efectos de controlar el desarrollo de las actividades extractivas, se encuentra en las particulares circunstancias que concurren en Aznalcóllar, que obligan al Gobierno andaluz a extremar el control del ejercicio de las actividades extractivas. A fin de que la reapertura de la mina de Aznalcóllar no comprometa el entorno natural, es crucial que venga precedida de un concurso internacional, un procedimiento público y de concurrencia competitiva en el que la Comunidad Autónoma pueda imponer a los concursantes exigencias distintas a las de la mera prioridad en la solicitud para el otorgamiento de los títulos mineros.

La tardanza estatal en aprobar una norma legal básica en materia de minas hace que se mantenga vigente una legislación estatal inadaptada al régimen constitucional de distribución de competencias, pero esta tardanza no puede impedir el ejercicio legítimo de sus competencias por parte de Andalucía.

Las actuaciones excepcionales y extraordinarias previstas en este Decreto-ley son de imperiosa urgencia, puesto que, dado que es de notorio conocimiento que el Gobierno andaluz –atendiendo a la proposición no de ley del Parlamento– tiene la intención de conceder las actividades extractivas de explotación del complejo minero de Aznalcóllar a través de un concurso público internacional, es necesario poner un límite a posibles movimientos especulativos. Queda, por tanto, cumplimentado el supuesto de hecho que habilita el ejercicio normativo a través de un Decreto-ley.

En la Disposición Final única se establece que el Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación, a fin de prevenir la especulación relacionada con la propia naturaleza de las medidas previstas en el mismo.

III

El presente Decreto-ley se dicta al amparo de diversos títulos competenciales, recogidos en los siguientes artículos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

- Artículo 49.2.a) del Estatuto de Autonomía, que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución, la competencia sobre: a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución.

- Artículo 49.5 del Estatuto de Autonomía, que prevé que corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como de las actividades extractivas.

- Artículo 57.1 del Estatuto de Autonomía, que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, en materia de: a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales; b) Vías pecuarias; c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos; d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña; e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental; f) Fauna y flora silvestres; g) Prevención ambiental.

- Artículo 58.2.1.º del Estatuto de Autonomía, el cual declara que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución, en relación con el Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía.

- Artículo 58.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias ejecutivas en materia de reserva al sector público de recursos o servicios esenciales.

IV

El artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, advierte que, para proceder a la expropiación forzosa, será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

De conformidad con el artículo 128.2 de la Constitución Española, en conexión con el artículo 7 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (interpretado en relación con los artículos 148 y 149 de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía), la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá reservarse una zona determinada del territorio andaluz a efectos de controlar el desarrollo de la actividad extractiva.

Por todo ello, en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta del Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 17 de diciembre de 2013,

DISPONGO

TÍTULO I

Expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos que se derivasen de los procedimientos de solicitudes de los permisos de investigación sobre terrenos situados en el complejo minero de Aznalcóllar

Artículo 1. Declaración de utilidad pública e interés social.

Se declara la utilidad pública e interés social de la expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos derivados, en su caso, de los procedimientos de solicitudes de los permisos de investigación P.I. Hornitos, núm. 7921, P.I. Verderón II, núm. 7932, y P.I. Vencejo, núm. 7949, comprendidos dentro de las cuadrículas mineras determinadas por las siguientes coordenadas geográficas (DATUM ED50):

- PP 6° 15' 40" W 37° 32' 0" N.
- 6° 13' 0" W 37° 32' 0" N.
- 6° 13' 0" W 37° 29' 0" N.
- 6° 15' 40" W 37° 29' 0" N.

TÍTULO II

Reserva a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la actividad extractiva en el área denominada Complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla)

Artículo 2. Alcance de la reserva.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se reserva la actividad extractiva de los derechos mineros de todas las secciones en los terrenos correspondientes a las cuadrículas mineras delimitadas por las siguientes coordenadas geográficas (DATUM ED50):

- PP 6° 15' 40" W 37° 32' 0" N.
- 6° 13' 0" W 37° 32' 0" N.
- 6° 13' 0" W 37° 29' 0" N.
- 6° 15' 40" W 37° 29' 0" N.

Artículo 3. Efecto de la reserva.

Las solicitudes presentadas con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto-ley, en relación con las actividades extractivas en el área delimitada en el artículo primero del Título II, serán canceladas en aplicación de lo que determina el artículo 9, apartado 3, de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Artículo 4. Concurso público para la explotación.

En la zona de reserva especificada en el artículo primero de este Título las actividades extractivas de explotación se adjudicarán mediante concurso público entre empresas españolas y extranjeras, en aplicación del artículo 11.3.b) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 17 de diciembre de 2013

SUSANA DÍAZ PACHECO
Presidenta de la Junta de Andalucía

JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO
Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo