

LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LA RESTAURACIÓN DE ESPACIOS MINEROS.

I.- MARCO NORMATIVO.

España ha sido el primer país del mundo en exigir que las superficies afectadas por operaciones mineras sean objeto de evaluación de impacto ambiental y, especialmente de garantizar económicamente la restauración de dichos espacios.

El conjunto normativo lo integraba básicamente:

- El Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración de Espacio Natural afectado por Actividades Mineras,
- Complementada por RD 1116/1984 de 9 mayo de 1984. Restauración Espacio Natural afectado por Explotaciones Carbón a cielo abierto y aprovechamiento racional Recursos Energéticos
- Desarrollada por inicio de O de 20 noviembre de 1984. Desarrolla RD 2994/1982, Restauración del Espacio Natural afectado por Actividades Mineras

El Artículo Quinto del R.D. 2994/1982 establecía:

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

La citada Orden de 1984, en su artículo primero indicaba:

Primero

Las garantías que la Administración podrá exigir de conformidad con lo dispuesto en el art. 5. del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, para asegurar el cumplimiento del Plan de restauración, cuando el titular del aprovechamiento o explotación o, en su caso, el explotador hubiere asumido la obligación de realizarlo con sus medios, podrán constituirse mediante depósito en metálico o títulos de emisión pública o aval solidario e incondicionado prestado por Banco inscrito en el Registro General de Bancos y Banqueros, Cajas de Ahorros Confederadas o Entidad de seguros debidamente autorizada. Excepcionalmente el órgano administrativo competente en minería podrá aceptar avales suficientes, a su juicio, de otras Entidades distintas de las enumeradas anteriormente.

Las garantías señaladas en el párrafo anterior se constituirán en la Caja Central de Depósitos, en sus sucursales o, en su caso, en los órganos correspondientes de la respectiva Comunidad Autónoma.

El importe de las garantías deberá ser actualizado al comienzo de cada ejercicio mediante aplicación del índice nacional de precios al consumo.

Estas garantías se constituirán conforme a las normas por que se rigen y surtirán los efectos que le son propios según el derecho civil o mercantil.

A partir de los desastres de Aznalcóllar (España, 1998) y, especialmente del de Baia Mare y Baia Borsa (Rumania, 2000), Europa optó por dictar normativa propia en dicha materia y, como el único país que tenía normativa propia al respecto y más avanzada era España, se partió del marco normativo expuesto para elaborar la Directiva 2006/21/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» el 11 de abril de 2006).

El artículo 14 de la misma establece:

Artículo 14. Garantía financiera

1. La autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos en una instalación de residuos, la constitución de una **garantía financiera** (por ejemplo en forma de depósito financiero, incluidos los fondos mutuos de garantía respaldados por la industria), **o equivalente**, de acuerdo con los procedimientos que decidan los Estados miembros, de forma que:

a) se cumplan todas las obligaciones impuestas por la autorización con arreglo a la presente Directiva, incluidas las disposiciones relativas a la fase posterior al cierre;

b) existan fondos fácilmente disponibles en cualquier momento para la rehabilitación del terreno afectado por la instalación de residuos, tal y como se describe en el plan de gestión de residuos elaborado con arreglo al art. 5 y exigido por la autorización prevista en el art. 7.

2. El cálculo de la garantía a que se refiere el apartado 1 se realizará en base a:

a) la repercusión medioambiental probable de la instalación de residuos, teniendo en cuenta en particular la categoría de la instalación de residuos, las características del residuo y el uso futuro de los terrenos rehabilitados;

b) el supuesto de que terceros independientes y debidamente cualificados evaluarán y efectuarán cualquier trabajo de rehabilitación necesario.

3. El importe de la garantía se ajustará periódicamente con arreglo al trabajo de rehabilitación que sea necesario efectuar en el terreno afectado por la instalación de residuos, tal y como se describe en el plan de gestión de residuos elaborado con arreglo al art. 5 y exigido por la autorización prevista en el art. 7.

4. Cuando la autoridad competente apruebe el cierre con arreglo al art. 12, apartado 3, entregará a la entidad explotadora una declaración escrita condonándole la obligación a que se refiere el presente artículo, apartado 1, de constituir una garantía, con la excepción de las obligaciones relativas a la fase posterior al cierre contempladas en el art. 12, apartado 4.

Aquella directiva fue transpuesta al ordenamiento español por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, cuyo Título II bajo el título "garantías financieras o equivalentes", contiene la siguiente regulación:

Artículo 41. Generalidades

1. La entidad explotadora constituirá dos garantías financieras o equivalentes de acuerdo con los arts. 42 y 43, para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado.

En caso de que la entidad explotadora vaya a realizar labores de investigación, de acuerdo con el art. 10, la entidad explotadora constituirá la garantía financiera o equivalente correspondiente adaptada a sus condiciones específicas.

2. La autoridad competente realizará el cálculo de cada una de las garantías financieras o equivalentes de forma independiente, según los criterios que se establezcan en el anexo IV de este real decreto.

3. Las formas de constitución de las garantías financieras o equivalentes podrán ser, entre otras, fondos de provisión internos constituidos por depósito en entidades financieras y garantías financieras en custodia de un tercero tales como bonos y avales emitidos por entidades bancarias así como contratos de seguros que cubran la responsabilidad civil de la entidad explotadora derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado.

4. Las garantías financieras o equivalentes deben asegurar la existencia de fondos fácilmente disponibles en cualquier momento por parte de la autoridad competente para la rehabilitación de los terrenos, tal y como se describa en el plan de restauración autorizado.

5. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado, la autoridad competente podrá hacer efectiva la garantía financiera o equivalente correspondiente y procederá a las labores de rehabilitación del terreno afectado por la actividad minera.

6. Las garantías financieras o equivalentes reguladas en los arts. 42 y 43 serán independientes de la garantía prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de

Responsabilidad Medioambiental, y en el Reglamento de desarrollo parcial de dicha ley, aprobado por Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. Esta última tendrá en cuenta la cobertura otorgada por las otras garantías de forma que no se produzca una múltiple cobertura del mismo riesgo o quede algún riesgo pendiente de asegurar.

7. La entidad explotadora podrá integrar en una sola todas las garantías financieras o equivalentes a que se refiere el apartado anterior. En tal caso, la cantidad destinada a hacer frente a los conceptos de los arts. 42 y 43 y al cumplimiento de las obligaciones previstas en este real decreto, deberá quedar claramente delimitada y fácilmente disponible del resto de la garantía.

Artículo 42. Garantía financiera o equivalente para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales

1. La autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de laboreo, la constitución de una garantía financiera o equivalente de forma que se garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la rehabilitación del terreno afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales.

2. El cálculo de esta garantía financiera o equivalente se realizará teniendo en cuenta el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar, y partiendo del supuesto, en caso de ser necesario, de que terceros independientes y debidamente cualificados podrán evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario.

3. La garantía se revisará anualmente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación ya realizados y de las superficies afectadas, según lo dispuesto en el plan de labores y en el art. 3.3 de este real decreto.

4. Una vez finalizada la ejecución del plan de restauración en lo relativo a la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales, la entidad explotadora solicitará a la autoridad competente, por escrito, la liberación de la garantía financiera correspondiente.

Artículo 43. Garantía financiera o equivalente para el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la

rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros

1. La autoridad competente exigirá, antes del comienzo de cualquier actividad de acumulación o depósito de residuos mineros, la constitución de una garantía financiera o equivalente de forma que se garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión de los residuos mineros y para la rehabilitación del terreno afectado por las instalaciones de residuos mineros.

2. El cálculo de esta garantía financiera o equivalente se realizará teniendo en cuenta la repercusión ambiental probable de las instalaciones de residuos, en particular la categoría de las instalaciones, las características de los residuos y el uso futuro de los terrenos rehabilitados. Además se calculará partiendo del supuesto, en caso de ser necesario, de que terceros independientes y debidamente cualificados podrán evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario.

3. La garantía se revisará periódicamente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación que sea necesario efectuar en los terrenos afectados por las instalaciones de residuos tal y como describa el plan de restauración autorizado.

4. La entidad explotadora, una vez autorizado el cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros, de acuerdo con los arts. 33 y 34, solicitará a la autoridad competente, por escrito, la liberación de las condiciones impuestas por la garantía financiera o equivalente asociada a este concepto a excepción, si procede, de las referentes al mantenimiento y control posterior a la clausura de la instalación de residuos mineros.

5. No será necesaria la constitución de la garantía regulada en este artículo para los siguientes residuos mineros, a menos que sean depositados en una instalación de categoría A:

a) Residuos mineros inertes, residuos mineros no inertes no peligrosos y suelo no contaminado procedentes de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

b) Residuos mineros procedentes de la investigación y aprovechamiento de turba.

c) Residuos mineros no peligrosos procedentes de la investigación de recursos minerales, excepto cuando se

trate de la investigación de evaporitas distintas del yeso y anhidrita.

II.- EL MARCO NORMATIVO EN GALICIA

Galicia ha sido la primera comunidad autónoma de España en dotarse de una ley de minas propia; en concreto la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, anterior por tanto, a la trasposición de la directiva europea.

En su redacción original y en el artículo 32 bajo el título "Garantías financieras" regulaba la garantía financiera y, en su apartado quinto establecía:

5. La garantía podrá constituirse por cualquiera de las siguientes formas:

- a) Depósito en metálico o en títulos de emisión pública, constituido en la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- b) Mediante aval solidario e incondicionado prestado por alguno de los bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito o establecimientos financieros de crédito autorizados para operar en España.

La grave crisis económica sufrida, la afección de la misma tanto a las instituciones financieras como a las empresas, determinó la conveniencia de flexibilizar aquel régimen y ampliar las posibles formas de garantías. Por ello la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia, dio una nueva redacción a aquel artículo 32 dejándola como sigue:

1. La persona titular de un derecho minero habrá de constituir una garantía financiera o equivalente suficiente antes de la preceptiva comunicación del inicio de los trabajos, siendo responsable de su mantenimiento en los términos señalados en este artículo.

2. Las formas de constitución de garantías financieras o equivalentes podrán ser, entre otras, fondos de provisión internos constituidos por depósito en entidades financieras y garantías financieras en custodia de un tercero, tales como bonos y avales emitidos por entidades bancarias, así como contratos de seguros que cubran la responsabilidad civil de la entidad explotadora derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado.

III.- DISTINTAS FORMAS DE GARANTÍA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el ámbito del derecho, hay diferentes formas y contratos para garantizar una obligación: Avales, contratos de seguro, hipotecas inmobiliarias o inmobiliarias, fianzas, seguros etc...

Ocurre sin embargo, que a la hora de constituir garantías ante la administración, las mismas, con carácter general, tienden a depositarse en la caja general de depósitos.

El Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos, contiene la regulación básica aplicable de dicha institución.

En lo que ahora nos interesa el mismo establece:

Artículo 1. **Ámbito**

1. Se presentarán ante la Caja las garantías que deban constituirse a favor de:

a) La Administración General del Estado y sus organismos autónomos y entes públicos.

b) Otras Administraciones públicas, territoriales o no, siempre que así se prevea mediante convenio entre la Administración General del Estado y la Administración correspondiente.

c) La Comunidad Europea, en aquellos supuestos que establezcan las normas dictadas por ésta o por normas de desarrollo en el ordenamiento jurídico interno.

2. Asimismo, se constituirán en la Caja los depósitos que se establezcan en virtud de normas especiales, de acuerdo con lo dispuesto en el Título III del presente Reglamento.

Artículo 3. Modalidades de las garantías

1. Las garantías que deban constituirse en la Caja podrán consistir en:

a) Efectivo.

b) Valores representados en anotaciones en cuenta o participaciones en fondos de inversión, representadas por certificados nominativos.

c) Avales prestados por entidades de crédito o sociedades de garantía recíproca, y

d) Seguros de caución otorgados por entidades aseguradoras.

La persona o entidad que mantenga una garantía en la Caja podrá sustituir su modalidad, en los términos que establezca el Ministro de Economía y Hacienda.

2. El Ministro de Economía y Hacienda aprobará los documentos que deban emplearse para cada una de las modalidades de garantías señaladas en el apartado anterior.

Vemos por tanto, como no toda forma de garantía, puede depositarte en esa Caja General de Depósitos...