

Fecha: La de la firma electrónica

CONSEJERÍA DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS
Secretaría General Técnica

Ref.: SL/FJGR/MAAG/SAA

(LEG 142-25)

S/Ref.: SCR/FJAB

Asunto: Proyecto de Orden por la que se por la que se establecen os criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica “**Proyecto de Orden por la que se por la que se establecen os criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía**”, con objeto de que se formularan las observaciones, sugerencias o alegaciones que se estimaran oportunas.

Analizado el texto, desde el punto de vista de las competencias que corresponden a esta Consejería conforme al Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, no se formula ninguna observación.

No obstante, por esta **Secretaría General Técnica**, se realizan las siguientes consideraciones:

1.- Observaciones formales y de técnica normativa

- a) En el primer párrafo de la parte expositiva se alude a la Constitución Española como “Constitución”. De acuerdo con la directriz de técnica normativa núm. 72, la cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, “Constitución Española”
- b) En el décimo párrafo de la parte expositiva se cita el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras. De acuerdo con la directriz núm. 80 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, la cita de esa norma podría realizarse de forma resumida al haberse invocado con anterioridad en el texto.

Igual circunstancia ocurre con la cita del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio y la Ley 22/1973, de 21 de junio, de Minas en el artículo 1 de la parte dispositiva.

- c) En el artículo 3.1 se relaciona mediante el símbolo “- (punto)” lo que se incluye en la definición de “superficie afectada”. La directriz de técnica normativa núm. 31 relativa a la división del artículo se indica que “no podrán utilizarse en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición”. Por ello se sugiere la revisión de los apartados de donde se incluyen guiones.

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 1/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- d) En el artículo 6 se mencionan las secciones C y D y la sección B), que parece hacer referencia al artículo 3 de la Ley 22/1973, de 23 de junio. Como quiere que unas se exponen sin un signo de paréntesis cerrado -)- tras la letra mayúscula que lo identifica y otra sí, se sugiere revisión el tenor literal y se armonice ambas formas de expresarlo en una sola, de acuerdo con la normativa vigente.
- e) En el artículo 6.4. se hace mención a la “(...) Administración Estatal (...)”. Se propone sustituir dicha expresión por la de “Administración General del Estado”, o en su defecto para el caso particular de la Metodología indicada, la del Ministerio que pone a disposición dicho elemento.
- f) A lo largo del texto se cita en varias ocasiones el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, aprobado por Decreto 197/2021, de 20 de julio, vinculándolo a artículos de éste ya sea en su forma completa (la primera vez) como en su acepción resumida, Decreto 197/2021, de 20 de julio. En el artículo 9.2. se cita como “Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía”. Con objeto de que el texto tenga una armonía en la citación de texto normativo, se sugiere la posibilidad que se revise el texto y se cite esta norma de una única forma (después de la primera).
- g) En la Disposicional primera se indica que: “Se faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de actividades mineras (...)”. Sugerimos evitar, por razones de buena técnica normativa, alusiones concretas a centros directivos, a fin de que posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden. Por ello, proponemos la siguiente fórmula alternativa: “órgano directivo central con competencia en materia de actividades mineras.”

2.- Observaciones al texto

- a) En el décimo tercer párrafo de la parte de expositiva se alude a que: “En el ejercicio de la potestad reglamentaria, para la aprobación de la presente Orden se han seguido los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, simplicidad y eficiencia.” Se propone que siendo esta indicación una traslación lo indicado en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administraciones Pública, se incluya en dicho párrafo la mención explícita a ese artículo y se invoque igualmente el artículo 7bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.
- b) En relación con la elaboración de la norma y al hilo de lo establecido en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, sugerimos que se mencione en esta parte expositiva, que en la tramitación de la elaboración de la presente norma se ha incorporado la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 diciembre.
- c) Desarrollado en el penúltimo párrafo de la parte expositiva las indicaciones de los tramites de participación ciudadana, se sugiere que una vez realice el trámite de audiencia e información pública, ésta quede recogida en este apartado de la Orden de forma explícita.
- d) Se sugiere hacer referencia a que se ha tenido en cuenta la perspectiva de la igualdad de género en la elaboración del proyecto de Orden, en consonancia con establecido el artículo 5

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 2/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

3.- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN)

No se formulan observaciones

Por otra parte, se ha dado traslado del borrador del anteproyecto a la **Viceconsejería**, por lo que se transcriben a continuación las consideraciones efectuadas por este centro directivo:

- En el primer párrafo del preámbulo se indica que: *“El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley 2/2007, de 19 de marzo, establece en su artículo 49.2.a) que corresponde...”*. Se indica que la cita correcta es Ley Orgánica, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. No obstante, conforme a la Directriz de técnica normativa nº72: *“Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban.”*

Por otra parte, se hace referencia a que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se han seguido los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, simplicidad y eficiencia. No estaría de más citar el artículo al que se está dando cumplimiento, siendo el 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En dicho artículo no se cita el principio de simplicidad que sí se ha añadido en el expositivo.

En párrafos posteriores se menciona el principio de transparencia, indicando que *“se han definido claramente los objetivos de esta iniciativa normativa y se ha tenido en consideración lo previsto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía”*. Estimamos que sería conveniente que el párrafo se completara con redacción similar a la siguiente: *“Por otra parte, en cumplimiento del principio de transparencia, se identifica claramente su propósito y, durante el procedimiento de elaboración de la norma, se ha permitido el acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios del proceso de elaboración en los términos establecidos en los artículos 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, posibilitando que los potenciales destinatarios de la norma tengan una participación activa a través de los trámites de consulta pública previa, de audiencia e información pública.”*

En el penúltimo párrafo del expositivo, se indica que *“en lo referente a los trámites de participación ciudadana, el proyecto de Orden fue sometido inicialmente a los trámites de consulta pública previa en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía”*, siendo más correcto indicar *“en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía”*.

- En la disposición final primera, se establece lo siguiente: *“Se faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de actividades mineras para dictar cuantos actos sean necesarios para la ejecución y desarrollo de lo establecido en la presente Orden. En particular y en el plazo de un año, para la aprobación y publicación de una guía para el cálculo de las garantías”*. Se podría indicar el lugar donde se publicarán tales guías.

- Con carácter general se observa que muchos apartados del articulado del proyecto de Orden son iguales a artículos o parte de ellos de otras normas, tales como 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; la Directiva 2006/21/CE del Parlamento

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE y el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, aprobado por Decreto 197/2021, de 20 de julio.

Sobre este aspecto la Directriz de técnica normativa nº4 dice que: *“No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

Sobre la técnica jurídica de la “lex repetita” se ha pronunciado en varias ocasiones el Consejo Consultivo. Así en el Dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos, dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal.

Por otra parte, esta técnica de redacción de las normas puede ser cuestionada desde el punto de vista competencial, como ha advertido el Tribunal Constitucional en varias Sentencias. La técnica de la lex repetita también puede plantear problemas en la medida en que la reproducción no es exacta, sino que o bien se emplean términos parecidos, que no iguales, o bien se reproducen las normas estatales solo en parte. Con esta práctica se resiente el principio de seguridad jurídica, en la medida en que se genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable. Debe recordarse que la aplicabilidad de la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias no precisa de su reproducción por la norma autonómica para que despliegue su fuerza normativa.

La STC 62/2017, de 25 de mayo, señala lo siguiente: *«la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las leyes repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)»*.

Por todo lo expuesto se sugiere considerar si realmente se está innovando el ordenamiento jurídico o se está aplicando el contenido de las normas antes señaladas.

- Por último, se aconseja valorar si el Plan de Restauración, la resolución de otorgamiento o autorización del derecho minero pudieran incluir en su contenido alguno de los aspectos que se recogen en el proyecto de Orden.

Asimismo, se ha dado traslado del borrador del anteproyecto a la **Dirección General de Administración Territorial y Simplificación Administrativa**, de esta Consejería que realiza las siguientes observaciones:

Según el Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 4/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa a la **Dirección General de Administración Territorial y Simplificación Administrativa**, como órgano directivo central conforme a lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, cuya persona titular tendrá rango de Director o Directora General, le corresponden las atribuciones previstas en el artículo 28 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como las siguientes:

- a) La interlocución y asistencia a las Delegaciones del Gobierno y las Delegaciones Territoriales o Provinciales, en su caso.
- b) La planificación estratégica para el impulso, modernización y racionalización de la Administración Periférica.
- c) **Impulso de la simplificación administrativa**, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General de Administración Pública.
- d) La tramitación, impulso y coordinación de los proyectos de inversión que se declaren de interés estratégico, a través de la Unidad Aceleradora de Proyectos Estratégicos de Interés Estratégico en Andalucía.

De acuerdo con ello y a efectos de la tramitación del proyecto de Orden de la Consejería de Industria, Energía y Minas, por la que se establecen los criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se realizan las siguientes observaciones particulares:

1º Se recomienda unificar la denominación de la autoridad minera y de las Delegaciones, ya que en el texto aparece de manera indistinta: 'Delegación a la cual estén adscritos los servicios periféricos de la Consejería competente en materia de minas en la correspondiente provincia', 'órgano o entidad a cuyo favor esté constituida la garantía', 'órgano administrativo o entidad a cuya disposición se constituyó', 'Administración Minera', 'Autoridad competente en materia de minas correspondiente' y 'Delegación Territorial de Almería competente en materia de minas'.

2º Se recomienda igualmente unificar:

- El concepto de 'a disposición' (artículo 4.2) o 'a favor' (artículo 8) en cuanto al órgano ante el que debe constituirse la garantía.
- El término de 'entidad explotadora' (artículo 2.2), ya que en otras partes del texto se indica 'explotador' (artículo 6), o 'persona o entidad explotadora'/'personas o entidades explotadoras' (artículo 8).

3º En el artículo 2.2 se recoge la obligación de constituir las garantías a la entidad explotadora, que queda debidamente justificada en la exposición de motivos del proyecto de orden, pero en los artículos 8 y 10 se hace referencia al arrendatario, que se sobreentiende que es la entidad explotadora y se señala que, si la entidad explotadora no deposita las garantías, deberá de hacerlo la persona titular de la concesión. Por ello se plantea valorar si resulta más correcto incorporar esta previsión en el artículo 2.2, para alejar cualquier tipo de duda sobre el ámbito de aplicación de la Orden.

4º Se recomienda revisar la redacción del artículo 4.2 al referirse a la Delegación competente en materia de minas y a la Delegación competente en materia de hacienda, en aplicación del principio de lenguaje claro y comprensible.

5º El artículo 6.4 se refiere al cálculo del valor de las garantías de restauración, señalando al respecto que, en tanto que la Comisión Europea no apruebe guía o directrices técnicas, el cálculo de las garantías financieras, se realizará aplicando la "Metodología para el cálculo de Garantías Financieras para la restauración del espacio afectado por Actividades Mineras", aprobada por la

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 5/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Administración Estatal, así como las tarifas vigentes de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA). No obstante, no se prevé de forma expresa que estas guías o directrices son las que se aplicarían cuando se aprueben, por lo que por una cuestión de seguridad jurídica se recomienda revisar la redacción dada a este apartado.

6º En relación con el artículo 8 que regula la cancelación y devolución de las garantías constituidas, se recomienda definir un mínimo contenido procedimental para ello, que incluya el plazo para emitir la resolución por parte del órgano competente en minas o el sentido del silencio administrativo, máxime cuando se prevé la emisión de informes de otros órganos administrativos con carácter potestativo. Para este caso, se deberá de prever en la MAIN abreviada aquellas cuestiones relacionadas con la valoración de las cargas administrativas y la tramitación a través de medios electrónicos.

7º De acuerdo con el Manual de técnica normativa, las normas que se mencionen deberán aparecer con su denominación completa la primera vez que se hace referencia a ellas y con posterioridad solo debe aparecer la norma con la fecha, por lo que se sugiere revisar los artículos 4 y 9 en los términos expuestos.

8º El artículo 4.3 del proyecto normativo dispone que la Caja no aceptará otra modalidad de garantía distinta de las previstas en este artículo y cuando la presentación se realice de forma telemática los documentos de constitución deberán ser electrónicos.

Asimismo, el apartado e) de la MAIN sobre medios electrónicos, señala que la presentación de garantías es totalmente electrónica como regla general, si bien las personas físicas explotadoras de recursos mineros pueden optar entre una presentación presencial o una electrónica.

“La gestión de las garantías es básicamente electrónica y está centralizada en la aplicación informática Sistema Unificado de Recursos (SUR), desarrollada por la Consejería competente en materia de Hacienda, accesible desde su intranet en la siguiente url: https://extranet.chie.junta-andalucia.es/ap_sur/surexp.htm”

La exposición de motivos del Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, aprobado por Decreto 197/2021, de 20 de julio de 2021, señala lo siguiente:

“La actuación y gestión documental de la Caja y la relación de las personas interesadas con la misma se realizará por medios telemáticos en el marco regulador de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para cuya implementación se aprueban nuevos formularios para cada uno de los documentos y trámites exigidos, dotando de una mayor simplificación administrativa a los procedimientos desarrollados en su ámbito. Además, se establecen, en garantía de las personas interesadas, unos plazos muy reducidos, como los dos días con los que cuenta la Caja para revisar la documentación que se aporta en una solicitud de constitución telemática o los quince días de los que dispone para proceder a su cancelación, baja contable y notificación.”

De acuerdo con lo anterior se sugiere revisar la redacción dada a estos apartados para que queden adaptados a la regulación de los procedimientos de constitución de garantías prevista en el citado Decreto.

De igual forma se recomienda referirse a “la Caja” por su nombre completo.

9º En la Disposición adicional única se recomienda corregir la palabra “Ayuntamiento”.

Finalmente, se les relaciona con carácter general, los principios y recomendaciones en materia de simplificación administrativa:

1) Se debe tener en cuenta desde el origen, la idoneidad de la norma o programa para la digitali-

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 6/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



zación y/o telematización, por lo que se recomienda su remisión a la Agencia Digital de Andalucía.

- 2) Se debe garantizar que se cumplen los principios generales recogidos en el Artículo 3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía y que se enumeran a continuación:
 - a) Los principios orientadores de la simplificación y racionalización procedimental y organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía son:
 - Orientación y servicio efectivo a la ciudadanía.
 - Eficacia y eficiencia.
 - Celeridad.
 - Economía procedimental y organizativa.
 - Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - Transparencia administrativa.
 - b) En materia de administración electrónica, en función del estado de la tecnología y con plena sujeción a las disposiciones estatales básicas en la materia, se tendrán particularmente en consideración los siguientes principios:
 - Accesibilidad y no discriminación.
 - Reducción de la brecha digital, con especial consideración a las personas mayores o con discapacidad.
 - Seguridad.
 - Conservación.
 - Interoperabilidad.
 - Proporcionalidad.
 - Impulso de la actuación administrativa automatizada.
 - Usabilidad.
- 3) Se deben contemplar los criterios acordados para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas y que son los siguientes:
 - a) Criterios de simplificación y agilización de los procedimientos:
 - La unificación o eliminación de procedimientos.
 - La reducción de los términos y plazos en la medida que sea posible, manteniendo todas las garantías necesarias.
 - La supresión o simplificación de trámites que no aporten valor añadido o que supongan dilaciones del procedimiento, siempre que no afecten a las garantías de las personas interesadas.
 - La proactividad por parte del órgano responsable del procedimiento.
 - El establecimiento de modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la elaboración de informes preceptivos.
 - La extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada para el reconocimiento inicial de un derecho o facultad, así como para su renovación o continuidad de su ejercicio; este criterio se aplicará especialmente a los procedimientos y servicios en que se resuelven las pretensiones y demandas de la ciudadanía tras un único contacto con la Administración o en un tiempo muy breve.

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 7/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- La agilización de las comunicaciones.
- La desconcentración de competencias en órganos jerárquicamente dependientes.
- La orientación a la ciudadanía.

b) Criterios de reducción de cargas y simplificación documental:

- La supresión de cargas administrativas que no sean imprescindibles para la resolución del procedimiento, eliminando requisitos no exigidos por la normativa vigente, valorando su adecuación y reduciendo la frecuencia de su aportación.
- La supresión o reducción de la documentación requerida a las personas interesadas y su posible sustitución por transmisiones de datos o la presentación de declaraciones responsables.
- La valoración del momento idóneo para la aportación de la documentación requerida a las personas interesadas, promoviendo siempre que sea posible, su aportación en el trámite de audiencia anterior a la formulación de la propuesta de resolución.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: María Almudena Gómez Velarde

MARIA DE LA ALMUDENA GOMEZ VELARDE		09/04/2025	PÁGINA 8/8
VERIFICACIÓN	BndJA52LFTXZ43GEYUB9UA8PGEFTN5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	