

INFORME SSCC 2025/46 PROYECTO DE DECRETO POR EL 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.

Asunto: *Disposición de carácter general: Decreto. Competencia administrativa: Industria, Energía y Minas. Garantía financiera o equivalente para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras. Actividades mineras. 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.*

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. - Con fecha 20 de agosto del año 2025 se ha recibido en los Servicios Centrales de Gabinete Jurídico petición de informe sobre el proyecto de Decreto referenciado al que se acompaña la totalidad del expediente que se compone de 25 documentos, además de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y un documento denominado Decreto garantías v3_limpio.

El texto de Decreto que será informado por este Gabinete Jurídico es el que aparece como borrador número 3, denominado Decreto garantías v3_limpio.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. –Objeto.

El objeto del Decreto proyectado consiste en establecer el régimen de las garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El decreto descansa en que “... la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente, alberga los elementos necesarios para el fomento y seguimiento de ese desempeño minero



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 1 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



eficiente, sostenible y seguro para las personas y para el territorio, que incluye su papel de garante, mediante la Dirección General de Minas, del cumplimiento de la normativa estatal y comunitaria en materia de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras, concretamente de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y del 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, que traspone la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre gestión de residuos de las industrias extractivas, que modifica la Directiva 2004/35/CE.

De acuerdo con la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, toda aquella persona o entidad que realice el aprovechamiento de recursos regulados por la misma, queda obligada a realizar los trabajos de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras. Así, con carácter previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante debe presentar un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores.

Así mismo, en el artículo 14.2 de la Directiva 2006/21/CE, y en la Decisión de la Comisión de 20 de abril de 2009, se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera de la restauración.

En cumplimiento de lo anterior, y a fin de dotar de mayor seguridad jurídica, se hace necesario establecer los criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración correspondientes a las explotaciones mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía.”

SEGUNDA. – Competencia.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de decreto exige partir del artículo 45 de la Constitución Española que reconoce la obligación de los poderes públicos en velar por la utilización racional de los recursos naturales y restaurar el medio ambiente.

Existe una reserva exclusiva del Estado en materia minera de carácter básico en el apartado primero del artículo 149 del texto constitucional en el apartado 25º: “*Bases de régimen minero y energético*”

Por su parte, el artículo 49 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de energía y minas:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida sobre las siguientes materias:

a) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria. Asimismo le corresponde el otorgamiento de autorización de estas instalaciones.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 2 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



b) Fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.

2. 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.º y 13.º de la Constitución, la competencia sobre:

a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.º de la Constitución.

b) Regulación de actividades de producción, depósito y transporte de energías, así como su autorización e inspección y control, estableciendo, en su caso, las normas de calidad de los servicios de suministro.

3. La Comunidad Autónoma emitirá informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio.

4. La Junta de Andalucía participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Andalucía a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas, y las relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.”

Por lo tanto, consideramos que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para el dictado del presente decreto. Dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Consejería de Industria, Energía y Minas asume la competencia sobre esta materia en virtud del Decreto del Presidente 5/2025, de 15 de octubre, por el que se modifica el Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías. Por su parte, el Decreto 163/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Política Industrial y Energía, atribuye a la actual Consejería de Industria, Energía y Minas, según su artículo 1.1, “*las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de actividades industriales, mineras y energéticas, así como la cooperación económica y el fomento de las iniciativas y acciones en dichos campos*”.

TERCERO. -Marco normativo.

Analizada la competencia, descendiendo al ámbito de los textos normativos, debemos tener presente a la hora de evacuar el presente informe la siguiente normativa.

En primer lugar, acudiendo a la legislación básica, esta materia se encuentra presidida por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, desarrollado por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 3 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Descendiendo a la normativa específica sobre la que sustenta en el presente borrador de decreto, hemos de citar el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, traspone la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de residuos de las industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, y deroga el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras, y el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones mineras de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.

Conforme a los artículos 41, 42 y 43 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, las personas o entidades explotadoras deben constituir una garantía financiera o equivalente, para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración autorizado. Dicha persona o entidad explotadora, según establece el artículo 2.2 de la citada norma, que realizará actividades de investigación y aprovechamiento, puede revestir la condición de titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido. Facultando el apartado segundo del citado artículo 41 que *“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 dicha norma”*. El mismo especifica que las garantías financieras e inspecciones a las que se refiere este anexo se ajustarán a las establecidas en las guías o directrices técnicas aprobadas por la Comisión Europea, con arreglo a lo previsto en el artículo 22.1.c) de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, y que serán de directa aplicación en nuestro ordenamiento. En el artículo 14.2 de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, y en la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera.

CUARTO. - Rango normativo.

En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.8 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; el artículo 44 dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes; y el artículo 46.2 dispone que revestirá forma de decreto acordado en Consejo de Gobierno, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.

Así, como hemos transcrito anteriormente, el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, faculta a la autoridad competente para realizar el cálculo de cada una de las garantías financieras o equivalentes de forma independiente, según los criterios que se establezcan en el anexo IV.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 4 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



QUINTO. – Estructura.

En cuanto a la estructura, el Decreto se divide en una exposición de motivos, once artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, de dos disposiciones finales y un anexo. La estructura la consideramos ajustada a Derecho.

SEXTO. – Tramitación.

En cuanto al análisis de la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de las disposiciones de carácter general, el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueden destacarse las siguientes consideraciones.

6.1.- Al proyecto de decreto de referencia atendiendo a la fecha del acuerdo de inicio, 25 de febrero de 2025, le resultaría de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) , contenida en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como lo dispuesto en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, todo ello conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Según se informa en la MAIN y en el informe de la Secretaría General Técnica, *“la iniciativa normativa fue sometida a consulta pública previa en dos ocasiones, una durante el período comprendido entre el 10 y el 24 de febrero de 2023, y otra durante el período comprendido entre el 7 y el 21 de octubre de 2023”*, sin que conste en el expediente remitido al Gabinete Jurídico para informe el certificado relativo a la realización de dicho trámite de consulta pública. Únicamente se incluyen las alegaciones presentadas y su valoración en un Anexo a la MAIN.

Se contiene en la MAIN una relación de entidades a las que específicamente se les ha dado trámite de audiencia, pero no se contiene en el expediente remitido al Gabinete Jurídico resolución específica del trámite de audiencia.

Como hemos puesto de manifiesto, entre otros en el Informe de SSCC 2025/38: *“A este respecto, el artículo 45.1.d) de la citada Ley 6/2006 establece que “Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el*

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 5 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia”.

De acuerdo con este precepto, y sin perjuicio de que, como en el caso que nos ocupa, se haya realizado materialmente el trámite de audiencia, sin que pueda apreciarse indefensión o vicio de nulidad alguno, consideramos que hubiera sido adecuado el dictado de una expresa resolución en la que se acuerde la apertura del trámite de audiencia, en la que se justificara bien la necesidad o conveniencia de realizar dicho trámite, como acontece en nuestro caso, o bien la supresión del mismo en los supuestos en que legalmente proceda. A nuestro juicio, el dictado de dicha resolución específica de apertura del trámite de audiencia no puede entenderse sustituido por la referencia contenida a la MAIN a la realización de dicho trámite, no sólo porque, como ya se ha indicado, es en esa resolución en la que ha de justificarse la necesidad o, en su caso, innecesaridad del trámite, sino también porque el artículo 7 bis.1.i) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, relativo al contenido de la MAIN, prevé una simple “descripción de la tramitación, motivación sobre el alcance del trámite de audiencia y petición de informes y dictámenes, con referencia a resúmenes de las principales aportaciones recibidas en el trámite de audiencia y de información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados”.

En el informe de la SGT se afirma que se ha remitido el proyecto a las distintas Consejerías para alegaciones, sin que consten en el expediente los oficios de remisión, únicamente las observaciones remitidas por las Consejerías de Hacienda, Presidencia, Agricultura y Sostenibilidad. Se pone de manifiesto la falta del documento preceptivo de valoración de los informes, sin perjuicio del anexo de valoración que se adjunta a la MAIN. Dicha valoración debe constituir un documento independiente y preceptivo del expediente, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.g) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía: “g) Junto a la memoria o informe sucintos que conforman el expediente de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto”.

6.2.- En términos generales, el contenido de la MAIN se estima correcto conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación y en la Guía Metodológica.

Atendiendo al objeto de la norma, se ha realizado una memoria abreviada, cuya justificación se encuentra en la propia MAIN.

El artículo 7.3 del Decreto 622/2019, de 27 diciembre, de la Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, dispone que, en el caso de que por el órgano directivo competente para impulsar la norma se aprecie que el proyecto no tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, o que los impactos en dichos ámbitos no son significativos, se elaborará por éste una Memoria Abreviada, con el contenido establecido en el artículo 7 ter.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 6 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En la MAIN se contiene un anexo con las alegaciones presentadas y su valoración, pero ello no es del todo correcto.

Por un lado, la MAIN se debe incluir “resúmenes” de las principales aportaciones recibidas en el trámite de audiencia y de información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados, indicándose el resultado y reflejo de aquellas en el texto, tal y como exige la normativa de aplicación y la Guía Metodológica.

Y, por otro lado, las alegaciones al completo y su valoración, debe ser un documento independiente del expediente, como documento preceptivo, que debe formar parte del mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.g) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

No obstante, se destaca que en la última versión de la MAIN no se contiene el Anexo de las alegaciones y su valoración, al que se hace referencia en el apartado de descripción de la tramitación, y que sí se incluye en las versiones anteriores de la MAIN.

En el apartado relativo a los medios electrónicos consta en el expediente informe emitido por la Agencia Digital de Andalucía en el que se concluye lo siguiente: *“El proyecto de Orden analizado no precisa, ni de la definición, ni de la ejecución de nuevos medios electrónicos por parte de la Agencia Digital de Andalucía, por cuanto que el objeto del mismo se ciñe estrictamente al establecimiento de criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración de actividades mineras, y por tanto no supone un impacto económico para el presupuesto de ámbito TIC de esta Agencia”.*

Por último, se pone de manifiesto que en el informe de la Secretaría General Técnica se ha incluido el informe de valoración sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2004, de 6 de febrero.

6.3.- Por último, acerca de si el informe del Consejo Consultivo de Andalucía resultaría de carácter preceptivo consideramos que sí. En el presente caso, por tratarse de un proyecto de reglamento que se dicta en ejecución del derecho de la UE, a saber, la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 y la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en dicha Directiva, todo ello en la medida en que el Decreto sigue y recoge el método propuesto por la Comisión Europea en su guía para la restauración minera y el cálculo periódico de las garantías financieras.

Sobre este asunto, puede citarse el INFORME JURÍDICO SSCC 100/2023 sobre el proyecto de Decreto para una transición justa a través del impulso de ecosistemas industriales sostenibles en las provincias de Almería, Cádiz y Córdoba: *“ A este respecto es dable considerar lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía así como lo señalado por el propio Consejo Consultivo de Andalucía (en su Dictamen 191/2001, de fecha 18-10-2001, relativo a un proyecto de Decreto por el que se establecen las ayudas de la Junta de Andalucía a los sectores agrícola, ganadero y forestal incluidas en el Programa Operativo Integrado Regional de Andalucía para el desarrollo del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006): “Antes de concluir este primer Fundamento Jurídico hay que referirse a la propia competencia de este Consejo Consultivo.*

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 7 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Desde el dictamen 24/1994, este Órgano viene afirmando su competencia para examinar los Proyectos de Decreto que llevan a cabo el desarrollo y la ejecución de la normativa comunitaria, pues, de acuerdo con la función que el artículo 1 de la Ley 8/1993 le atribuye (velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico), no puede negarse que le incumbe efectuar el examen previo de legalidad de la norma consultada. En efecto, su adecuación a la Constitución, así como a la normativa comunitaria (con la particular naturaleza que ésta presenta), se sitúa en el plano de la preservación del principio de legalidad, al igual que en los supuestos en que la consulta se produce en el ámbito estricto de la relación entre Ley y reglamento de ejecución de la misma. Así se recuerda en la Resolución de la Presidencia del Consejo Consultivo de 8 de enero de 2001, por la que se dispone la publicación de la relación, aprobada por el Pleno, de las disposiciones que preceptúan la audiencia de este Órgano consultivo.”

Por lo expuesto, entendemos que el presente decreto debe someterse a informe preceptivo por parte del Consejo Consultivo al amparo del artículo 17.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, a cuyo tenor: “El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes: Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones.”

SÉPTIMO. - Al formular observaciones sobre el contenido del proyecto de Decreto debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFGJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

7.1. Artículo 4. Obligaciones.

-Apartado a y b): Estos apartados, van más allá del establecimiento de criterios para la determinación y constitución de garantías (a que alude su título), el artículo 4.a-b referido a obligaciones de la entidad explotadora, que resulta también claramente ajeno al objeto del Decreto declarado en el artículo 1 del presente decreto.

7.2. Artículo 7. Del cálculo del valor de las garantías de restauración minera.

-Apartado 3: Las previsiones del apartado tercero no se corresponden estrictamente con las previsiones del derecho de la unión europea: el referido artículo 7.3 señala que “3. Las garantías de restauración correspondientes a los permisos de exploración e investigación de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones C y D de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, así como las correspondientes a las actividades de investigación y aprovechamiento de los recursos de la sección B de dicha ley, se calcularán en función de los trabajos de restauración previstos, adaptándose a sus condiciones específicas”, desconociendo de este modo otros elementos de cálculo (algunos de ellos más importantes por figurar como prioritarios en

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 8 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



la enumeración de la Decisión de la Comisión) como el de los efectos probables de la instalación de residuos en el medio ambiente y en la salud humana.

Por ello, recomendamos que se ajuste a lo dispuesto en el artículo 1 de la Decisión de la Comisión de 20 de abril de 2009 por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, que dispone:

“ Los Estados miembros y las autoridades competentes basarán en los elementos siguientes el cálculo de la garantía financiera prevista en el artículo 14 de la Directiva 2006/21/CE:

- a) los efectos probables de la instalación de residuos en el medio ambiente y en la salud humana;*
- b) la definición de los trabajos de rehabilitación que vayan a ser necesarios, incluido el uso que vaya a hacerse de la instalación posteriormente;*
- c) las normas y los objetivos medioambientales que sean aplicables, incluyendo la estabilidad física de la instalación de residuos, las normas de calidad mínimas para el suelo y los recursos hídricos y los índices máximos de liberación de contaminantes;*
- d) las medidas técnicas que sean necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales, particularmente las que se destinen a garantizar la estabilidad de la instalación y a limitar los daños ambientales;*
- e) las medidas requeridas para alcanzar los objetivos durante el cierre y después de él, incluidas las de rehabilitación de los terrenos, en su caso las de tratamiento y seguimiento posteriores al cierre y, si proceden, las de restablecimiento de la biodiversidad;*
- f) la duración estimada de los efectos y las medidas necesarias para su mitigación;*
- g) la evaluación de los costes necesarios para garantizar la rehabilitación de los terrenos durante el cierre y después de él, incluidos, en su caso, los costes de las operaciones de seguimiento o de tratamiento de contaminantes que puedan ser necesarias con posterioridad al cierre.*

2. La evaluación prevista en la letra g) será realizada por terceros independientes que estén dotados de las cualificaciones necesarias; en esa evaluación se tendrá en cuenta la posibilidad de un cierre prematuro o no planificado.”

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 9 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



7.3. Artículo 8. De la actualización del valor de la garantía.

En aras a la seguridad jurídica, la redacción puede inducir a error. Convendría eliminar el concepto de actualización de la garantía, que no contempla de manera expresa el 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 y plasmar con claridad que lo que procede es la revisión anual de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.3 del citado Decreto. Este artículo 42.3 dispone “*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 artículo 3.3 de este real decreto*”.

7.4. Artículo 9. De la sustitución, cancelación y devolución de las garantías

-apartado 6: A los efectos de dotar de mayor seguridad jurídica a las personas físicas o jurídicas que se sometan al presente proyecto de decreto, se recomienda reservar a organismos de control competente que cumplan con el anexo III del 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. Esto es deberán estar acreditados por la Empresa Nacional de Acreditación en el campo de las materias específicas del proyecto del decreto, cumpliendo, en lo no específicamente regulado en el mismo, lo dispuesto en el capítulo IV del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre.

7.5. Artículo 10. Ejecución de las garantías de restauración minera

-Apartado 2: Sería conveniente precisar el sentido del silencio.

7.6. Artículo 11. Obligaciones de la persona o entidad titular del derecho minero en relación con las explotaciones arrendadas.

-Apartado 1: Este artículo 11 excede al objeto del presente Decreto. Recoge una obligación general, como el propio tenor del precepto dispone, prevista en el artículo 123.4 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto. Siendo una obligación general, entendemos que no es necesario que se plasme en el presente decreto ya que excedería de su objeto. Además de ser un mandato general, consideramos que el presente de Decreto no tiene por objeto el régimen de arrendamiento de los derechos de concesión, salvo los relativos, exclusivamente a los referente a la garantía financiera.

-Apartado 2: Lo dispuesto en el apartado primero es igualmente aplicable al segundo.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 10 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



-Apartado 3: Se sugiere que este párrafo se incluya en el apartado 4 del artículo 9, relativo a los supuestos en los arrendamientos y cambio de persona o entidad explotadora. Consiguiendo una exposición más sistemática.

7.7. Disposición adicional única. De las explotaciones en las concesiones de Macael.

-Apartado 3: Se encuentra íntimamente vinculado al artículo 11. El citado apartado tercero de la disposición adicional única va más allá del establecimiento de criterios para la determinación y constitución de garantías cuando establece una singularidad administrativa para el tratamiento específico del caso de las canteras de Macael, pretendiendo dar carta de naturaleza a una práctica (a la que se alude en la parte expositiva) consistente en trasladar la obligación de restauración a las entidades explotadoras de los recursos mineros, esto es a las entidades arrendatarias, sin intervención de la entidad concesionaria o titular minera, esto es, del Ayuntamiento.

7.8. Disposición Transitoria única.

Se propone que, habida cuenta de que las garantías se deben revisar anualmente, la adaptación de las garantías se haga en un plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Decreto.

7.9. Anexo.

Sobre la fórmula matemática contemplada en el anexo del presente borrador no se hacen consideraciones al carecer el Letrado que evacúa el presente informe de la aptitud necesaria para comprobar si es ajustado o no a Derecho o si adolece de algún defecto.

OCTAVO, - En cuanto a las propuestas para la mejora de la técnica legislativa.

8.1. Lex repetita.

Hacemos una consideración general en relación a que la mayoría de los preceptos que se recogen en el presente proyecto son reproducciones de otros. La reproducción de normas o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión “*de conformidad con lo previsto en*”, a lo que el texto, por regla general, hace referencia o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 11 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Adicionalmente, se ha de señalar que a menudo, la reproducción de preceptos no es ni completa, ni literal. Por ello, y por las numerosas traslaciones del 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, del Decreto 197/2021, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria y , en menor medida, de la Decisión de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas [notificada con el número C(2009) 2798 que se contienen en el proyecto que se informa, conviene recordar las reglas para el adecuado empleo de la técnica de la “lex repetita”, incluidas en numerosos informes del Gabinete Jurídico, con reproducción de dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía, como el nº 387/2007, sobre el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria en Andalucía:

“2.- Observación general sobre el uso de la técnica de la “lex repetita”. Los artículos, apartados y disposiciones adicionales que se citan en la disposición final segunda del Proyecto de Decreto reproducen normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.30.º de la Constitución y recogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre. Sin perjuicio de lo anterior, determinados preceptos de la disposición objeto de dictamen significan la procedencia estatal de la norma que se reproduce (utilizando la fórmula “de acuerdo con lo recogido” u otra similar).

El dictamen 277/2007 de este Consejo Consultivo, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, recuerda que el Consejo Consultivo ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”. En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3).

En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3).

Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4).

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 12 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 13 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza.”

Muy recientemente, el Consejo Consultivo de Andalucía ha vuelto a insistir en la posibilidad de incurrir en inconstitucionalidad, cuando se producen alteraciones, por mínimas que parezcan, en la reproducción de la norma básica, en el dictamen nº 432/2022, de 30 de junio, sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía:

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 14 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



“2.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita”.

Aunque en términos generales se observan las exigencias propias de la misma (mediante la referencia al precepto reproducido), una última revisión del texto en este orden de consideraciones no sería baldía, habida cuenta de que estamos ante una deficiente técnica legislativa. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma [ejemplo, el art. 28.1 del texto sometido a dictamen no reproduce la letra q) del art. 14 del texto refundido, o art. 37, que luego se comentará, respecto al art. 47bis del texto refundido]. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) 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 leges 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)».

Puede citarse también la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2019 , de 11 de abril. ECLI:ES:TC:2019:51

Así podemos observar como el artículo 4 es el artículo 2 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, el artículo 5, párrafo 1 es el artículo 87.1 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, siendo el apartado 2 [una reproducción del artículo 12.3 del Real Decreto 937/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos.](#)

8.2. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 3. Definiciones.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	27/10/2025 12:28	PÁGINA 15 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Se recomienda invertir el orden de los artículos 2 y 3 de acuerdo con lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. le) Parte dispositiva: sistemática y división en la que establece que las definiciones irán antes que el ámbito de aplicación.

A mayor abundamiento, el precepto que tiene por título “el ámbito” sería conveniente excluir los apartados segundo y tercero, puesto que hacen referencia a definiciones, más propias de que se encuentren recogidas el precepto que tiene por título “definiciones”.

8.3. Artículo 5. Tipos y modo de constitución de las garantías de restauración minera.

-En el apartado 2: Apreciamos un posible error, al remitirse al artículo 1, cuando los distintos tipos de garantía se encuentra previsto en apartado 1 del artículo 5.

8.4. Artículo 9. De la sustitución, cancelación y devolución de las garantías.

-Apartado primero: Se recomienda una remisión completa al artículo 87 del del Decreto 197/2021, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria.

-apartado segundo: Aconsejando, igualmente, que cuando se remita a una norma conste por completo el título de este, recomendando añadir “*Decreto 197/2021, de 20 de julio*”

-apartado tercero: A juicio de este Gabinete Jurídico, parece una reiteración de lo dispuesto en el artículo 42.3 el 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, que recomendamos se incluya en el artículo 8, en su caso, en el artículo 8.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		27/10/2025 12:28	PÁGINA 16 / 16
VERIFICACIÓN	PzPpxDWfcD&AaTdEUKR6Kz&3oGo77L	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	