

VIÑUALES, J. E., “Epílogo: el Acuerdo de París y la transición ecológica”, en BORRÀS PERTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters/ Aranzadi, Cizur Menor, 2018

## MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOSTENIBLE. SU APLICACIÓN A LOS PROCEDIMIENTOS MINEROS

**Encarnación Montoya Martín**

*Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla*

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CALIDAD REGULATORIA EN LA OCDE Y EN LA UE. III. BREVE REFERENCIA AL MARCO ESTATAL. IV. MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ANDALUCÍA. V. ¿QUID DEL SECTOR MINERO? MEJORA REGULATORIA EN EL SECTOR DE LA MINERÍA: EN ESPECIAL EL PERMITTING. 1. ¿POR QUÉ EL SECTOR MINERO? 2. INDICADORES DE CALIDAD REGULATORIA E INSTITUCIONAL EN EL SECTOR MINERO ANDALUZ. 3. INICIATIVAS DE MEJORA REGULATORIA QUE HAN INCIDIDO SOBRE LA MINERÍA EN ANDALUCÍA. VI. CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCIÓN

La *better regulation* o mejora de la regulación económica es una política pública mediante la cual se pretende generar normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces para fomentar y promover la actividad económica.

Este estudio, tras abordar de manera sucinta la mejora regulatoria en el ámbito internacional, europeo y estatal se centra en exponer las medidas de mejora regulatoria adoptadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía y su incidencia en el sector minero, como sector estratégico tanto en Andalucía como en la UE.

### II. LA CALIDAD REGULATORIA EN LA OCDE Y EN LA UE

La importancia de la calidad regulatoria como factor que contribuye al desarrollo económico, a las inversiones, pero también a otros objetivos de las políticas públicas como la sostenibilidad ambiental y social y, en definitiva, al bienestar de los ciudadanos se ha puesto de relieve desde hace años por instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Destaca la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, de 2 noviembre de 2012<sup>1</sup> por ser

<sup>1</sup> OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

el primer instrumento internacional en desarrollar un marco sistémico sobre gestión y gobernanza regulatoria como una política de gobierno completo. Los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) que presentan evidencia actualizada de las prácticas de gobernanza y política regulatoria de los países miembros de la OCDE miden los tres principios clave de la Recomendación: la participación de los interesados, el análisis de impacto regulatorio (RIA) evaluando críticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes y la evaluación ex-post<sup>2</sup>. El estudio más reciente de la OCDE en esta línea, la tercera entrega de la serie sobre la perspectiva de la política regulatoria *Regulatory Policy Outlook 2021*<sup>3</sup> incorpora el impacto de la pandemia Covid 19 que ha puesto de relieve el papel crucial que desempeña la regulación en la economía y la sociedad, pero también ha expuesto lagunas en la elaboración de normas nacionales e internacionales que han costado vidas y dinero<sup>4</sup>.

También la UE<sup>5</sup> lleva trabajando desde hace años en esta línea. Resaltamos la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

<sup>2</sup> Vid. OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. Subraya que el ritmo abrumador del cambio tecnológico y la interconexión sin precedentes de las economías han convertido la tarea de regular en una tarea abrumadora. La perspectiva de la política regulatoria de 2018, que es la segunda de la serie, mapea los esfuerzos de los países para mejorar la calidad regulatoria de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria de 2012, y comparte buenas prácticas regulatorias. OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>. subraya que la calidad de las leyes y los reglamentos en la UE también depende de la calidad de los sistemas de gestión de la regulación, tanto en los Estados miembros como en las instituciones de la UE.

<sup>3</sup> OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. Puede verse *OCDE Spain Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021* disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/spain-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf> (consultado el 21/01/2022).

<sup>4</sup> OECD Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery, 2020. Impacto Covid Documento marco: Calidad regulatoria y Covid-19: Gestión de riesgos y apoyo a la recuperación Accesible en [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf) consultado el 24/01/2022.

También puede consultarse *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery* septiembre 2020 (disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136\\_136528-76wdv8q5eb&title=Removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136_136528-76wdv8q5eb&title=Removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery)). OCDE Spain Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021 accesible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/spain-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE* Estrasburgo, 19.5.2015 COM (2015) 215 final. Más recientemente *La mejora de la regulación de 2021: unir fuerzas para hacer mejores leyes* Communication from the Commission to the

European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions *Better Regulation: Joining forces to make better laws* [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better\\_regulation\\_joining\\_forces\\_to\\_make\\_better\\_laws\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf) consultado el 24/01/22. Véase también COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE

LAS REGIONES *Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso* Bruselas, 15.4.2019 COM(2019) 178 final.

Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Normativa inteligente en la Unión Europea* Bruselas, 8.10.2010 COM(2010) 543 final, que en el contexto de la crisis económico financiera de 2008 señala que ha sido rica en enseñanzas para la política reguladora, pues ha sacado a la luz la necesidad de abordar algunas medidas incompletas, ineficaces y que rinden menos de lo preciso, y de hacerlo, en muchos casos, urgentemente. Es importante subrayar que como afirma la Comisión en la referida Comunicación “legislar mejor no quiere decir que haya «más» o «menos» legislación de la UE; ni significa desregular o dejar de tratar como prioritarios determinados ámbitos políticos, ni comprometer los valores que nos son preciados: la protección social y medioambiental y los derechos fundamentales, incluida la salud, por poner solo algunos ejemplos. Legislar mejor consiste en asegurarnos de que cumplimos realmente los ambiciosos objetivos políticos que nosotros mismos nos hemos fijado”.

La Comisión se compromete a asumir la responsabilidad política de aplicar en su trabajo los principios y procesos de mejora de la legislación y pide a las demás instituciones de la UE<sup>6</sup> y a los Estados miembros que hagan lo mismo. En definitiva, la agenda «*Legislar mejor*»<sup>7</sup> garantiza una legislación de la UE transparente, basada en pruebas, considerando todos los impactos significativos –ya sean positivos o negativos, cuantificables o no– fundada en las opiniones de aquellos que pueden verse afectados renovar el corpus legislativo vigente y mejorar la aplicación.

Para impulsar la recuperación de Europa, es de vital importancia legislar de la forma más transparente y eficiente posible; eliminar los obstáculos y la burocracia que ralentizan las inversiones y la construcción de la infraestructura del siglo XXI, trabajando con los Estados miembros, las regiones y el nivel local y las partes interesadas clave; introducir un enfoque de ‘*uno dentro, uno fuera*’, principio que garantiza que las cargas recién introducidas se compensen mediante la eliminación de cargas equivalentes en el mismo ámbito político e incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Integrar la previsión estratégica en la formulación de políticas para garantizar que sea adecuada para el futuro, por ejemplo, teniendo en cuenta las megatendencias emergentes en los contextos verde, digital, geopolítico y socioeconómico<sup>8</sup>. La más reciente Comunicación de la Comisión en esta materia es *Mejorar la regulación: unir fuerzas para hacer mejores leyes* abril 2021<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Vid. Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN) (consultado el 21/01/22).

<sup>7</sup> Disponible en [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es) (consultado el 20/01/22).

<sup>8</sup> Puede consultarse amplia información en: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en) (consultado el 24/01/22).

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions *Better Regulation: Joining forces to make better laws* disponible en [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_en) (consultado el 24/01/22).

No cabe duda de que en el contexto actual legislar mejor en el sector extractivo resulta esencial para luchar contra el cambio climático, reducir la dependencia de las materias primas de la UE y coadyuvar al tránsito hacia una economía verde, digital, inclusiva y sostenible.

### III. BREVE REFERENCIA AL MARCO ESTATAL

De manera sucinta vamos a repasar el contexto normativo estatal de la *better regulation* donde se enmarcan las iniciativas adoptadas por la Comunidad Autónoma andaluza para analizar seguidamente su aplicación al sector estratégico de la minería.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada “Ley Paraguas”)<sup>10</sup> por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior es la norma en la que se recogen por primera vez una serie de obligaciones vinculadas con los principios de la mejora regulatoria, en relación con la transparencia, la simplificación de procedimientos, la aplicación del principio de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Sería la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible la norma pionera de nuestro ordenamiento jurídico que en sus artículos 4 a 7 ya derogados y sustituidos por Ley 39/2015, de 1 de octubre, eleva el objetivo de mejora de la calidad de la regulación a rango de ley y extiende su ámbito de aplicación al conjunto de las Administraciones públicas.

Por su parte, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado (LGUM), confirma el compromiso con el paradigma de la mejora regulatoria para los operadores económicos ante la existencia de distintos marcos regulatorios entre las CCAA regulando los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y consagrando de manera específica en el artículo 7 el principio de simplificación de cargas en los siguientes términos: “La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

La LGUM extiende los principios inspiradores de la “Directiva de Servicios 2006/123” a todas las actividades económicas, también a sectores expresamente

<sup>10</sup> Ley cuyo artículo 2.1 dispone que se aplica “a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro”.

excluidos por la citada Directiva Europea y a la circulación de los productos al preceptuar su artículo 2 que esta Ley “será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.

Finalmente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC)<sup>11</sup> establece principios de buena regulación en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria proclamando los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. La iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. El artículo 130.2 LPAC proclama que “Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

En España estudios han demostrado que el exceso de regulación, entendido éste como aquellas cargas administrativas y regulatorias al acceso y al ejercicio de la actividad económica de carácter innecesario y desproporcionado, parece haber tenido efectos directos sobre el crecimiento de la productividad de nuestra economía<sup>12</sup>. ÁLVAREZ SUÁREZ, señala que el margen de mejora para España se encuentra sobre todo en el intercambio de buenas prácticas y el papel de la cooperación interadministrativa. Precisamente en esta dirección se ha constituido recientemente la Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios el 22 de julio de 2021 como órgano de interlocución directa entre el Gobierno, las CCAA y entidades locales para la cooperación en el ámbito de la regulación económica. Es el primer foro de alto nivel de coordinación en materia económica y permitirá mantener una relación fluida y eficaz en asuntos de interés común, para impulsar consensos y trabajar en líneas de acción específicas que permitan mejorar el clima de negocios, favorecer las inversiones y la creación y crecimiento empresarial. Para ello contará, por un lado, con funciones propias de análisis, estudio, seguimiento, propuesta y supervisión de asuntos de carácter económico y, por otro lado, con funciones transversales para

<sup>11</sup> DEL GUAYO, I. ““Better and smart regulation” Los principios de la buena regulación de la Unión Europea en las recientes leyes españolas de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, en *Derecho administrativo e integración europea estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Reus, 2017, Tomo 1, págs. 451-470.

<sup>12</sup> Desde un enfoque económico vid. ÁLVAREZ SUÁREZ, M. “El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 22, 2019, pp. 72-85. Las barreras y obstáculos innecesarios y desproporcionados generados por las malas prácticas regulatorias suponen una pérdida de oportunidades de crecimiento. Esto conlleva el desaprovechamiento de economías de alcance y de escala y la pérdida de recursos productivos en el estudio y el cumplimiento de dichas cargas. En consecuencia, se generan efectos negativos directos sobre la economía y el bienestar general”.

promover las mejores prácticas en el ámbito regulatorio en coordinación con el resto de Conferencias sectoriales<sup>13</sup>.

#### IV. MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ANDALUCÍA

El nuevo paradigma es convertir a la actual Administración Pública andaluza en una Administración proactiva, más innovadora y eficiente. Contar con un marco institucional regulador estable, eficaz y eficiente se configura como elemento clave de competitividad de los distintos espacios económicos y, en consecuencia, una regulación económica de calidad se convierte en un factor central del buen funcionamiento de las actividades productivas y, por tanto, del crecimiento, el desarrollo económico y la creación de empleo. A ello se une que la crisis de la Covid 19 y la crisis económica provocada exigen un marco regulatorio e institucional flexible, eficaz y eficiente porque es un factor decisivo para facilitar la adaptación del tejido productivo a las nuevas necesidades sociales y para promover la inversión y el desarrollo de las actividades económicas. Asimismo, el establecimiento de procedimientos administrativos eficaces y ágiles se ha convertido en un factor clave para el acceso de los proyectos empresariales a la financiación disponible a través de las medidas extraordinarias de recuperación de la UE en el marco del instrumento “Next Generation EU”. Una de las medidas más significativas ha sido el Acuerdo para la Reactivación Económica y Social de Andalucía de 30 de julio de 2020, firmado por el Gobierno de la Junta de Andalucía con los agentes económicos y sociales más representativos CCOO-A, CEA y UGT-A.

##### 1. Las iniciativas generales de mejora regulatoria

La Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, tras su modificación por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, define mejora de la regulación económica como: “el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad,

<sup>13</sup> En la reunión del 29 de noviembre de 2021 aborda las reformas estructurales del Plan de Recuperación. Se ha acordado la creación de un grupo de trabajo para mejorar la cooperación en materia de información económica e indicadores de las CCAA. Asimismo, se ha impulsado la elaboración y aprobación de un Catálogo de Buenas Prácticas en materia regulatoria, que recoja iniciativas de las diferentes Administraciones para mejorar la regulación y contribuir de esta forma a la creación y crecimiento de las empresas, con una especial atención al despliegue de las inversiones del Plan de Recuperación y a los procedimientos y capacidades en el ámbito municipal.

proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA).

Diversos indicadores, estudios e investigaciones han puesto de manifiesto que tanto en España como en Andalucía<sup>14</sup> hay déficit de calidad institucional, especialmente en la regulación, que es preciso atajar para aumentar la productividad y crecer más y mejor. En Andalucía hay déficit de competitividad y calidad regulatoria, siendo uno de los factores que contribuye negativamente a la brecha de convergencia regional del PIB per cápita regional existente respecto a la media española y europea.

Ante este escenario, la Junta de Andalucía ha adoptado iniciativas dirigidas a reducir las cargas administrativas y las trabas innecesarias y desproporcionadas que se enmarcan en el reconocimiento y puesta en valor de la actividad emprendedora que lleva a cabo la Ley 3/2018, de 8 de mayo, de Fomento del Emprendimiento, que la propia ley define como “el conjunto de actuaciones que se realizan para transformar una propuesta económica, social y ambientalmente viable en una actividad profesional o empresarial, que puede concluir con la constitución jurídica de una nueva empresa” (artículo 2).

El artículo 12 de la citada Ley bajo la rúbrica de Simplificación y eliminación de trabas administrativas establece que:

“1. La Administración de la Junta de Andalucía determinará las áreas prioritarias de actuación en orden a proceder a la progresiva reducción y eliminación de cargas administrativas que generen un mayor coste a la actividad emprendedora.

2. Conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los procedimientos administrativos, competencia de la Junta de Andalucía, sobre incentivos y ayudas que afecten a la actividad emprendedora y al colectivo de autónomos, se realizarán obligatoriamente mediante tramitación electrónica, y la

<sup>14</sup> Entre los que cabe citar: el Índice Europeo de Calidad del Gobierno; el Estudio de los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018 BBVA; el Documento del Banco de España “¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España”; el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial; el Informe Doing Business del Banco Mundial, el Indicador de regulación de los mercados de bienes (PMR) de la OCDE; el Indicador sobre regulación económica del Instituto Nacional de Estadística; así como el Informe Doing Business del Banco Mundial para el año 2015 de ámbito regional en España. Véase en Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA) *Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía HORIZONTE 2024*, 2021 págs. 25 a 38 accesible en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Plan%20Mejora%20Regulaci%C3%B3n%20Econ%C3%ADa%20Horizonte-2024.pdf>.

Administración de la Junta de Andalucía quedará también obligada a propiciar la consulta de forma telemática del estado de dicha tramitación”.

En definitiva, la Ley manda identificar los sectores prioritarios que requieren reducir cargas administrativas desproporcionadas, innecesarios o duplicadas, lo que requiere previamente inventariar y evaluar los procedimientos para luego estudiar y aplicar las medidas de simplificación y mejora y se centra en facilitar la tramitación electrónica y la consulta telemática en la obtención de ayudas e incentivos.

## 2. El Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía HORIZONTE 2024

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2018, se aprobó la formulación del Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía 2018-2022<sup>15</sup>. El apartado Cuarto del Acuerdo establece el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan, siendo la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía la encargada de su elaboración con la participación de las distintas Consejerías y el consenso con los agentes económicos y sociales más representativos en la Mesa para la Mejora de la Regulación Económica.

El Consejo de Gobierno ha aprobado el Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía HORIZONTE 2024, el 30 de noviembre de 2021<sup>16</sup>.

### A. Objetivos.

Los objetivos del Plan son tres:

- Favorecer reformas estructurales que faciliten el acceso y ejercicio de una actividad productiva a personas emprendedoras y empresas.
- Impulsar un cambio en la cultura de la Administración que la haga más ágil, accesible y proactiva.
- Conseguir un marco jurídico simple, seguro y eficiente que posibilite la atracción de inversiones productivas sostenibles.

<sup>15</sup> BOJA número 146 de 30/07/2018. Según la Exposición de Motivos del Acuerdo “la mejora de la regulación económica consiste en el conjunto de actuaciones de los poderes públicos mediante las cuales se generan normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, para conseguir un funcionamiento óptimo de las actividades económicas”.

<sup>16</sup> Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA) Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía HORIZONTE 2024, Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, 2021.

### B. Líneas de actuación.

Para su consecución, el Plan se fija seis líneas de actuación:

Línea 1: Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas. Esencial ha sido el inventario de procedimientos del Plan de mejora de la regulación económica. Puede verse el Anexo II que recopila el Inventario inicial de Procedimientos del Plan de mejora de la Regulación Económica y Anexo III que recoge el Catálogo definitivo de procedimientos del Plan distinguiendo entre 1. Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad (incluye los procedimientos relativos a la minería, competencia de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades) y 2. Subvenciones. A su vez es importante subrayar que para los procedimientos regulados exclusivamente por normativa europea o normativa básica Estatal, no se ha identificado el mecanismo de intervención actual, este es el caso de los procedimientos en el ámbito minero.

El marco metodológico seguido para el desarrollo de esta línea de actuación se han establecido tres fases:

- Fase I. Evaluación y simplificación de los mecanismos de intervención. Consiste en determinar y evaluar aquellos mecanismos que regulan las relaciones entre la Administración y los operadores económicos, especialmente autorizaciones, licencias y registros susceptibles de ser sustituidos por otros menos restrictivos conforme a los principios de una buena regulación económica establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Fase II. Simplificación de requisitos, de reducción de tiempos de tramitación y análisis del sentido del silencio administrativo. Se somete a un proceso de evaluación exhaustivo de los requisitos, aportaciones de información y documentación exigida a los operadores económicos, para valorar su supresión o sustitución por otros menos gravosos. En esta misma fase, se lleva a cabo una valoración del coste de las trabas, a fin de obtener una estimación del ahorro que le supondrá al operador la simplificación.
- Fase III, análisis de los procedimientos regulados por normativa básica estatal o europea y de los procedimientos de subvenciones. Para efectuar propuestas de mejora a presentar en las Conferencias Sectoriales, así como elaborar una Guía para que las ayudas a empresas se adecúen a los principios de buena regulación económica y de unidad de mercado. En esta Fase hay que abordar propuestas de mejora regulatoria de la legislación básica estatal sobre minería, fundamentalmente la actualización y clara delimitación de

las competencias básicas estatales en minería en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Línea 2: Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos: distribución comercial, actividades turísticas, sector industrial, y sector servicios.

Línea 3: Facilitar el desarrollo de las actividades económicas en el medio rural, línea que incide derechamente en la actividad minera, toda vez que los proyectos mineros se ubican y desarrollan en suelo rústico, de ahí la importancia de reconocer que el uso extractivo es un uso común o propio del suelo rústico.

Línea 4: Mejora de la calidad regulatoria en el ámbito local, en el que se recomienda la reforma y simplificación de la normativa urbanística y la adopción de medidas dirigidas a reforzar la gestión de la Administración local.

Línea 5: Reforzar y consolidar las políticas de competencia y mejora de la regulación. Destaca el papel que desempeña la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, a la que el Plan otorga un mayor protagonismo, fortaleciendo su carácter de agencia independiente<sup>17</sup>. Asimismo, se opta por concentrar en este organismo las actuaciones de la Junta de Andalucía para reducir y simplificar trabas y barreras administrativas en el ejercicio y desarrollo de las actividades productivas. También, se refuerzan las funciones de la ACREA en relación con las conductas colusorias realizadas en los procedimientos de contratación del sector público.

Línea 6: Medidas para promover y eliminar barreras o trabas administrativas a las inversiones productivas. Las medidas y actuaciones descritas en esta línea se han orientado a la simplificación e impulso de la declaración de interés estratégico de las inversiones empresariales y a la creación de una unidad aceleradora dirigida a impulsar y realizar una labor de seguimiento de la tramitación de los proyectos de inversión en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía. También se amplía el ámbito objetivo de las actividades que pueden acceder a la declaración de interés estratégico a iniciativas de economía circular, actividades de eco-innovación e inversiones en materia de atención a la dependencia o de carácter social.

<sup>17</sup> No obstante, esta reforma debe completarse con la próxima aprobación de los nuevos Estatutos todavía pendientes de aprobación y el refuerzo con medios y efectivos suficientes especializados en estas materias

## V. ¿QUID DEL SECTOR MINERO? MEJORA REGULATORIA EN EL SECTOR DE LA MINERÍA: EN ESPECIAL EL *PERMITTING*

### 1. ¿Por qué el sector minero?

Las políticas de la UE destacan el papel central de la minería en la lucha contra el cambio climático y la transición hacia un modelo económico decarbonizado, digital y más sostenible. De ahí la importancia de reducir la dependencia de las materias primas y garantía de suministro –especialmente puesta de manifiesto en la crisis Covid - y fomento de la circularidad a lo largo de todo el ciclo de la mina o cantera, en particular el Pacto Verde Comisión Europea<sup>18</sup> y la Comunicación de la Comisión sobre Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad (3 de septiembre de 2020). Andalucía es un territorio rico en materias primas y minerales, en las que la minería y su fomento constituye una política pública estratégica. La Administración de la Junta de Andalucía es consciente de que la industria extractiva se ha configurado hoy en día como un aliado estratégico en la lucha contra el cambio climático y la descarbonización de la economía, que aspira a liderar desde Andalucía. Así lo ha vuelto a proclamar en el Acuerdo de 1 de junio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para una Minería Sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030). La propia OCDE se ha interesado por la participación de Andalucía en la iniciativa de Ciudades y Regiones Mineras llevando a cabo un estudio que se ha presentado en junio de 2021<sup>19</sup>.

Andalucía es líder destacada dentro del panorama minero español, especialmente en lo relativo a la minería metálica<sup>20</sup>, concentrando el 90% de las ventas nacionales. La minería andaluza alcanza una cifra superior a los 5.500 millones de euros en ventas al exterior siendo líder de las exportaciones en el panorama español dentro de esta industria.

### 2. Indicadores de calidad regulatoria e institucional en el sector minero andaluz

Ya la Estrategia minera de Andalucía 2020<sup>21</sup> en el EJE 3 contemplaba la modernización de la Administración minera y la mejora de la gestión administrativa que, entre otros, comprendía: Decreto Andaluz de la minería, implantación de la

<sup>18</sup> Bruselas, 11.12.2019 COM (2019) 640.

<sup>19</sup> Vid. *Estudio de caso de Regiones y Ciudades mineras de la OCDE: Andalucía, España*, OCDE 2021 disponible en <https://www.oecd.org/regional/Policy-Highlights-Andalusia-ESP.pdf>

<sup>20</sup> Destacan el plomo, la plata, el zinc y el cobre, así como otras materias primas especialmente apreciadas como el mármol y el yeso.

<sup>21</sup> Disponible en [https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-03/Estrategia\\_Minera\\_de\\_Andalucia\\_2020\\_0.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-03/Estrategia_Minera_de_Andalucia_2020_0.pdf)

tramitación electrónica en los procedimientos mineros, refuerzo de los recursos humanos, coordinación con el resto de organismos con competencia en la materia, integración de las diferentes autorizaciones que precisa la explotación minera en un único procedimiento que integre a todas; incluir en los instrumentos de planificación territorial y ambiental la existencia de actividad y derechos mineros y perímetros de protección en su ámbito de aplicación.

En el EJE 4. Interacción ambiental comprendía: apoyo a proyectos que impliquen incorporación de medidas de eficiencia y ahorro energético en el sector minero y su sector transformador, así como la implantación de energías renovables, rehabilitación minera y aprovechamientos de los residuos generados por la actividad minera.

Por su parte, el Acuerdo del 1 de junio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para una minería sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030)<sup>22</sup> anuncia desde su preámbulo la necesidad de continuar por la senda de la *better regulation* en este sector al proclamar que: “Esta nueva estrategia debe además definir objetivos, instrumentos y medidas para seguir avanzando en el desarrollo normativo y el establecimiento de procedimientos en el marco de una mayor agilización, simplificación y coordinación administrativa y eliminación de trabas regulatorias que, encontrándose dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, acompañen adecuadamente el desarrollo del sector, establezca un marco de seguridad para todos los actores participantes y favorezca la captación de nuevas inversiones”.

Se comprenden pues aspectos en la fase normativa<sup>23</sup>, así como de la fase aplicativa y de gestión. Pero, ¿cuáles son los principales indicadores de calidad regulatoria en el sector minero?

Los indicadores de calidad regulatoria en este sector son acceso y comprensión de la normativa, grado de certeza y seguridad jurídica, grado de discrecionalidad de la Administración en la aplicación; eficacia y eficiencia en la tramitación de los procedimientos mineros subrayando la importancia del tiempo de respuesta de

<sup>22</sup> BOJA de 7 de junio de 2021.

<sup>23</sup> Vid. Informe de la Comisión Europea Marco legal para la extracción de minerales y procedimientos de autorización para la exploración y explotación en la UE: informe final, Oficina de Publicaciones, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/920344>. Se trata de un estudio que proporciona información de la legislación aplicable a la minería no energética en los Estados y regiones de la UE, con el objeto de que la Comisión Europea tenga una visión más clara de la situación actual en materia de otorgamientos de permisos en los 28 Estados miembros se desarrolló desde diciembre de 2015 hasta mayo de 2017. Pese al esfuerzo y lo positivo de la iniciativa, constituye sólo un primer paso, desde luego relevante, pero la información es incompleta y/o insuficiente. Creemos que se trata de un primer análisis, que precisa de mayor profundidad para ser capaz de poner de manifiesto las fortalezas y debilidades de cada país, así como los aspectos comunes que puedan ahormar los elementos básicos articuladores del denominador común de un régimen jurídico europeo de la minería no energética, así como de propuestas de mejores prácticas para una futura armonización europea del régimen jurídico de la minería no energética.

la Administración en la resolución de los procedimientos de otorgamiento de los títulos habilitantes, así como de todo medio de intervención necesario para obtener los correspondientes permisos habilitadores para el acceso y ejercicio de la actividad extractiva o su restauración, coordinación intra e interadministrativa, grado de simplificación y de eliminación de requisitos desproporcionados, innecesarios o duplicados.

Para abordar adecuadamente esta cuestión relativa a la mejora regulatoria de los procedimientos mineros, también conocida con la expresión anglosajona de *permitting*<sup>24</sup> por parte de la Administración andaluza es necesario con carácter previo llevar a cabo el análisis del deslinde entre las competencias estatales y autonómicas en la materia en virtud del artículo 149.1.25 CE que atribuye al Estado las «bases de régimen minero y energético» y el artículo 49 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) LO 2/2007, de 19 de marzo, que confiere las competencias para el desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero. El artículo 49 EAA en el apartado 2 dispone: “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 y 13 de la Constitución, la competencia sobre: a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución”. Y en el apartado 5 del mismo artículo 49 preceptúa: “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”.

Asimismo, hay que llevar a cabo esta labor con relación al medio ambiente como título transversal que incide en la minería. El artículo 149.1.23CE atribuye a la competencia estatal “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Para ello es imprescindible tener en cuenta la jurisprudencia que sobre a materia ha ido dictando el TC, donde poco a poco contamos con un importante acervo jurisprudencial<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Vid. el expresivo y claro artículo de FERNÁNDEZ GUERRERO, V “*El ‘permitting’, un moderno “vuelva usted mañana”*”, *Diario de Sevilla* 6 de noviembre de 2021, accesible en [https://www.diariodesevilla.es/opinion/analisis/permitting-moderno-vuelva-usted-manana\\_0\\_1626439218.html](https://www.diariodesevilla.es/opinion/analisis/permitting-moderno-vuelva-usted-manana_0_1626439218.html)

<sup>25</sup> Entre las que destacan las siguientes sentencias del TC: 64/1982, de 4 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas; 106/2014, de 24 de junio, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; 134/2014, de 22 de julio, recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley del Parlamento de

A partir de ahí, pilares para la mejora regulatoria del *permitting* en el ejercicio de las competencias propias es inventariar de manera exhaustiva los procedimientos administrativos del sector y, en el ejercicio de las competencias propias respetando la legislación básica estatal, evaluar trámites, informes, coordinación, elaborar guías de buenas prácticas, instrucciones de interpretación y aplicación de la norma y análisis y evaluación de los tiempos de respuesta de los procedimientos y sentido del silencio.

En cuanto al plazo de tramitación de los títulos mineros, competencia autonómica, como ya he tenido ocasión de manifestar<sup>26</sup> el tiempo es un indicador importante que se traduce en costes y dinero. Hay que distinguir entre el marco teórico o plazo legalmente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos (emisión de informes y dictámenes, exigibles etc.) y tiempo real o tiempo medio efectivo en el que la Administración andaluza da respuesta. Cuanto mayor diferencia haya entre el plazo legal y el plazo real o efectivo mayor inseguridad generará el sistema para empresas, ciudadanos e inversores, provocando incertidumbres y dañando la imagen de la región.

Un análisis de los plazos legalmente establecidos para la tramitación de los títulos mineros arroja el saldo de la gran heterogeneidad de tales plazos para tramitar un mismo título minero en las diferentes CCAA. Las CCAA con los plazos legales más largos de resolución y notificación de los procedimientos de otorgamiento de los títulos mineros son Baleares, cuya Ley 10/2014, de 1 de octubre, de Ordenación minera establece el plazo común de 18 meses para los tres títulos mineros exploración, investigación y concesión de explotación, seguida de Andalucía que establece plazos de 12 meses para el permiso de exploración e investigación y 18 meses para la concesión<sup>27</sup>. No obstante, es preciso analizar en el caso andaluz el tiempo de respuesta

La Rioja 7/2013, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; 208/2014, de 15 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, del Parlamento de Navarra, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional; 235/2015, de 5 de noviembre, por la que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS respecto del artículo 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears que declaraba todo el territorio de las Illes Balears zona no registrable a los efectos de concesión de exploración, investigación y explotación de yacimientos minerales y recursos geológicos incluidos en la sección C) de la LMi; 45/2015, de 5 de marzo de 2015, conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia en relación con el RD 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; 87/2019, de 20 de junio de 2019, recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

<sup>26</sup> Puede consultarse sobre esta cuestión MONTOYA MARTÍN. E “¿Por qué la República de Irlanda está en el top del índice de atractivo regulatorio de los permisos mineros? Un análisis del factor tiempo”, *Revista Catalana De Dret Ambiental*, 11, 2020. <https://doi.org/10.17345/rcda2839>

<sup>27</sup> Le sigue Galicia con el plazo común de 12 meses para la tramitación de los títulos mineros y Valencia con el plazo común de 9 meses para los tres títulos mineros; Canarias 3 meses para el permiso de exploración; permiso

real de la Administración a los procedimientos mineros, detectando caso por caso las causas de ralentización, paralización o tardanza, descoordinaciones y discrepancias en la interpretación y aplicación de las normas. Asimismo, es necesario dotar a la Administración de suficientes recursos humanos, empleados públicos formados y motivados en el ejercicio de sus funciones en esta materia tan compleja. No cabe duda de que dicho análisis implica un coste, pero dicho coste ha de ser contemplado como una inversión, y no como un simple gasto.

### 3. Iniciativas de mejora regulatoria que han incidido sobre la minería en Andalucía

La Junta de Andalucía ya ha adoptado iniciativas dirigidas a reducir las cargas administrativas y las trabas innecesarias y desproporcionadas, así como de fomento que han incidido en el sector minero.

Dado la obligada brevedad de este trabajo, vamos a destacar sólo las más relevantes a nuestro juicio:

- A. Proyectos de interés estratégico y unidad aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico en Andalucía e impuso a la declaración responsable y comunicación previa.

El Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre<sup>28</sup>, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el

de investigación en terrenos francos y registrables 9 meses y en terrenos no francos ni registrables 5 meses y para la concesión derivada de un permiso de investigación 5 meses y concesión directa 10 meses seguida de Castilla La Mancha que establece el plazo común de 6 meses en la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa. Asimismo, las CCAA de Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra no han regulado plazo alguno de tramitación legal de los títulos mineros, suscitándose la cuestión de la aplicación del plazo legal supletorio especial de la legislación minera estatal y, en su defecto el plazo supletorio legal común de los tres meses establecido en el artículo 21.3 LPAC. Más ampliamente sobre esta cuestión MONTOYA MARTÍN. E. “¿Por qué la República de Irlanda está en el top del índice de atractivo regulatorio de los permisos mineros? ob. cit.

<sup>28</sup> Modificado por el Decreto-ley 26/2021 de 14 diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía; Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) y Decreto-ley 2/2020 de 9 de marzo de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.



que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía pretende incentivar la inversión productiva en la región y en cuya virtud un proyecto minero que cumpla con los requisitos del artículo 3 puede ser declarado de interés estratégico para la Comunidad Autónoma. Dicha declaración conlleva según el artículo 7.2 en lo que aquí importa una reducción a la mitad de los plazos administrativos, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, a los procedimientos de concurrencia competitiva, los de naturaleza fiscal y de medioambiente<sup>29</sup>.

Asimismo, se reducirá a la mitad el plazo máximo para resolver y notificar. No obstante, *ad cautelam*, se prevé de manera excepcional en el apartado 2.3 del artículo 7 la ampliación del plazo para resolver y notificar con el límite de que en ningún caso podrá superar el plazo para resolver y notificar establecido con carácter general en la norma reguladora del procedimiento.

El artículo 8.1 de la norma<sup>30</sup> crea la Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico en Andalucía<sup>31</sup>. Sus funciones son de tramitación, impulso y coordinación de los proyectos de inversión que se declaren de interés estratégico conforme a lo previsto en esta ley, realizando los informes para la consideración de un proyecto como inversión estratégico previstos en la Ley, promoviendo la agilización de todas las actuaciones y procedimientos de las Administraciones Públicas andaluzas que sean necesarios para llevarlos a cabo y que realizará las actuaciones que procedan para hacer efectiva la tramitación preferente y urgente de los proyectos en las distintas tramitaciones administrativas. Una vez se haya declarado la inversión de interés estratégico, la Unidad prestará asistencia y asesoramiento a las personas o entidades promotoras sobre todos los trámites necesarios para la efectiva puesta en marcha y ejecución del proyecto. Como tal constituye un órgano de coordinación de actuaciones con las distintas Consejerías y entidades instrumentales con competencias sobre los procedimientos que afecten a los proyectos de inversión.

La norma también fomenta la declaración responsable y comunicación previa para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional en Andalucía. En efecto, el artículo 9 establece que la declaración responsable y la comunicación

<sup>29</sup> A este respecto el artículo 7.4 preceptúa: “A las actuaciones declaradas de interés estratégico para Andalucía les será de aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; todo ello, sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica del Estado”

<sup>30</sup> En redacción dada por la Ley 9/2021, de 23 de diciembre, por la que se crean la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) y la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía.

<sup>31</sup> Aquí se inserta la figura del Project Management Office (PMO). La Junta de Andalucía ha puesto en marcha una convocatoria pública para seleccionar project managers vinculados a esta unidad aceleradora de proyectos, entre los empleados públicos de la Junta de Andalucía.

previa para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional, suscrita por la persona que pretenda ponerla en marcha o por quien legalmente la represente, se regulará por lo establecido en la normativa que resulte de aplicación, teniendo en cuenta especialmente lo previsto por la normativa básica estatal en relación con la materia del procedimiento administrativo común. En este sentido, la Disposición adicional séptima del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía con relación a la puesta en servicio de instalaciones mineras establece que: “Una vez autorizado el proyecto minero, la puesta en servicio de aquellas instalaciones mineras, sus modificaciones o el inicio de las actividades se llevará a cabo a través de una declaración responsable ante la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de minas donde se ubique el proyecto, en la que se detallará el cumplimiento de lo previsto en el artículo 11 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril. Esta declaración responsable será suscrita por el titular de las instalaciones o por técnico competente siempre que esté autorizado para ello, servirá como acreditación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios y habilita para la puesta en funcionamiento de la instalación, no suponiendo en ningún caso la conformidad técnica de la misma, pudiendo ser requeridos al titular los documentos justificativos que exija la normativa aplicable por el órgano competente en materia de minas”.

#### B. Modificación de la normativa urbanística.

##### a) Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), modificando el régimen de las AIP para la minería.

La LOUA, hoy derogada por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) no contemplaba la actividad extractiva como actividad propia del suelo no urbanizable. Pero permitía la implantación de Actuaciones de Interés Público (AIP) tanto en suelo no urbanizable común, no sujeto a régimen de especial protección artículo 52.1.C, -previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación-, como en el suelo no urbanizable de especial protección por incluirse en alguna de las categorías previstas en el artículo 46.2, en este caso cumpliendo cumulativamente los siguientes dos requisitos: que no esté prohibido por el planeamiento y que sea un uso compatible con el régimen de especial protección que se le ha otorgado. Así lo manifestaba el artículo 42 LOUA.

Por lo demás, las actividades reguladas por la LMi, así como instalaciones, edificaciones etc. vinculadas a la actividad extractiva reúnen los dos requisitos que para las AIP exigía el artículo 42LOUA en el apartado 1: “utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan

este régimen jurídico. Dicha actuación habrá de ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos”. Por lo que respecta al interés público en los artículos 104 y 105 LMi otorgan la calificación de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios de los aprovechamientos mineros de recurso de la Sección C LMi. Dicha calificación ex lege de interés público se atribuyó al aprovechamiento de los recursos minerales por el artículo 6 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que modificaba el artículo 42. 3 LOUA excepcionando la necesidad de tramitar un Plan Especial o Proyecto de Actuación para implantar una actuación de interés público para la implantación de infraestructuras hidráulicas y energéticas y el aprovechamiento de los recursos minerales sobre suelo no urbanizable<sup>32</sup>.

#### b) Uso minero como uso ordinario en suelo rústico en la LISTA.

El artículo 21 dispone en el apartado 1 que: “Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo”.

A continuación señala en el apartado 2 que se consideran actuaciones ordinarias:

“a) Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, incluyendo aquellas que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal, siempre que se acredite la unidad de la misma”.

Queda pues pendiente de desarrollo reglamentario el régimen urbanístico de actividades mineras que comprenden la exploración, investigación, extracción, así como las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al

<sup>32</sup> En virtud del Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), se modifica de nuevo el citado artículo 42.3 de la LOUA, incluyendo las infraestructuras de telecomunicaciones en aquellas que no requerirán de la aprobación de Plan Especial o Proyecto de Actuación.

sostenimiento de la actividad principal, siempre que se acredite la unidad de la misma, todas considerados ahora usos ordinarios del suelo rústico, lo que necesariamente ha de llevar aparejado como consecuencia la facilitación y simplificación del régimen urbanístico de la actividad<sup>33</sup>.

#### C. Flexibilizar y fomentar la participación en la lucha contra el cambio climático

Mediante el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, se acomete una modificación de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético de Andalucía con objeto de incentivar y facilitar la participación de las empresas en la lucha contra el cambio climático. El artículo 50.2 simplifica el procedimiento ya que la adhesión voluntaria al sistema y su posterior inscripción en el registro correspondiente se formaliza mediante una resolución administrativa cuya tramitación y posible modificación es mucho más ágil que la de un convenio, figura inicialmente prevista en la Ley.

Por otra parte, se reformula el artículo 52 de dicho Decreto-ley que regula el registro de la huella de carbono de productos y servicios, ampliando el plazo de validez de los dos años actuales hasta los cuatro, lo que supone que las empresas no tengan que reiniciar en un periodo tan corto el procedimiento administrativo de inscripción, disminuyendo las trabas administrativas a las que están sometidas en la actualidad, permitiendo, además, que las mismas puedan rentabilizar los esfuerzos invertidos y gestionar de manera razonable el aprovisionamiento de los materiales en los que figure el logotipo de la citada huella.

#### D. Simplificación en materia medio ambiental

Vamos a hacer referencia a las modificaciones más destacadas llevadas a cabo por el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Calidad Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) y en el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada<sup>34</sup>.

En relación con la autorización ambiental unificada (AAU):

– Se excluyen del ámbito de aplicación de la AAU aquellas actuaciones cuya evaluación ambiental sea competencia de la Administración general del Estado.

<sup>33</sup> Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

<sup>34</sup> Seguimos en a CUATRECASAS *Novedades en energía, medio ambiente y minería en Andalucía El Decreto-ley 26/2023 aprueba numerosas medidas de simplificación administrativa en materia de energías renovables, medio ambiente y minería*, 22 de diciembre de 2021, disponible en <https://www.cuatrecasas.com/resources/newsletter-decreto-ley-26-2021-de-simplificacion-administrativa-en-andalucia-004-003-61c3179a1afa4976053654.pdf?v1.1.10.202112161812>, (consultado el 11 de enero de 2022).

– Se modifican diferentes epígrafes del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, con objeto de que las actuaciones sometidas a AAU que en la normativa básica estatal no están sometidas a evaluación ambiental pasen a estar sometidas a AAU por procedimiento abreviado o a calificación ambiental según proceda.

En relación con la autorización ambiental integrada (AAI):

El plazo de información pública se reduce de 45 a 30 días.

El plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada se amplía de 4 a 5 años.

Se elimina el concepto de renovación de la AAI.

Se sustituye el procedimiento de modificación sustancial de AAI por el procedimiento simplificado establecido en la normativa básica estatal.

Se sustituye el trámite de colindantes por la obligación del órgano ambiental de promover y asegurar el derecho de participación en la tramitación del procedimiento de AAI.

El plazo del organismo de cuenca para la emisión del informe preceptivo y vinculante sobre la admisibilidad del vertido en el trámite de consulta se reduce de 6 a 4 meses.

El plazo de resolución del procedimiento de AAI se reduce de 10 a 6 meses y el del procedimiento de modificación sustancial de AAI pasa a ser de 4 meses.

Se sustituye la obligación de solicitar autorización para el inicio de actividad por la declaración responsable.

Se configura como negativo el sentido del silencio administrativo para las solicitudes de prórroga de la vigencia de la AAI.

## VI. CONCLUSIÓN

La *better regulation* o mejora de la regulación económica es una política pública mediante la cual se pretende generar normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces para fomentar y promover la actividad económica. No obstante, no debe limitarse al fomento y promoción de la actividad económica, sino también de otros objetivos de las políticas públicas como la sostenibilidad social y ambiental y, en definitiva, del bienestar de los ciudadanos.

Las políticas de la UE destacan el papel central de la minería en la lucha contra el cambio climático y la transición hacia un modelo económico decarbonizado, digital y más sostenible en particular en el Pacto Verde Comisión Europea y la Comunicación de la Comisión sobre Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad (3 de septiembre

de 2020). De ahí la importancia de reducir la dependencia de las materias primas y garantía de suministro –especialmente puesta de manifiesto en la crisis Covid - y el fomento de la circularidad a lo largo de todo el ciclo de la mina o cantera. Andalucía es un territorio rico en materias primas y minerales, en las que la minería y su fomento constituye una política pública estratégica que debe ser explicada a los ciudadanos. De ahí la necesidad de mejorar la calidad regulatoria del sector tanto en la fase normativa, estrictamente de creación de normas (evaluación previa, consultas, participación, valoración de impactos positivos y negativos), como en la fase aplicativa y de gestión administrativa.

En Andalucía, como en España, existe margen de mejora. Los indicadores de calidad regulatoria en este sector son acceso y comprensión de la normativa, grado de certeza y seguridad jurídica, grado de discrecionalidad de la Administración en la aplicación; eficacia y eficiencia en la tramitación de los procedimientos mineros subrayando la importancia del tiempo de respuesta de la Administración en la resolución de los procedimientos de otorgamiento de los títulos habilitantes, así como de todo medio de intervención necesario para obtener los correspondientes permisos habilitadores para el acceso y ejercicio de la actividad extractiva o su restauración, coordinación intra e interadministrativa, grado de simplificación y de eliminación de requisitos desproporcionados, innecesarios o duplicados.

Andalucía ha llevado a cabo iniciativas importantes de mejora regulatoria que han incidido sobre la minería y su fomento como los proyectos estratégicos, la unidad aceleradora de proyectos o la consideración del uso minero como uso propio del suelo rústico. No obstante, para abordar adecuadamente la mejora regulatoria de los procedimientos mineros, también conocida con la expresión anglosajona de *permitting* por parte de la Administración andaluza es necesario con carácter previo llevar a cabo el análisis de detalle del deslinde entre las competencias estatales y autonómicas en la materia en virtud del reparto constitucional de competencias. Según la CE corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.25 CE las «bases de régimen minero y energético. Asimismo, hay que llevar a cabo esta labor con relación al medio ambiente. El artículo 149.1.23CE atribuye a la competencia estatal “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Para ello es imprescindible tener en cuenta el acervo jurisprudencial que sobre la materia ha ido dictando el TC.

A partir de ahí, pilares para la mejora regulatoria del *permitting* en el ejercicio de las competencias propias es inventariar de manera exhaustiva los procedimientos administrativos del sector minero, tarea iniciada por el Plan para la Mejora de la regulación económica en Andalucía Horizonte 2024 que hay que completar y, en el marco de la legislación básica estatal, evaluar trámites, informes, coordinación,

elaborar guías de buenas prácticas, instrucciones de interpretación y aplicación de la norma y análisis y evaluación de los tiempos de respuesta de los procedimientos y sentido del silencio.

En cuanto al plazo de duración de los procedimientos relativos a los títulos mineros, competencia autonómica, el sistema necesita repensarse. El tiempo es un indicador importante que se traduce en costes y dinero. Hay que distinguir entre el marco teórico o plazo legalmente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos (emisión de informes y dictámenes, exigibles etc.) y tiempo real o tiempo medio efectivo en el que la Administración andaluza da respuesta. Cuanto mayor diferencia haya entre el plazo legal y el plazo real o efectivo de tramitación mayor inseguridad genera el sistema para empresas, ciudadanos e inversores, provocando incertidumbres y dañando la imagen de la región. Esta cuestión exige pues un análisis detenido para racionalizar y mejorar los tiempos de tramitación que redunden en mayor seguridad jurídica y confianza para todos los interesados. El método a utilizar puede ser el inductivo, estudiar los procedimientos de exploración, investigación y explotación, así como el resto de los procedimientos mineros tramitados por la Comunidad Autónoma en los últimos 15 años, principales escollos, obstáculos, problemas de coordinación, de interpretación y aplicación del Derecho estatal autonómico y local, modo de finalización del procedimiento y recursos planteados. Asimismo, dentro de dicho análisis destacar en positivo los casos de éxito como casos testigo y también destacar en negativo los “*horror cases*” y sus causas para extraer enseñanzas. Con este bagaje informativo se podrá avanzar sólidamente en las mejoras normativas y de aplicación, así como hacer propuestas de buenas prácticas y guías para el sector. Asunto que también implica la existencia de medios personales suficientes en la Administración, su necesidad de formación y refuerzo, para que dentro del plazo legalmente establecido se resuelvan y notifiquen de manera expresa los procedimientos mineros en Andalucía.

La mejora regulatoria requiere un gasto para llevar a cabo los análisis y estudios necesarios, costes que han de contemplarse no como un gasto, sino como una inversión que redundará en la contribución de la minería andaluza a la lucha contra el cambio climático, la atracción de inversiones, la sostenibilidad y, en definitiva, en la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

## RETOS ACTUALES DEL DERECHO DE AGUAS EN ANDALUCÍA

**María del Carmen Ortiz de Tena**

*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla*

SUMARIO: I. SITUACIÓN DEL DERECHO DE AGUAS EN ANDALUCÍA. 1. EL NUEVO DERECHO DE AGUAS INSTAURADO TRAS LA LEY DE AGUAS DE 1985. 2. EJERCICIO DE COMPETENCIAS SOBRE LAS AGUAS EN EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 3. LOS CICLOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ANDALUCÍA. 4. LITIGIOSIDAD JUDICIAL GENERADA EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. II. PRINCIPALES RETOS JURÍDICOS DE CARA AL FUTURO PARA EL TERCER CICLO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ANDALUCÍA. 1. EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA CONFORME AL PATRÓN DE LA DMA. 2. MEJORA DE LA REGULACIÓN (MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SIMPLIFICACIÓN Y TRANSPARENCIA). 3. RETOS DERIVADOS DEL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS: LA FRECUENCIA E INTENSIDAD DE FENÓMENOS HIDRÁULICOS EXTREMOS. LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS INUNDABLES. 4. FIJACIÓN DE LOS “CAUDALES ECOLÓGICOS”. 5. DESARROLLO Y ACTUALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN EFICIENTE DE LAS AGUAS, QUE COBRAN RELEVANCIA A MEDIDA QUE AUMENTA LA SITUACIÓN DE ESCASEZ DE LOS RECURSOS. 6. OTRAS ACTUACIONES NECESARIAS.

### I. SITUACIÓN DEL DERECHO DE AGUAS EN ANDALUCÍA

#### 1. El nuevo Derecho de Aguas instaurado tras la Ley de Aguas de 1985

El objeto de este trabajo es analizar los principales retos a los que se enfrentan las Administraciones Públicas del agua en Andalucía en los próximos años, así como enunciar algunas propuestas de mejora, todo ello en aras de lograr la protección y preservación de los recursos hidráulicos.

Como punto de partida, conviene hacer un breve análisis del *statu quo* del que partimos, es decir, de la situación en que se encuentra en estos momentos el Derecho de Aguas en Andalucía.

En el Derecho de Aguas se puede observar desde hace ya años un interés creciente por la protección ambiental de los recursos hidráulicos<sup>1</sup>. De acuerdo con esta línea de actuación, que se percibe tanto en el seno de la Unión Europea como en España, se aprobó en el año 2000 una importante Directiva comunitaria, la Directiva Marco del Agua (en adelante DMA) la cual, partiendo de una visión integral, estableció un marco comunitario de

<sup>1</sup> Vid. sobre el tema EMBID IRUJO, A. “Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas”, EMBID IRUJO, A. (Dir). *La calidad de las aguas*. Civitas, Madrid 1994, pp. 24 y ss.