

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3823** *Pleno. Sentencia 45/2015, de 5 de marzo de 2015. Conflicto positivo de competencia 7869-2009. Planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto. Competencias sobre minas y medio ambiente: adecuado ejercicio de las competencias básicas estatales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7869-2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de septiembre de 2009, el Letrado de la Xunta de Galicia, en nombre y representación del Gobierno autonómico, interpone conflicto positivo de competencia frente al 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. Solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del indicado Real Decreto y, subsidiariamente, de sus artículos 2 a 15, 17.2, 18.1 –números 1 y 2 del apartado b)–, 19 –apartados 3 y 4–, 22.3, 24.2, 27.3, 28 –menos el párrafo primero–, 30.3, 31, 32 –apartados 2, 3 y 4–, 33 –apartados 3 y 4–, 36, 37.4 –párrafo segundo–, 38 –párrafo segundo–, 42 –apartados 2, 3 y 4–, 43 –apartados 3 y 4–, 44 a 46, así como las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, las disposiciones transitorias segunda y tercera y el anexo III. Todo ello por vulneración de la Constitución (arts. 9 y 149.1.23, 25 y 11), del Estatuto de Autonomía de Galicia (arts. 27.30 y 28.3) y de la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

El Letrado autonómico pone de manifiesto que el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de agosto de 2009 desestimó el requerimiento de incompetencia, aceptando solo modificar la disposición adicional cuarta y el anexo V. A results de esta respuesta, la Xunta de Galicia ha excluido el anexo V de su petición subsidiaria de declaración de inconstitucionalidad y nulidad, pero la mantiene respecto de la disposición adicional cuarta; según afirma, el Consejo de Ministros solo alude a su modificación puntual en cuanto que menciona el anexo V, cuando lo requerido era su anulación completa.

Seguidamente el Letrado expone los fundamentos jurídicos que sustentan el planteamiento del conflicto positivo de competencia:

a) El Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, nace bajo la premisa de incorporar al ordenamiento español la Directiva 2006/21/CE. Se refiere a la gestión de los residuos que derivan de las industrias extractivas así como a la protección y rehabilitación de las zonas afectadas por estas actividades. El Estado ha otorgado carácter básico a esta regulación apoyándose en sus competencias en materia de: a) medio ambiente (art. 149.1.23 CE), en general; b) minas (art. 149.1.25 CE), respecto de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 36, 44, 45 y 46, disposiciones adicionales tercera y cuarta y disposiciones transitorias segunda y tercera del Real Decreto impugnado; y c) seguros (art. 149.1.11 CE), con relación al título II de la disposición impugnada. El Gobierno se habría excedido en el ejercicio de sus competencias en estos ámbitos materiales, sin que el Derecho europeo pueda justificar la asunción por el Estado de competencias de las que no dispone. De ello sería indicativo la circunstancia de que el Estado haya reconocido que el anexo V contiene un excesivo desarrollo y concreción al dar respuesta al requerimiento previo de incompetencia; el grado de detalle de ese anexo no es esencialmente distinto del característico de toda la regulación a la que se refiere el presente conflicto competencial.

Profundizando en este argumento, el Letrado de la Xunta destaca que el Real Decreto 975/2009 viene a unificar y mejorar normativa previamente existente y declarada básica. Si los reglamentos refundidos venían a expresar el contenido de lo que el regulador estatal consideraba básico, su desarrollo en el Real Decreto 975/2009, que incorpora normativa considerada hasta ahora supletoria por órdenes ministeriales, supondría un exceso de la normativa básica.

b) El Letrado autonómico constata que la disposición final segunda atribuye carácter básico al Real Decreto impugnado y repasa la doctrina constitucional relativa al concepto de legislación básica y a los títulos competenciales esgrimidos por el Real Decreto.

Conforme al artículo 149.1.23 CE, afirma, corresponde al Estado la legislación básica en materia de medio ambiente, y a las Comunidades Autónomas tanto el desarrollo normativo, sobre todo lo destinado a alcanzar una mayor protección de ese bien jurídico, como las tareas de ejecución. En materia de minas, el artículo 28 del Estatuto de Autonomía de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de las «bases del régimen minero y energético» adoptadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.25 CE. En este punto, el Letrado hace referencia a que la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, es una disposición anterior a la Constitución de suerte que carece de toda referencia a que deba tenerse por regulación básica en la materia.

Por último, el Estado tiene competencia exclusiva, según el artículo 149.1.11 CE, sobre las bases de la ordenación de los seguros. El alcance de esta competencia, definido en la STC 330/1994, va más allá de la comprensión del mero contrato de seguro, incluyendo la ordenación administrativa de un sector económico destinado a la previsión de riesgos que puedan correr personas, cosas o derechos ante eventos dañosos futuros e inciertos. Por su parte la Comunidad Autónoma de Galicia posee competencias al respecto tal como se contempla en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

c) El Letrado autonómico argumenta en primer término la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto por carecer del rango legal exigible con carácter general a toda legislación básica y desbordar el ámbito material de lo básico.

El Estado no podría dictar un reglamento básico en materia de minas en desarrollo de una ley que no puede ser calificada de básica; la Ley 22/1973, de minas, al ser preconstitucional, no estaría adaptada ni al Estado de las autonomías ni a la doctrina constitucional sobre la normativa básica. La exigencia de rango legal de las bases es casi imperativa (STC 69/1988, FFJJ 5 y 6) y a ella no se ajustaría la Ley 22/1973. Este argumento permitiría sostener la nulidad de la totalidad del Real Decreto 975/2009 o, en

su defecto, la de los preceptos que encuentran cobertura en el artículo 149.1.25 CE. El Real Decreto contendría la totalidad de la regulación estatal en una norma de rango infralegal, no limitándose a desarrollar la ley estatal ni conteniendo exclusivamente normas de carácter marcadamente técnico (STC 131/1996). No debería confundirse el carácter sectorial de una regulación con el carácter técnico como nota que puede llegar a amparar normativa básica de carácter reglamentario.

d) Para el caso de que el Tribunal Constitucional rechazase los argumentos esgrimidos contra el conjunto del Real Decreto, la demanda solicita que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos.

i. La impugnación de los artículos 2.2 y 3) y 46, así como de la disposición adicional segunda se apoya en similares razones. Conforme al artículo 2.2, la «entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este real decreto. Asimismo deberá abordar la gestión de los residuos mineros que su actividad genere enfocada a su reducción, tratamiento, recuperación y eliminación». El artículo 2.3 se remite en lo no regulado por el Real Decreto a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Por otra parte, el artículo 46, de «régimen sancionador», incluye remisiones al régimen sancionador de varias leyes estatales. A su vez, la disposición adicional segunda, sobre «inventarios» dispone: «El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio realizarán antes del 1 de mayo de 2012, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones de residuos mineros abandonadas, situadas en territorio español, que tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud o seguridad de las personas y bienes o para el medio ambiente y que será actualizado periódicamente. El Ministerio de Sanidad y Política Social colaborará en la realización del inventario en caso de instalaciones de residuos mineros que puedan causar una amenaza grave para la salud humana».

El Letrado autonómico no cuestiona el contenido en sí de los artículos 2 y 46 ni considera estrictamente que sea excesivamente detallado o agotador. Tales previsiones desbordarían el ámbito material de lo básico sólo por silenciar la posibilidad de un desarrollo autonómico; no incluyen referencia alguna a las competencias autonómicas en la materia y las únicas remisiones incluidas se hacen en favor de legislación estatal. En parecido sentido, la disposición adicional segunda sería inconstitucional por no mencionar la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios inventarios de residuos mineros. El Letrado autonómico no se opone a que el Estado cree un inventario, pero sí a que recopile directamente la información de la que ha de nutrirse. De modo que el Real Decreto vulneraría en este caso las competencias ejecutivas de la Comunidad de Galicia porque la información sistematizada debería obtenerse necesariamente de registros autonómicos.

ii. Se impugnan varios preceptos relativos al diseño, objetivos y contenidos del plan de restauración [arts. 3.4 y 7 g), 12, 13, 14, 15, 18.1 b), números 1 y 2, 17.2, 19.3 y 4, 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto párrafo primero), 30.3, 31, 32.2, 3 y 4, 33.3 y 4, 37.4 (párrafo segundo) y 38 (párrafo segundo)] y la inspección de las actividades de vertido (art. 44, párrafo segundo). El artículo 3.4 establece que el plan de restauración estará estructurado y contendrá una serie de elementos; incluirá «como mínimo»: «Parte I: Descripción detallada del entorno previsto para desarrollar las labores mineras. Parte II: Medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales. Parte III: Medidas previstas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas a la investigación y explotación de recursos minerales. Parte IV: Plan de Gestión de Residuos. Parte V: Calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de rehabilitación». El artículo 3.7 g) define el concepto de «instalación de residuos mineros»; el artículo 12 se refiere a la descripción detallada del entorno sobre el

que se desarrollarán las labores mineras (parte I del plan de restauración); el artículo 13 se refiere a la tipología de «medidas previstas para la rehabilitación del espacio natural afectado por la investigación y explotación de recursos minerales» (parte II del plan de restauración); el artículo 14 incluye las medidas para la rehabilitación de los servicios e instalaciones anejas a la investigación y explotación de recursos minerales (parte III del plan de restauración); y el artículo 15 prevé, en estrecha relación con el resto de las labores de rehabilitación, que en el marco del plan de restauración la entidad explotadora presentará un anteproyecto de abandono definitivo de labores de aprovechamiento. El precepto regula el anteproyecto y las medidas sucesivas destinadas a asegurar la ejecución de los trabajos de rehabilitación del entorno y seguridad de las personas y bienes. Por otra parte, dentro del capítulo IV (sobre la parte IV del plan de restauración), el artículo 17.2 recoge los objetivos del plan de gestión de residuos mineros, que son prevenir o reducir la producción de residuos y su nocividad, fomentar la recuperación de los residuos mediante su reciclado, reutilización o valorización cuando ello sea respetuoso con el medio ambiente y garantizar su eliminación segura a corto y largo plazo; el artículo 18.1 b), números 1 y 2, se refiere al contenido mínimo del plan de gestión de residuos; los apartados 3 y 4 del artículo 19 se refieren a exigencias documentales asociadas al proyecto constructivo de instalaciones de residuos; el artículo 22.3 regula el contenido mínimo del estudio geológico-geotécnico exigido para determinar el emplazamiento de una instalación de residuos mineros; el artículo 24.2 describe el contenido mínimo del estudio hidrológico del emplazamiento de dicha instalación; el artículo 27.3 define los tipos de «solicitaciones» que resultan de los «estudios de estabilidad geotécnica» sobre el comportamiento estructural de la instalación; el artículo 28 se refiere a los «estudios sismológicos y sismoterrestres»; el artículo 30.3 obliga a la entidad explotadora a garantizar que la concentración de cianuro disociable en ácido débil presente en la instalación de residuos mineros se reduzca al nivel más bajo posible, utilizando las mejores técnicas disponibles, no superando en las autorizadas anteriormente o que estuvieran ya en funcionamiento determinadas cantidades en determinadas fechas; el artículo 31 obliga a que la construcción y explotación de las instalaciones de residuos mineros esté a cargo de un director facultativo, también cuando estas sean subcontratadas; el artículo 32, tras fijar la necesidad de un plan de seguimiento e inspecciones periódicas de la instalación minera (apartado 1, no impugnado) indica que, salvo en los supuestos del apartado 4, la entidad explotadora queda obligada a notificar sin demora indebida y en no menos de 48 horas cualquier suceso que pueda afectar a la estabilidad de la instalación y cualesquiera efectos medioambientales adversos significativos (apartado 2), así como a aplicar y costear el plan de emergencia interior bajo la dirección de la autoridad competente y a informar periódicamente de los resultados del seguimiento (apartado 3); el artículo 33, apartados 3 y 4, impone condiciones al cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros y, entre ellas, la elaboración de un proyecto definitivo de cierre y clausura; el artículo 37.4, párrafo segundo, sobre la política de prevención de accidentes graves, dispone que la autoridad competente facilitará al público interesado información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención necesaria en caso de accidente de una instalación de residuos mineros de la categoría A, describiendo el contenido mínimo de la información que se facilite; el artículo 38, párrafo segundo, se refiere al sistema de gestión de la seguridad, que deberá abordar una serie de aspectos mínimos; el artículo 44, párrafo segundo, dispone que la autoridad competente inspeccionará las instalaciones de residuos mineros y comprobará que cumplen las condiciones de la autorización del plan de restauración antes del comienzo de las actividades de vertido y, a partir de ese momento, con una periodicidad anual.

Respecto de cada uno de estos preceptos, el Letrado autonómico denuncia que traspasa el límite de lo básico, entendido como mínimo común denominador normativo. Incurriría en un detallismo excesivo que invadiría las competencias normativas de la Comunidad de Galicia. Precisa, en relación con algunas previsiones [arts. 3.4, 12, 13, 14, 15, 18.1 b), números 1 y 2, 28 (excepto su párrafo primero)], que los contenidos no

impugnados bastarían para garantizar un núcleo básico. Denuncia, en particular, la fijación de plazos, momentos, fechas, periodicidades y definiciones cerrados [en arts. 3.7 g), 19.3, 30.3, 37.4, 24.2, 32.2, 3 y 4, 33.3 y 4]. Respecto del artículo 31, que dispone que la explotación de las instalaciones de residuos mineros «estará a cargo del director facultativo, según el artículo 117 de la Ley de Minas», añade que atenta contra el orden constitucional de distribución de competencias por la afirmada imposibilidad de un desarrollo reglamentario básico de una ley preconstitucional.

iii. El Letrado del Xunta de Galicia impugna varios preceptos relacionados con la «autorización del plan de restauración»: artículos 4.3, 5 y 6.3. El primero se refiere a la solicitud, que contendrá «al menos» determinadas informaciones relativas a la identidad de la entidad explotadora, la gestión de los residuos mineros, la ubicación de las instalaciones de residuos, la propuesta de garantía financiera, los datos que precisa la autoridad competente para elaborar el plan de emergencia exterior y la justificación documental de haber realizado el trámite de evaluación de impacto ambiental. El artículo 5 regula varios aspectos del procedimiento y medidas sucesivas al otorgamiento. El libramiento de la autorización corresponde a la «autoridad competente en minería», que podrá solicitar informes a otras Administraciones públicas y exigir ampliaciones o modificaciones, «previo informe de la autoridad ambiental competente» y, si hubiera riesgo para la salud humana, de la «autoridad sanitaria competente» (apartado 1). La autorización se libra conjuntamente con el permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación, sin que pueda otorgarse cuando el plan de restauración no asegure debidamente la rehabilitación del medio natural afectado (apartado 2). La autoridad competente «deberá comprobar que la gestión de los residuos mineros no entra en conflicto ni interfiere de ninguna otra manera con la aplicación del plan o los planes de gestión de residuos» a que hace referencia la legislación sobre residuos y contaminación del suelo, sin que pueda conceder la autorización si considera que la entidad explotadora no cumple todos los requisitos del presente Real Decreto (apartado 3). Las autoridades competentes clasificarán las instalaciones de residuos descritas en el plan de restauración a partir de la propuesta de clasificación de la entidad explotadora conforme a los criterios del anexo II (apartado 4, párrafo primero). La autorización del plan de restauración incluirá la del plan de gestión de residuos y, en concreto, la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros e indicará claramente su categoría (apartado 4, párrafo segundo). Se prevé la revisión periódica o en circunstancias especiales de las condiciones de la autorización (apartado 5), garantías de publicidad (apartado 6) y la vinculación entre el cese de la actividad minera y la ejecución del plan de restauración autorizado (apartado 7). El artículo 6.3 del Real Decreto 975/2009 establece dentro del procedimiento un trámite de información pública no inferior a 30 días para dar publicidad a determinados aspectos.

El letrado autonómico denuncia que el detallismo de esta regulación vulnera las competencias normativas de la Comunidad gallega. En relación con el artículo 4.3, precisa que la regulación de otros preceptos básicos, que determinan lo que lleva aparejado el plan, ya completa el contenido mínimo que corresponde a la legislación del Estado. Refiriéndose específicamente al artículo 5, razona que el precepto debe encuadrarse en la competencia sobre procedimiento administrativo que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado y, partiendo de esta premisa, considera que el Real Decreto habría desbordado esta competencia regulando mucho más que un procedimiento administrativo común.

iv. La Xunta de Galicia impugna el anexo III, que regula el «organismo de control», definido en su párrafo primero como «cualquier entidad pública o privada que, reuniendo determinados requisitos, verifique el cumplimiento de las disposiciones de este real decreto mediante auditorías e inspecciones de los aprovechamientos de recursos mineros y sus servicios e instalaciones anejas».

La demanda de interposición del conflicto denuncia la «desproporción de contenido» de todo este anexo, por «fijar procedimientos». Denuncia específicamente que se exija «una determinada certificación», que «la autorización sea renovable» y «lo concreto» del

párrafo sexto. Lo primero está previsto en el párrafo segundo: «Los organismos de control a que se refieren los artículos del presente real decreto deberán estar acreditados por la Empresa Nacional de Acreditación en el campo de las materias específicas de este real 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». Lo segundo se halla en el párrafo tercero: «La autorización de los organismos de control que realicen la verificación de las exigencias del presente real decreto, que tendrá carácter renovable, corresponde al órgano competente en minería de la Comunidad Autónoma donde los organismos inicien su actividad o radique su sede social. La autorización tendrá validez para todo el Estado español». El párrafo sexto establece: «Cuando una empresa, a requerimiento de la autoridad competente, solicite el informe de un organismo de control, podrá seleccionar libremente el organismo al que encargar lo dispuesto en el presente real decreto de entre todos los registrados previamente en la Comunidad Autónoma que hayan sido acreditados específicamente en las materias que se desarrollan. La empresa no podrá limitar el acceso al aprovechamiento y a sus servicios e instalaciones anejos al organismo de control ni podrá dificultar las actuaciones de este, debiendo colaborar».

v. El título II del Real Decreto controvertido se refiere a las garantías financieras o equivalentes que la entidad explotadora deberá constituir «para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración» (art. 41.1). Regula específicamente las exigidas, por un lado, para «la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales» (art. 42); por otro, para «el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros» (art. 43). Establece criterios para el cálculo de tales garantías, partiendo de que «terceros independientes y debidamente cualificados podrán evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario»: «el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar, en un caso (art. 42.2); y «la repercusión ambiental probable de las instalaciones de residuos, en particular la categoría de las instalaciones, las características de los residuos y el uso futuro de los terrenos rehabilitados», en otro (art. 43.2). La garantía se revisará «anualmente» de acuerdo con los trabajos ya realizados y de las superficies afectadas, en un caso (art. 42.3); y «periódicamente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación que sea necesario efectuar en los terrenos afectados por las instalaciones de residuos tal y como describa el plan de restauración autorizado», en otro caso (art. 43.3). A su vez, la entidad explotadora podrá solicitar la liberación de la garantía financiera una vez finalizada la ejecución del plan de restauración (art. 42.4) o autorizado el cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros (art. 43.4).

La demanda impugna únicamente los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42, así como los apartados 3 y 4 del artículo 43, limitándose a denunciar que adolecen de una concreción excesiva; establecería tiempos cerrados y protocolos de inviable desarrollo posterior que impiden el desarrollo de políticas propias. Los apartados no impugnados cubrirían ya el contenido mínimo que corresponde a la legislación del Estado.

2. Mediante providencia de 6 de octubre de 2009, el Pleno acuerda admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda personarse en el proceso y formular alegaciones en los términos determinados por el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto a los efectos de lo previsto en el artículo 61.2 LOTC y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia». La publicación de la admisión a trámite del conflicto se realiza en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 250, de 16 de octubre de 2009.

3. Con fecha de 13 de octubre de 2009, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta y solicita del Tribunal que se le tenga por personado en el conflicto positivo de competencia y resuelva conceder una prórroga de diez días sobre el plazo inicialmente establecido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante providencia de 14 de octubre de 2009, acuerda tener por personado al Abogado del Estado en representación del Gobierno y prorrogar en diez días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia, tiene entrada en el Tribunal el día 24 de noviembre de 2009.

La Abogacía del Estado, tras exponer la finalidad y contenido del Real Decreto controvertido, procede a encuadrar competencialmente la controversia y a responder los argumentos planteados por la Xunta de Galicia:

a) A pesar de que la disposición final segunda apoya el carácter básico de algunos de los preceptos en los apartados 25 y 11 del artículo 149.1 CE, el título prevalente que justificaría la totalidad del Real Decreto 975/2009 sería la protección del medio ambiente frente a las posibles agresiones de los residuos mineros (art. 149.1.23 CE), tal como resulta de la STC 126/2002, de 23 mayo, en relación con los residuos industriales. Conforme al artículo 149.1.23 CE, corresponde al Estado el establecimiento de las bases y a las Comunidades su desarrollo y ejecución (SSTC 102/1995, FJ 8, y 101/2005, FJ 5).

b) Siguiendo el orden de la demanda, el Abogado del Estado responde el reproche general formulado contra la totalidad del Real Decreto 975/2009 y examina después los artículos concretamente impugnados.

Retomando la respuesta del Gobierno al requerimiento previo planteado por la Xunta de Galicia, el Abogado del Estado evoca la STC 203/1993, FJ 16, que admite que un reglamento recoja legislación básica y, más concretamente, que una norma reglamentaria básica desarrolle una ley preconstitucional. Esta cita se completa con la del fundamento jurídico 5 de la STC 64/1982, que reconoce que, a efectos de extraer normas básicas, es preciso analizar la Ley de minas de 1973 en su contexto («la legislación minera ha de contemplarse en su conjunto») e interpretarla a la luz del artículo 45 CE.

El Real Decreto se ajustaría a los criterios que el Tribunal Constitucional exige a la fijación reglamentaria de normativa básica. Sería complemento necesario de la legislación minera; desarrolla sus previsiones de protección medio ambiental y responde a una expresa habilitación legal. Como resulta del propio preámbulo del Real Decreto 975/2009, la Ley de minas de 1973 exige la protección del medio ambiente; incluye la rehabilitación del espacio natural afectado por las actividades mineras en el propio concepto de aprovechamiento e impone a la Administración la fijación de las condiciones necesarias para la protección del medio ambiente. El reglamento impugnado no sería sino desarrollo de esta exigencia legislativa, viniendo a congregar normas reglamentarias previas.

El Abogado de Estado destaca como los reglamentos y órdenes ministeriales previos han sido considerados legislación básica, recordando el conflicto positivo de competencia número 749-1984, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 1116/1984 y contra la Orden de 13 de junio de 1984, que concluyó por desistimiento admitido por el Tribunal Constitucional mediante Auto de 21 de julio de 1987. De este modo, resultaría difícil sostener que lo que es constitucional desde 1982, devenga inconstitucional en 2009 por insuficiencia de rango. Por otro lado, el Tribunal exige con carácter general que las bases se recojan en normas con rango de ley para garantizar una cierta seguridad jurídica a las Comunidades Autónomas que ostentan la potestad de desarrollo; seguridad que el presente Real Decreto salvaguardaría mejor de lo que lo hacía la regulación anterior al refundir y aclarar disposiciones dispersas en normas de diverso rango reglamentario.

Por último, el Real Decreto 975/2009, en su disposición final segunda, se declara expresamente como básico; tendría un marcado carácter técnico y una naturaleza coyuntural y cambiante difícilmente compatible con una ley formal (SSTC 76/1983, 87/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992 y 175/1992).

c) Justificado que el Real Decreto 975/2009 responde a la dimensión formal de las bases, el Abogado del Estado pasa a examinar los reproches que la demanda dirige a determinados preceptos partiendo de las consideraciones iniciales comunes que en su día desarrolló la contestación del Gobierno al requerimiento de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Admitiendo la complejidad de la labor hermenéutica de determinar la extensión de lo básico, el escrito de alegaciones niega la invasión competencial derivada del excesivo detallismo de los preceptos impugnados; se moverían dentro del mínimo al que deben reconducirse las bases de la materia (STC 141/1993, FJ 5). No contradirían la doctrina constitucional sobre el ámbito material propio de las normas básicas, limitándose a establecer una normativa de mínimos susceptible de desarrollo autonómico, teniendo en cuenta que el Estado dispone de mayor margen de actuación si la legislación básica se refiere a la protección del medio ambiente (SSTC 170/1989, 102/1995 y 196/1996).

La otra consideración general se refiere a la regulación de plazos del Real Decreto 975/2009. Se configuran siempre como mínimos o máximos, dejando por tanto espacio al desarrollo autonómico. Su previsión obedece a la necesidad, apreciada también por el Consejo de Estado en su dictamen al proyecto, de incorporar con carácter básico obligaciones específicas previstas en la Directiva 2006/21/CE, sin perjuicio de las adaptaciones que puedan establecer las Comunidades Autónomas. Partiendo de estas consideraciones, el Abogado del Estado analiza cada uno de los preceptos controvertidos.

i. Respecto de la impugnación de los artículos 2 (apartados 2 y 3) y 46, así como de la disposición adicional segunda, el Abogado del Estado considera que el Real Decreto no estaba obligado a introducir cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas ni fórmulas que recuerden la competencia ajena (con cita de las SSTC 95/1984, FJ 2, y 191/1994, FJ 2). Entiende a su vez que la demanda acepta la constitucionalidad de los inventarios estatales al reproducir algunas Sentencias del Tribunal Constitucional, por lo que no existe verdadera controversia; ambas Administraciones territoriales interpretan la disposición adicional segunda en el sentido de entender que se refiere a un inventario centralizado a efectos informativos, que parte de los datos suministrados por las Comunidades Autónomas.

ii. Respecto de los preceptos relativos al diseño, objetivos y contenidos del plan de restauración y la inspección de las actividades de vertido, el Abogado del Estado realiza consideraciones de carácter tanto procesal como material. En cuanto a las primeras, afirma que la respuesta a la impugnación del artículo 3 debería limitarse a lo que afecta a su apartado 4; el cuerpo de la demanda alude también al apartado 7 g), pero no su suplico. En todo caso, entiende que también sería desestimable en el fondo. Respecto del artículo 4, la demanda sólo argumenta en relación con el apartado 3, por lo que a él debería atenerse la respuesta. En relación con el artículo 15, pone en duda que el Letrado autonómico haya cumplido la obligación de razonar que le incumbe. Del mismo modo, la demanda impugna formalmente la totalidad del artículo 44, pero los argumentos desplegados sólo aluden al párrafo segundo del apartado 1, cuya configuración básica sería evidente. En cuanto a las consideraciones sustantivas, afirma que las previsiones impugnadas persiguen finalidades de protección medioambiental, manteniéndose dentro del ámbito material de lo básico y fijando mínimos que no excluyen el desarrollo normativo autonómico. Ello sería evidente en muchos casos por la propia literalidad del precepto [arts. 3.4; 4.3; 12; 13; 14; 15; 17.2; 18.1 b); 19.3 y 4; 22.3; 24.2; 28; 30.3; 32.2, 3 y 4; 33.3 y 4; 37.4, párrafo 2; 38, párrafo 2]. Los artículos 3.7 g) y 27.3 definirían con carácter básico determinados conceptos; sin una homogénea delimitación conceptual resultaría imposible establecer un mínimo común denominador normativo. El nivel de detalle del artículo 19, apartados 3 y 4, así como del artículo 32.2 se justificaría por el interés general en proteger, no sólo el medio ambiente potencialmente afectado por las instalaciones,



sino también la seguridad de las personas y los bienes. El «estudio geológico-técnico» del artículo 22.3 sería un mecanismo de colaboración relativo a instalaciones susceptibles de producir efectos supracomunitarios, lo que justifica la imposición de una mínima homogeneidad en el tratamiento de la información. Lo mismo cabría afirmar respecto de los criterios de cálculo del artículo 28, párrafos 3 y 4. El artículo 32.3 establece la periodicidad anual de la obligación de informar sobre los resultados del seguimiento de las instalaciones que pesa sobre las entidades explotadoras sin impedir que las Comunidades Autónomas establezcan una frecuencia mayor. Las exigencias del artículo 37, apartados 3 y 4, en relación con el cierre y clausura de instalaciones de residuos mineros serían mínimas; los plazos previstos, en particular, serían modulables por las Comunidades Autónomas. En cuanto a la impugnación del artículo 31, se remite a lo alegado en relación con la afirmación de la demanda de que no cabe el desarrollo básico de leyes preconstitucionales.

iii. Respecto de la impugnación de previsiones sobre la «autorización del plan de restauración» (arts. 4.3, 5 y 6.3) el Abogado del Estado alega que todas ellas responden a finalidades de protección medioambiental estableciendo regulaciones que no extravasan los límites de lo básico ni impiden el desarrollo autonómico. El artículo 4.3 establece el contenido mínimo de la información que debe contener la solicitud de la autorización de plan de restauración sin impedir que las Comunidades Autónomas añadan otras exigencias. El artículo 5 expresaría el legítimo ejercicio de la competencia normativa sectorial (art. 149.1, apartado 23 o 25 CE) que habilita al Estado para regular el procedimiento especial hasta donde alcance su potestad normativa básica (STC 227/1988, FJ 32). El artículo 6.3 establece que el periodo de información pública «no será inferior a 30 días», por lo que admite la fijación de mayores plazos.

iv. Con relación al anexo III, el Abogado del Estado subraya que el régimen de los organismos de control responde a la exigencia comunitaria de que exista una entidad de acreditación de carácter nacional como mecanismo para asegurar criterios mínimamente homogéneos en la protección del medio ambiente en el ámbito, no sólo nacional, sino europeo (con cita del Real Decreto 2200/1995, de 28 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial). El Abogado del Estado recuerda también que el propio anexo III reserva a las Comunidades Autónomas la concreta autorización de los organismos de control acreditados. Según afirma, la demanda viene a discutir el carácter renovable de la autorización (párrafo 3 del anexo). Sin embargo, se trataría de un precepto evidentemente básico que deja un amplio margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen de la renovación o sus límites. En alusión a la impugnación del párrafo sexto, el Abogado del Estado constata que el establecimiento de la posibilidad de que la empresa seleccione libremente un organismo de control que reúna los requisitos necesarios para actuar como tal, imponiéndole la obligación de colaborar con dicho organismo, es fundamentalmente básico.

v. En cuanto al régimen de garantías financieras o equivalentes a que quedan sujetas las entidades explotadoras, el Abogado del Estado razona que debe entenderse amparado en el artículo 149.1.23 CE por su finalidad medioambiental, por más que la disposición final segunda del Real Decreto invoque la competencia estatal sobre ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE). Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42, así como los apartados 3 y 4 del artículo 43 se limitarían a establecer exigencias mínimas para cubrir eventuales perjuicios si desbordar las fronteras de la competencia estatal medioambiental.

d) Para cerrar el escrito de alegaciones, el Abogado del Estado significa que aunque la demanda alude en el suplico al artículo 36 del Real Decreto 975/2009, el cuerpo del escrito rector de este proceso no contiene alusión alguna al mismo, por lo que no habría levantado la carga de alegar que le incumbe.

6. Por providencia de 3 de marzo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Xunta de Galicia contra el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto por vulneración de los artículos 9 y 149.1.23, 25 y 11 de la Constitución, los artículos 27.30 y 28.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia y la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto por carecer del rango legal exigible con carácter general a toda legislación básica y desbordar el ámbito material de lo básico; y pide con carácter subsidiario la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos por entender que invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El conflicto planteado se refiere esencialmente al alcance de las competencias normativas que tiene atribuidas el Estado y, en particular, a la legislación básica sobre minas (art. 149.1.25 CE) y medio ambiente (art. 149.1.23 CE); este Tribunal habrá de encuadrar adecuadamente la controversia competencial para determinar si el Real Decreto excede los límites formales y materiales constitucionalmente impuestos al legislador básico, como alega la representación procesal de la Comunidad Autónoma recurrente; o si, por el contrario, respeta las competencias autonómicas de desarrollo, como sostiene el Abogado del Estado. Sólo la impugnación de la disposición adicional segunda plantea una cuestión parcialmente distinta; mientras el Letrado autonómico considera que la regulación del inventario sobre instalaciones de residuos mineros sin previsión expresa de registros equivalentes de ámbito autonómico vulnera las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Galicia, se opone a ello el Abogado del Estado.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, corresponde delimitar adecuadamente el objeto del presente proceso constitucional.

a) La demanda de interposición del conflicto impugna específicamente el artículo 3.7 g), que define el concepto de «instalación de residuos mineros», por entender que su régimen de plazos encierra una «concreción excesiva que impide todo desarrollo autonómico». Sin embargo, el requerimiento previo de incompetencia realizado por el Consello de Gobierno de la Xunta de Galicia no menciona el precepto. Tampoco lo hace el posterior acuerdo por el que se decide plantear el conflicto competencial.

El artículo 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) exige que el requerimiento de incompetencia especifique con claridad «los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte». La finalidad de la exigencia es que el Gobierno al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer los motivos de la invasión denunciada y, en su caso, corregirla. Por eso el artículo 63.3 LOTIC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado sobre los preceptos no mencionados en aquel requerimiento previo (por todas SSTC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 2; 128/1999, de 1 de julio, FJ 3; o 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 2, y STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 2).

Conforme a esta doctrina constitucional, el artículo 3.7 g) quedará al margen del objeto del presente proceso constitucional, sin perjuicio de la respuesta que obtengan los motivos que sostienen la petición principal de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del Real Decreto 975/2009.

b) Respecto del artículo 30 del Real Decreto impugnado, la demanda por la que se plantea el presente conflicto se dirige específicamente contra su apartado 3. Sin embargo, el requerimiento previo de incompetencia se refiere sólo al apartado 5, apartado que, en realidad, no existe verdaderamente; el artículo 30 consta sólo de tres apartados.

La lectura de la demanda y de la propia norma impugnada permite constatar que el acuerdo del Consello de Gobierno de la Xunta de requerimiento de incompetencia incurre en un mero error de transcripción que no impedirá a este Tribunal enjuiciar la impugnación del artículo 30.3; lo relevante es que respecto de este precepto se ha cumplido la finalidad del requerimiento previo, que es apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según ya se ha recordado.

c) Como se deduce fácilmente de una lectura atenta de los antecedentes, la demanda sólo solicita con carácter subsidiario la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de parte de los preceptos citados en su *petitum*. No desarrolla argumento impugnatorio alguno respecto de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 36, 45, disposiciones adicionales tercera y cuarta, y las disposiciones transitorias segunda y tercera. A su vez, la demanda solicita formalmente la anulación de varios artículos, pero sus fundamentos jurídicos no discuten todos sus apartados; argumenta sólo la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del artículo 2; del apartado 4 del artículo 3; del apartado 3 del artículo 4; y del párrafo segundo del artículo 44.

Conforme a la doctrina constitucional, «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda» ni la sola «solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos»; es «preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 B); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. La impugnación de normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4)» (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2, y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 2).

Consecuentemente, las impugnaciones señaladas han de quedar excluidas del presente proceso constitucional, sin perjuicio de la respuesta que obtengan las alegaciones que sostienen la petición principal de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del Real Decreto 975/2009. De modo que, si llegásemos a desestimar esta petición principal, los concretos preceptos que formarían parte de nuestro enjuiciamiento quedarían limitados a los siguientes: artículos 2 (apartados 2 y 3), 3.4, 4.3, 5, 6.3, 12, 13, 14, 15, 17.2, 18.1 b) (números 1 y 2), 19 (apartados 3 y 4), 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto párrafo primero), 30.3, 31, 32 (apartados 2, 3 y 4), 33 (apartados 3 y 4), 37.4 (párrafo segundo), 38 (párrafo segundo), 42 (apartados 2, 3 y 4), 43 (apartados 3 y 4), 44 (párrafo segundo) y 46 así como la disposición adicional segunda y el anexo III.

d) Delimitado el conjunto de preceptos que han de considerarse adecuadamente impugnados, cumple determinar si persiste inalterado el objeto de este proceso constitucional a la vista de que el Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, ha modificado el Real Decreto controvertido. A tal efecto, atenderemos a «si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto» (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, remitiéndose a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

Las modificaciones que afectan a este procedimiento se limitan a incluir una actualización de las remisiones normativas que realizan las partes dispositiva y final del Real Decreto 975/2009; las menciones a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, se sustituyen ahora por las de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Más concretamente, el artículo único 2 del Real Decreto 777/2012 modifica el apartado 3 del artículo 2 del Real Decreto 975/2009. La queja planteada respecto de este artículo es que su remisión al legislador estatal obvia que un desarrollo autonómico puede colmar las hipotéticas lagunas sin necesidad de acudir a la Ley de residuos. Este

reproche resulta perfectamente trasladable a la actual redacción del precepto impugnado. De idéntico contenido resulta la modificación del apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 975/2009. Según la demanda, este precepto regularía un procedimiento administrativo desbordando los límites del artículo 149.1.18 CE. La modificación realizada en nada afecta tampoco al conflicto subyacente. Consecuentemente, la controversia pervive en los términos en que ha sido planteada por lo que la reforma sobrevinida del Real Decreto impugnado no ha alterado el objeto del presente proceso constitucional.

3. Entrando al análisis de fondo de la cuestión controvertida, hemos de proceder al encuadramiento competencial de la materia, que en este caso es la gestión de los residuos de las industrias extractivas y la rehabilitación y protección de los espacios afectados por actividades mineras en su conjunto.

Conforme a su disposición final segunda, todo el Real Decreto 975/2009 tiene carácter básico, excepto el anexo V (salvedad introducida por el Real Decreto 777/2012 en respuesta, por cierto, al requerimiento de incompetencia planteado por la Xunta con carácter previo al planteamiento del presente conflicto constitucional). El apartado 1 de esa disposición final declara que el Gobierno dicta el reglamento al amparo del artículo 149.1.23 CE, que reserva al Estado la legislación básica sobre protección medioambiental. Su apartado 2 precisa, no obstante, que varios preceptos (entre ellos, los impugnados artículos 2, apartados 2 y 3; 4, apartado 3; 5; 13, 14, 15; 44, párrafo segundo; y 46) se dictan al amparo de la competencia estatal para adoptar las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE); y que el título II –que incluye los impugnados arts. 42, apartados 2, 3 y 4; y 43 apartados 3 y 4– constituye legislación básica sobre seguros (art. 149.1.11 CE). La Xunta de Galicia asume los títulos competenciales de cobertura a que se refiere esta disposición final; matiza sólo que el artículo 5 del Real Decreto 975/2009 debe encuadrarse en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). En cambio, el Abogado del Estado entiende que el título prevalente que justifica la totalidad del Real Decreto es la protección del medio ambiente ex artículo 149.1.23 CE, según resulta de su preámbulo, objeto y finalidad última.

El Real Decreto 975/2009 incide sobre materias diversas, singularmente las explotaciones mineras y el medio ambiente; combate los efectos perniciosos que las primeras producen sobre el segundo. El Estado dispone de competencias para adoptar legislación básica en ambas materias (apartados 25 y 23, respectivamente, del art. 149.1 CE). Sin embargo, no es irrelevante determinar la categoría específica, de entre las dos en liza, «a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas» (STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1); el alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente «en función del subsector» de que se trate (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3). Para decidir si la controversia debe encuadrarse en el apartado 25 o en el 23, ambos del artículo 149.1 CE, la cobertura competencial enunciada por el Real Decreto enjuiciado o la propuesta por las partes del proceso constitucional pueden ser indicativas; naturalmente, no vinculan al Tribunal Constitucional: «para llegar a una calificación competencial correcta» hay que atender «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales», como al «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido» (por todas, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 97/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

En cuanto al sentido del artículo 149.1.23 CE, la conexión entre protección del medio ambiente y gestión de residuos es más que manifiesta; está ya establecida en la Sentencia constitucional de referencia en materia de medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7). El Tribunal la ha perfilado aún más en otros pronunciamientos. Las SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4, y 15/1998, de 22 de enero, FJ 9, declaran que la materia «vertidos» (en aguas continentales o del mar territorial) constituye un título específico incardinado en las competencias sobre medio ambiente; la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 10, referida a la energía nuclear, reconoce la incidencia que «todos los residuos, y en especial los provenientes de este tipo de energía, pueden tener en el

ecosistema y por tanto en la salud humana», y la STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8, reconduce al artículo 149.1.23 CE una regulación sobre residuos derivados de la práctica de actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Respecto del sentido del artículo 149.1.25 CE, la conflictividad competencial en la materia «bases del régimen minero» es escasa. Una de las pocas Sentencias constitucionales que aborda la legislación minera (STC 64/1982, de 4 noviembre, FFJJ 4 y 5) examinó alguno de sus aspectos (en particular, el margen autonómico para la fijación de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones) bajo la perspectiva del artículo 149.1.23 CE (tales «requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente»). En todo caso, la doctrina constitucional ha tenido oportunidad de aclarar que un conflicto competencial debe encuadrarse en «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) o «energía» (art. 149.1.25 CE) a partir de la finalidad del precepto impugnado; si la norma controvertida no persigue objetivos de protección medioambiental debe reconducirse al artículo 149.1.25 (STC 14/2004, FJ 10). Recientemente, la STC 106/2014, de 24 de junio, FJ 6 c), ha aplicado esta pauta para enmarcar diversos preceptos de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares. La exigencia de la declaración de impacto ambiental favorable para autorizar proyectos de perforación conforme a técnicas de fractura hidráulica «no puede ampararse en los títulos competenciales estatales ex artículo 149.1.13 CE y artículo 149.1.25 CE, sino en la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE). En cambio, «la fijación por el Estado de unos criterios uniformes en cuanto a las técnicas que pueden ser utilizadas en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos constituye una norma básica, con arreglo al artículo 149.1.13 y 25 CE». De modo que el título «bases del régimen minero» (art. 149.1.25 CE) está llamado a cubrir normas estatales de este específico sector desvinculadas de fines medioambientales, las que no tienen por objeto atajar las repercusiones negativas sobre el entorno y la biodiversidad de la actividad minera.

En cuanto al carácter y sentido de las disposiciones traídas al conflicto, el Real Decreto 975/2009 pretende garantizar la rehabilitación de las zonas donde se hayan situado las instalaciones de residuos mineros, regulando la gestión de los derivados de las industrias extractivas en tierra firme; es decir, los resultantes de las actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas. La exposición de motivos del Real Decreto se refiere expresamente a su «filosofía protectora del medio ambiente», desarrollada en el marco de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas: «la Directiva 2006/21/CE responde a los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, según la cual es necesario establecer requisitos mínimos para prevenir o reducir en la medida de lo posible cualquier efecto adverso sobre el medio ambiente y la salud humana derivado de la gestión de residuos de industrias extractivas, tales como son los estériles de mina, gangas del todo uno, rechazos y las colas de proceso e incluso la tierra vegetal y cobertera en determinadas condiciones, siempre que constituyan residuos tal y como se definen en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Todo ello de conformidad con el apartado 24 del Plan de aplicación de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, aprobado en el marco de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial del año 2002, según el cual es necesario proteger los recursos naturales que son la base del desarrollo económico y social e invertir la actual tendencia hacia la degradación de los recursos naturales gestionando la base de tales recursos de modo sostenible e integrado». La «incorporación al ordenamiento español de esta Directiva se lleva a cabo, con carácter básico, mediante este Real Decreto, a través del cual también se pretende unificar y mejorar las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente en el ámbito de la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales regulado por la Ley de Minas». En consonancia con el principio de no regresión

(cláusula *stand still*), el Real Decreto «adecua sus disposiciones a las previsiones de la Directiva 2006/21/CE, si bien conserva en algunos puntos el mayor grado de restricción» previsto en la normativa reglamentaria precedente.

A la vista del sentido de los apartados 23 y 25 del artículo 149.1 CE y del carácter y finalidad de la regulación impugnada, no cabe duda de que el título competencial específico y prevalente en el que se enmarca la presente controversia es «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23 CE). El análisis singularizado de los preceptos impugnados, también los que la disposición final segunda declara básicos conforme a otros títulos competenciales, confirma esta conclusión con sólo alguna excepción. Este análisis se realiza después.

4. Procede ya responder la petición principal de que el Real Decreto controvertido sea declarado inconstitucional y nulo en su totalidad. La solicitud se basa en la consideración de que el reglamento impugnado no se ajusta a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de la legislación básica. El Estado no podría dictar válidamente una norma básica a través de este instrumento porque la exigencia de rango legal sería casi imperativa y porque en ningún caso cabría el desarrollo reglamentario de carácter básico de una ley preconstitucional, como es la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. El Real Decreto impugnado tampoco respetaría las exigencias materiales que la Constitución y su máximo intérprete imponen al legislador básico estatal. Incurriría en un grado tal de detalle que agotaría la regulación de la materia desbordando el ámbito que corresponde a la legislación básica. Este reproche se dirige de manera general al conjunto de la regulación reglamentaria y se razona después, aunque sólo en una pequeña medida y limitadamente a algunos de los preceptos a los que afecta la petición subsidiaria de anulación.

Debemos rechazar por de pronto que la normativa básica esté vedada al reglamento sólo porque la legislación desarrollada sea preconstitucional. Este Tribunal ha admitido como básicas leyes dictadas antes de la entrada en vigor de la Constitución, ha entendido que de las del sector minero pueden deducirse normas básicas de protección medioambiental (por todas, STC 64/1982, FJ 5) y ha considerado, en particular, que en determinadas circunstancias estas normas legales preconstitucionales pueden admitir un desarrollo reglamentario de carácter básico (entre muchas, STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1). En realidad, la cuestión problemática no es si cabe admitir bases reglamentarias que desarrollen leyes preconstitucionales; es si en este caso se daba alguna de las circunstancias que la Constitución exige para la aprobación de legislación básica a través de reglamentos, ello con independencia de que la ley desarrollada sea anterior o posterior al texto constitucional.

Ciertamente, la norma de rango legal es el instrumento idóneo para establecer bases porque a través de ella se alcanza, «con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). Se trata, no obstante, de una exigencia no absoluta; en determinadas circunstancias el Gobierno de la Nación puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular aspectos básicos de una materia. Una de las circunstancias que ha justificado históricamente la fijación reglamentaria de bases fue la necesidad «impuesta por una situación de transición» de «adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional» (STC 69/1988, FJ 5). Junto a ella, hay las que ha ido perfilando la doctrina constitucional, desvinculadas ya de aquella situación transitoria y asociadas a las características de determinados sectores: «en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo coyuntural, que tienen como objeto la regulación inmediata de materias concretas, pueden tener sin duda un carácter básico, y, en consecuencia, el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y, de modo complementario, algunos de esos aspectos particulares o concretos de la materia básica» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16). En varios sectores,

como el educativo, el Tribunal ha afirmado específicamente que la regulación reglamentaria de carácter básico «resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características» (por todas, SSTC 77/1985, FJ 16; 184/2012, FJ 3). Respecto de la materia que aquí interesa, este Tribunal ha reputado básicas regulaciones reglamentarias por parecidas razones: «el carácter básico en su perspectiva formal del Real Decreto impugnado puede deducirse con facilidad de su estructura y contenido, ya que su articulado enlaza con la expresa previsión de la Ley y desarrolla su regulación en lo relativo a la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas de gestión y de los patronatos de los parques nacionales» (STC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 5).

Proyectando la doctrina expuesta, hay que entender que el Real Decreto controvertido se ajusta a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de las bases. Hay que tener en cuenta que, tal como afirma su exposición de motivos, se dicta en desarrollo de previsiones básicas de las Leyes 22/1973, de 21 de julio, de minas, 10/1998, de 21 de abril, de residuos (sustituída después por Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; leyes que, por lo demás, habilitan expresamente al Gobierno para su desarrollo reglamentario (art. 5.3, disposición final séptima y disposición final tercera, respectivamente). De modo que el Real Decreto constituye el complemento de una regulación legal que establece los términos generales de lo básico. A su vez, contiene una regulación marcadamente técnica; en el marco de la Directiva 2006/21/CE pretende «minimizar la posibilidad de que se produzcan accidentes» y «garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y la salud de las personas» a través del plan de restauración y otros instrumentos de carácter eminentemente técnico.

Naturalmente, no puede excluirse en abstracto que algún precepto concreto pudiera exigir cobertura legal (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16), pero debe detenerse aquí nuestro enjuiciamiento a la vista de que la Xunta de Galicia dirige este motivo contra el Real Decreto en su conjunto, formulándolo genéricamente. Este Tribunal tampoco puede responder a la denuncia de exceso competencial por desbordamiento del ámbito material de lo básico dirigida contra el conjunto de la regulación reglamentaria, dada su formulación abstracta; sin perjuicio de la respuesta que habremos de proporcionar a los razonamientos esgrimidos contra preceptos concretos.

Procede, en consecuencia, desestimar la petición principal de que el Real Decreto 975/2009 sea declarado inconstitucional y nulo en su totalidad.

5. Corresponde ahora examinar la impugnación subsidiaria por extralimitación del ámbito material de lo básico planteada respecto de los preceptos indicados en el fundamento jurídico 2 c) de esta Sentencia. El Letrado de la Xunta de Galicia alega respecto de todas estas previsiones (salvo la disposición adicional segunda, impugnada por otro motivo) que el Estado ha sobrepasado el ámbito material de lo básico, solicitando en consecuencia que sean declarados inconstitucionales y nulos. La respuesta a estas impugnaciones habrá de manejar como parámetro de enjuiciamiento, naturalmente, la doctrina constitucional sobre el alcance material de lo básico. Exponemos de manera sintética a continuación los aspectos que aquí interesan de la elaborada específicamente en materia medioambiental.

La STC 69/2013, de 14 de marzo, FFJJ 1 y 2 b), al resolver el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, ha resumido y desarrollado los criterios que la doctrina constitucional, en general; la STC 101/2005, FJ 5, en particular, ha identificado los característicos de las bases medioambientales. La extraordinaria relevancia que la Constitución asigna al medio ambiente y la situación a la que éste se halla expuesto («sin incurrir en exageración», puede calificarse de «riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global») justifican que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que el

legislador básico estatal. Lo «básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso»; las bases estatales son compatibles con las «normas adicionales de protección» de las Comunidades Autónomas, tal como establece literalmente el artículo 149.1.23 CE. Por lo mismo, «de acuerdo con la tendencia general actual, corresponde al Estado imponer el «encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente», teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el artículo 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser «singularmente intensa», que la «piedra de toque» para calificar de básica la norma medioambiental sea más su «finalidad tuitiva» que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será «menor que en otros ámbitos», aunque no pueda llegar «a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Por otra parte, la STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4, al resolver el recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid contra esa misma Ley, ha aislado una relevante línea de la política medioambiental nacional, europea e internacional que es preciso recordar aquí; habrá pues de tenerse en cuenta a la hora de examinar las diversas impugnaciones. En «el marco del Convenio de Aarhus de 1998 y de la legislación comunitaria, la Ley 27/2006, de 18 de julio, establece el derecho de todos a acceder «a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre» [art. 1.1 a)], junto a la obligación positiva de las autoridades públicas de difundirla amplia y sistemáticamente (art. 6.1: «las autoridades públicas adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible»). Estas previsiones se concretan en la elaboración y publicación de informes y evaluaciones (arts. 7 y 9), entre otros instrumentos. Se trata de que los ciudadanos puedan contribuir eficazmente a la protección del medio ambiente, para lo cual resulta fundamental la transparencia, sin que las Administraciones públicas puedan dejar de proporcionar o difundir información ambiental escudándose en que se refiere a asuntos que no son de su competencia».

El Real Decreto controvertido se inserta en esta política medioambiental, desarrollando dos pilares del Convenio de Aarhus: el acceso público a informaciones medioambientales y la participación ciudadana en las decisiones con repercusión medioambiental. Incluye mecanismos específicos que, al igual que los examinados por aquella Sentencia, expresan «la apuesta del legislador básico (adoptada, por lo demás, dentro del contexto europeo e internacional) por una concreta política medioambiental, que es la que confía en la iniciativa de los propios ciudadanos para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad» (STC 138/2013, FJ 4). Ello resulta de la propia exposición de motivos del Real Decreto 975/2009, que se refiere a las dimensiones «informativa» y «participativa» del citado Convenio: «se ha garantizado que, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998 (Convención de Aarhus), el público sea informado de toda solicitud de autorización de plan de restauración que incluye el plan de gestión de residuos y que el público interesado sea consultado previamente a la concesión de una autorización del plan de restauración». En relación específicamente con la dimensión «informativa», destaca también la previsión de «un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones abandonadas, situadas en territorio español».

6. Cumple ya resolver las concretas impugnaciones que la Xunta de Galicia realiza respecto de los artículos a los que hemos restringido el objeto del presente conflicto.



a) El Letrado de la Xunta de Galicia impugna los artículos 2 (apartados 2 y 3) y 46 así como la disposición adicional segunda. El artículo 2 se refiere al ámbito de aplicación del Real Decreto 975/2009. Conforme a su apartado segundo, la «entidad explotadora, titular o arrendataria del derecho minero original o transmitido, que realice actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, queda obligada a realizar, con sus medios, los trabajos de rehabilitación del espacio natural afectado por las labores mineras así como por sus servicios e instalaciones anejas, en los términos que prevé este real decreto. Asimismo deberá abordar la gestión de los residuos mineros que su actividad genere enfocada a su reducción, tratamiento, recuperación y eliminación». El apartado 3 se remite en lo no regulado por el Real Decreto a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Por otra parte, el artículo 46, de «Régimen sancionador», incluye remisiones al régimen sancionador de varias leyes estatales. A su vez, la disposición adicional segunda, sobre «inventarios» dispone: «El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio realizarán antes del 1 de mayo de 2012, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones de residuos mineros abandonadas, situadas en territorio español, que tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud o seguridad de las personas y bienes o para el medio ambiente y que será actualizado periódicamente. El Ministerio de Sanidad y Política Social colaborará en la realización del inventario en caso de instalaciones de residuos mineros que puedan causar una amenaza grave para la salud humana».

El Letrado autonómico no cuestiona el contenido en sí de los artículos 2 y 46; no considera que sea excesivamente detallado o agotador. Tales previsiones desbordarían el ámbito material de lo básico sólo por silenciar la posibilidad de un desarrollo autonómico; no incluyen referencia alguna a las competencias autonómicas en la materia y las únicas remisiones incluidas se hacen en favor de legislación estatal. En parecido sentido, la disposición adicional segunda sería inconstitucional por no mencionar la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios inventarios de residuos mineros. El Letrado autonómico no se opone a que el Estado cree un inventario, pero sí a que recopile directamente la información. De modo que el Real Decreto vulneraría en este caso las competencias ejecutivas de la Comunidad de Galicia porque la información sistematizada debería obtenerse necesariamente de registros autonómicos.

Corresponde apreciar que los preceptos impugnados en modo alguno excluyen el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad gallega. La remisión a leyes estatales no puede interpretarse como excluyente de la legislación autonómica de desarrollo. Además, la ausencia de una referencia expresa a las atribuciones estatutarias de las Comunidades Autónomas no conlleva vulneración competencial alguna; «el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia» (STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4).

Respecto de la disposición adicional segunda, en particular, hay que recordar, «sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias desde los diferentes criterios de distribución competencial», que «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y, recientemente, STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Respecto de la materia que aquí interesa específicamente, la STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4 (retomando y desarrollando doctrina constitucional anterior) ha declarado que no «se requiere excesiva argumentación para comprender la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras». Señalaba en este sentido que «es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos

sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás»; «máxime cuando la catalogación ha de conectarse con los planes y viene también exigida por normativa europea e internacional». No puede tampoco «perdersé de vista el carácter crucial» de los instrumentos previstos para sintetizar y valorar información ambiental; se ponen al servicio de una específica política de alcance nacional, comunitario e internacional característica de este sector del ordenamiento, que –según se ha anticipado ya– consiste en confiar «en la iniciativa de los propios ciudadanos para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad».

Ciertamente, «si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único», como ocurre en este caso, la regulación que atribuyera al Estado «otras facultades, de índole ejecutiva», excedería «su ámbito de actuación competencialmente posible» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12). Sin embargo, la disposición controvertida prevé la creación de «un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas», que tengan un «impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud». Con ello no atribuye a órganos estatales funciones de gestión que correspondan a las Comunidades Autónomas, ni los apodera específicamente para recopilar directamente información. Por el contrario, la disposición adicional segunda establece que la creación misma del indicado inventario debe hacerse «en colaboración con las Comunidades Autónomas». De modo que la previsión controvertida no ha invadido las competencias ejecutivas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 2 (apartados 2 y 3) y 46, así como de la disposición adicional segunda del Real Decreto 975/2009.

b) El letrado de la Xunta de Galicia impugna varios preceptos relativos al diseño, objetivos y contenidos del plan de restauración [arts. 3.4, 12, 13, 14, 15, 18.1 b) (números 1 y 2), 17.2, 19 (apartados 3 y 4), 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto párrafo primero), 30.3, 31, 32 (apartados 2, 3 y 4), 33 (apartados 3 y 4), 37.4 (párrafo segundo), 38 (párrafo segundo)] y a la inspección de las actividades de vertido (art. 44, párrafo segundo).

Estos preceptos, resumidos en los antecedentes de esta Sentencia, son muchos y tienen contenidos técnicos muy variados. El Letrado autonómico despliega un esfuerzo argumentativo escaso frente a ellos, limitándose a denunciar que traspasan el límite de lo básico, entendido como mínimo común denominador normativo. Incurrirían en un detallismo excesivo, que invade las competencias normativas de la Comunidad de Galicia. Precisa en relación con algunos [arts. 3.4, 12, 13, 14, 15, 18.1 b), números 1 y 2, 28 (excepto párrafo primero)], que los contenidos no impugnados bastarían para garantizar un núcleo básico. Denuncia, en particular, la fijación de plazos, momentos, fechas, periodicidades y definiciones cerrados [en arts. 3.7 g), 19.3, 30.3, 37.4, 24.2, 32, apartados 2, 3 y 4, 33, apartados 3 y 4]. Respecto del artículo 31, que dispone que la explotación de las instalaciones de residuos mineros «estará a cargo del director facultativo, según el artículo 117 de la Ley de Minas», añade que atenta contra el orden constitucional de distribución de competencias por la afirmada imposibilidad de un desarrollo reglamentario básico de una ley preconstitucional, argumento que ya hemos rechazado en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia.

El denominado «plan de restauración» es una concreción técnica (para el sector minero y en el marco del Derecho europeo) del mandato constitucional de «defender y restaurar el medio ambiente» (art. 45.2 CE). Consiste en el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras para devolverlo a un estado satisfactorio, especialmente en lo atinente a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados. A su través el legislador pretende que las entidades explotadoras del sector de las industrias extractivas tomen todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible los efectos reales o potenciales negativos para el medio ambiente y la salud de las personas como consecuencia de la gestión de los residuos mineros, en particular, y de la actividad minera, en general. El impugnado artículo 3.4 enuncia la estructura

del plan de restauración; consta «como mínimo» de cinco partes. Los capítulos III y IV del título I del Real Decreto desarrollan los contenidos y concretos objetivos de esas partes.

Consecuentemente, cada una de las previsiones impugnadas desarrolla aspectos técnicos del plan de restauración siempre con el fin de lograr la plena rehabilitación de los terrenos en el sentido expuesto; no sólo las previsiones impugnadas condensan dos líneas maestras de la moderna política medioambiental. La responsabilización del sector industrial –en consonancia con el principio de «quien contamina paga» (art. 11.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados)– para evitar que siga sin internalizar el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras. En estrecha relación con lo anterior, ante la frecuente dificultad de individualizar concretos perjudicados, la promoción del conocimiento amplio y preciso de la realidad ambiental para que los ciudadanos puedan comprometerse en la lucha contra la degradación del entorno y la biodiversidad, que es un instrumento sumamente efectivo. A este último criterio responde el impugnado artículo 37.4, párrafo segundo, sobre política de prevención de accidentes graves, conforme al que la autoridad competente facilitará al público interesado información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención necesaria en caso de accidente, describiendo el contenido «mínimo» de la información que se facilite. De modo que todas las previsiones impugnadas responden clara y directamente a cualificadas finalidades medioambientales, lo que es relevante a los efectos de nuestro enjuiciamiento; según hemos recordado ya, para determinar el alcance de lo básico en esta materia la piedra de toque es la finalidad tuitiva de la norma, más que el nivel de concreción o detalle.

A su vez, el plan de restauración no agota la regulación de la materia ni excluye el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad gallega. Al contrario, describe contenidos u objetivos expresamente calificados de «mínimos». En particular, buena parte de los preceptos impugnados dispone que el plan de restauración, en general, o algunos de sus estudios, proyectos o memorias, en particular, incluirán «como mínimo» (arts. 3.4; 12.1; 13, párrafo segundo; 14, párrafo primero; art. 17.2; 18.1; 22.3; 24.2; 37.4; 38, párrafo segundo) una serie de finalidades o contenidos. Afirma expresamente que las Comunidades Autónomas pueden dotar al plan de objetivos, contenidos y requisitos adicionales para elevar el nivel de exigencias medioambientales. Del mismo modo, el artículo 44.1 señala que la «autoridad competente» llevará a cabo inspecciones con una periodicidad «al menos» anual. El artículo 37.4 no incluye la fórmula «al menos» al regular la periodicidad de la revisión de la información facilitada por la entidad explotadora a los efectos de la política de prevención de accidentes graves y su puesta a disposición al público, pero no por ello excluye la fijación autonómica de una frecuencia menor (STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4). Del mismo modo, el artículo 19, apartados 3 y 4, no precisa explícitamente que los documentos del proyecto constructivo de las instalaciones de residuos mineros constituyen una exigencia de mínimos, pero no por ello excluye que las Comunidades Autónomas puedan requerir otros adicionales. Lo mismo cabe afirmar respecto del artículo 27.3, que concreta los «tres tipos de solicitudes o combinación de solicitudes, atendiendo a su riesgo y a su permanencia» que deben considerar los «estudios de estabilidad geotécnica». A su vez, tampoco pueden reputarse agotadores los artículos 19.1 y 27.1 sólo porque definan los conceptos, respectivamente, de «proyecto constructivo de las instalaciones de residuos mineros» y «estudios de estabilidad geotécnica». En ellos se apoya el Real Decreto para introducir garantías medioambientales sin excluir que las Comunidades Autónomas prevean otras. Del mismo modo, puede reputarse básica sin dificultad la exigencia de que la construcción y la explotación de las instalaciones de residuos se realice bajo la dirección de expertos titulados (art. 31). Hemos atribuido carácter básico a previsiones similares, en particular, los preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes que imponen una dirección técnica en las operaciones de extinción de incendios y regulan las facultades del director (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 12); y ello bajo la perspectiva de las competencias estatales tanto en materia de montes (art. 149.1.23 CE) como de protección

civil (art. 149.1.29 CE): pertenecen a esa «regulación común mínima que el Estado considera necesaria al servir a la finalidad de garantizar una mínima eficiencia y seguridad en la labor de extinción de incendios. Ello no agota el ámbito organizativo de que gozan las Comunidades Autónomas que podrán, dentro de estos límites, desarrollar la organización de esta función ejecutiva».

En el marco de los objetivos y contenidos mínimos del plan de restauración, sólo algunos preceptos impugnados establecen determinaciones muy precisas. Se fija: en 48 horas el plazo de que dispone la entidad explotadora para notificar los sucesos que puedan afectar a la estabilidad de la instalación de residuos mineros y los efectos medioambientales adversos significativos revelados por los procedimientos de seguimiento de la instalación (art. 32.2); en un año (a contar desde la comunicación por parte de la entidad explotadora de su autorización de cierre con los informes y certificado correspondiente del organismo de control) el tiempo que ha de transcurrir para que pueda considerarse clausurada la instalación de residuos mineros (art. 33.4); en un año (a contar desde la inspección final *in situ*, la elevación de los informes correspondientes y la obtención de una certificación del organismo de control de ausencia de peligro) el tiempo que ha de transcurrir para el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento (art. 15.4); en determinadas fechas (1 de mayo 2008 y 1 de mayo de 2018), el momento a partir del cual la concentración de cianuro disociable en ácido débil en el punto de vertido de los residuos mineros debe estar ajustada a ciertas cantidades mínimas (art. 30.3). Del mismo modo, se fijan las escalas de planos anejos al «estudio geológico-geotécnico» (art. 22.3) y al proyecto constructivo de instalaciones de residuos mineros (art. 19.3); y las normas de cálculo de aceleración sísmica que debe aplicar el «estudio de estabilidad geotécnica» (art. 28).

Se trata de regulaciones precisas que, no obstante, se insertan en el contexto de un plan que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en muchos otros aspectos y que, por tanto, no excluyen la ampliación territorial de las garantías de protección medioambiental. A su vez, no hace falta mucho esfuerzo para calibrar que estas determinaciones técnicas responden a los enormes riesgos para el entorno natural, la biodiversidad y la salud humana involucrados en las situaciones tomadas en consideración por estos preceptos. Las previsiones indicadas se refieren a accidentes inminentes y riesgos graves o aseguran que el cierre de las instalaciones o el abandono de la explotación minera se realicen sólo después de la plena rehabilitación del terreno y sin peligro para el entorno y la salud humana. Por tanto, nada obsta a considerar materialmente básicas estas previsiones, en consonancia con las SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b), y 114/2013, de mayo, FFJJ 3 y 4, que ampararon en el artículo 149.1.23 CE medidas muy concretas y restrictivas de competencias sectoriales autonómicas a la vista de su fuerte conexión con exigencias europeas e internacionales y su manifiesta finalidad protectora frente a riesgos graves.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 3.4, 12, 13, 14, 15, 17.2, 18.1 b) (números 1 y 2), 19 (apartados 3 y 4), 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto el párrafo primero), 30.3, 31, 32 (apartados 2, 3 y 4), 33 (apartados 3 y 4), 37.4 (párrafo segundo), 38 (párrafo segundo) y 44 (párrafo segundo) del Real Decreto 975/2009.

c) La Xunta de Galicia impugna varias previsiones relativas a la «autorización del plan de restauración»: artículos 4.3, 5 y 6.3. El primero se refiere a la solicitud, que contendrá «al menos» determinadas informaciones relativas a la identidad de la entidad explotadora, la gestión de los residuos mineros, la ubicación de las instalaciones de residuos, la propuesta de garantía financiera, los datos que precisa la autoridad competente para elaborar el plan de emergencia exterior y la justificación documental de haber realizado el trámite de evaluación de impacto ambiental.

El artículo 5 regula varios aspectos del procedimiento y medidas sucesivas al otorgamiento. El libramiento de la autorización corresponde a la «autoridad competente en minería», que podrá solicitar informes a otras Administraciones públicas y exigir ampliaciones o modificaciones, «previo informe de la autoridad ambiental competente» y, si hubiera riesgo para la salud humana, de la «autoridad sanitaria competente» (apartado 1).

La autoridad competente «deberá comprobar que la gestión de los residuos mineros no entra en conflicto ni interfiere de ninguna otra manera con la aplicación del plan o los planes de gestión de residuos» a que hace referencia la legislación sobre residuos y contaminación del suelo, sin que pueda conceder la autorización si considera que la entidad explotadora no cumple todos los requisitos del presente Real Decreto (apartado 3).

Las autoridades competentes clasificarán las instalaciones de residuos descritas en el plan de restauración a partir de la propuesta de clasificación de la entidad explotadora conforme a los criterios del anexo II (apartado 4, párrafo primero). La autorización se libra conjuntamente con el título habilitante de la investigación o explotación, sin que pueda otorgarse cuando el plan de restauración no asegure debidamente la rehabilitación del medio natural afectado (apartado 2). A su vez, tal autorización incluirá la del plan de gestión de residuos y, en concreto, la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros e indicará claramente su categoría (apartado 4, párrafo segundo). La información que figure en la autorización se pondrá a disposición de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias competentes que la soliciten con fines estadísticos; no se hará pública la información sensible de carácter puramente comercial, como la relativa a las relaciones entre empresas y sus costes desglosados, el volumen de reservas minerales de importancia económica, etc. (apartado 6). Se prevé la revisión de la autorización ante circunstancias especiales y en todo caso cada cinco años (apartado 5). A su vez, se establece que la autoridad competente no aceptará la renuncia ni autorizará la caducidad del título o el cese del laboreo en tanto no se haya procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado en lo que corresponda (apartado 7).

El artículo 6.3 del Real Decreto 975/2009 establece dentro del procedimiento de autorización del plan de restauración un trámite de información pública no inferior a 30 días.

Estas previsiones no prejuzgan quienes deban ser las Administraciones encargadas de tramitar o participar en el procedimiento; establecen que el libramiento de la autorización y los informes preceptivos corresponden a las autoridades competentes en minería, medioambiente o sanidad. En todo caso, el Letrado autonómico no impugna estos preceptos por entender que invaden las competencias autonómicas de ejecución; denuncia que el detallismo de esta regulación vulnera las competencias normativas de la Comunidad gallega. Refiriéndose específicamente al artículo 5, razona que el precepto debe encuadrarse en la competencia sobre procedimiento administrativo común que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado; partiendo de esta premisa, considera que el Real Decreto habría extravasado esta competencia regulando mucho más que un procedimiento administrativo común.

Para dar respuesta a esta impugnación, lo primero es constatar que algunas de las normas sumariamente descritas son de carácter más sustantivo que procedimental y que, atendida su finalidad tuitiva y alcance, se inscriben claramente en la competencia estatal para aprobar legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE). Así, la obligación de la autoridad competente de denegar el título habilitante de la investigación o explotación «si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas» (art. 5.2); la obligación de autorizar el plan de restauración sólo si «la entidad explotadora cumple todos los requisitos pertinentes del presente real decreto» y si no entra en conflicto ni interfiere en la aplicación de los planes de gestión de residuos regulados por la Ley de residuos (art. 5.3); la obligación de revisar cada cinco años y en determinadas circunstancias las condiciones de aquella autorización (art. 5.5); la imposibilidad de aceptar la renuncia al título minero o de autorizar su caducidad o el cese del laboreo si antes no se ha «procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado» (art. 5.7). Lo mismo cabe afirmar respecto de la obligación que pesa sobre la entidad explotadora de facilitar determinada información (la que consta en la autorización del plan de restauración) a las autoridades estadísticas (art. 5.6). Esta última exigencia desarrolla la dimensión «informativa» del Convenio de Aarhus (una «apuesta» que ha hecho suya el legislador básico «para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad»),

que puede entenderse claramente cubierta también por el 149.1.31 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «estadística para fines estatales» (STC 138/2013, FJ 4, que considera básica una previsión similar por las mismas razones y al amparo también de los apartados 23 y 31 del art. 149.1 CE).

El resto de previsiones tiene un carácter procedimental más acusado, pero no regula el entero procedimiento administrativo de autorización del plan de restauración; se refiere sólo a alguno de sus elementos, dando claramente a entender que corresponde a las Comunidades Autónomas programarlo acabadamente; las informaciones que deben acompañar la solicitud se enuncian como un elenco mínimo ampliable (a través de la fórmula «al menos» del artículo 4.3) y no está siquiera mencionada la mayor parte de los trámites característicos de un procedimiento administrativo cualquiera. No obstante, el Letrado autonómico considera que el Estado carece de competencia incluso para adoptar estas normas, por referirse a un procedimiento administrativo. Consecuentemente, para dar respuesta a la impugnación debemos determinar el título competencial que podría dar cobertura a esta regulación o que, al contrario, podría haber sobrepasado el Estado.

Tiene razón el Letrado de la Xunta de Galicia cuando afirma que las exigencias formales descritas no son, evidentemente, normas de «procedimiento administrativo común»; no regulan la estructura general del *iter* procedimental ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Tampoco son reglas de «procedimiento administrativo común singular», entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones). Ahora bien, que el procedimiento de autorización del plan de restauración no sea procedimiento administrativo común indica que la regulación impugnada no puede ampararse en el artículo 149.1.18 CE, no que sea inconstitucional, como pretende el Letrado autonómico. Sólo después de determinar quién tiene la competencia para regular los «procedimientos administrativos especiales o concretos» puede fijarse una conclusión sobre si las exigencias formales examinadas se ajustan a la Constitución.

La competencia para regular los «procedimientos administrativos especiales» es «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» (STC 227/1988, FJ 32). El Real Decreto controvertido afecta primordialmente al medio ambiente. Consecuentemente, el título que, en su caso, podría amparar las previsiones indicadas y que ha podido sobrepasar el Estado es el relativo a la protección medioambiental (art. 149.1.23 CE), sin perjuicio de la posible incidencia de otras competencias, en particular, el título expresamente invocado por la disposición final segunda del Real Decreto 975/2009 (art. 149.1.25 CE).

Según hemos recordado ya, en materia de protección medioambiental, el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4) por lo que han de ser ellas quienes, en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales. No obstante, las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 d); 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10)]. Atendiendo a la necesidad de «una política global en materia de medio ambiente» [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que

introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial. En este sentido, la STC126/2002, de 20 de mayo, FJ 10, ha llegado a declarar que la regulación de los «documentos que deben acompañar a la solicitud y que se relacionan en el mismo apartado 1 (acreditación de la personalidad del solicitante, poder notarial, estudios, declaraciones sobre ayudas recibidas y copias de declaraciones y memorias anuales)» se inscribe «en el ámbito de la competencia estatal del artículo 149.1.23 CE»; tales documentos «de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación de las ayudas en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la medida en que se prevé que aquéllas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes [apartados c) y d)]».

Proyectando la doctrina expuesta sobre la presente controversia, la mayor parte de las previsiones de contenido procedimental impugnadas responde claramente a objetivos medioambientales sustantivos asociados al plan de restauración y, atendida su intensidad, ha respetado las competencias autonómicas de autoorganización y de ejecución de la legislación medioambiental. La previsión de que la entidad explotadora entregue junto con la solicitud determinadas informaciones (art. 4.3) traduce en requisitos formales exigencias materiales básicas del Real Decreto controvertido. Nada impide que las Comunidades Autónomas añadan otras exigencias informativas o documentales. Igualmente ajustadas al artículo 149.1.23 CE están la previsión de informes de las autoridades competentes en materia medioambiental y sanitaria (art. 5.1, párrafo primero) y la clasificación de las instalaciones de residuos conforme a los criterios del anexo II, que no ha sido impugnado (art. 5.4); se trata de condicionamientos formales no excesivamente penetrantes que persiguen objetivos medioambientales. A su vez, la información pública (art. 6.3) en modo alguno puede reputarse un trámite puramente ordinario o de mera gestión; se inserta claramente, como resulta de la propia exposición de motivos del Real Decreto, en las varias veces recordadas directrices sustantivas básicas de la política actual en la materia consistentes en facilitar el conocimiento público de la realidad ambiental y la implicación de los propios ciudadanos en la lucha contra la degradación del medio y de la biodiversidad. El artículo 149.1.23 CE cubre igualmente la previsión de informes de «otros órganos de la Administración» (art. 5.1, párrafo segundo); concreta el llamamiento constitucional a la colaboración interadministrativa, particularmente relevante e intenso en materia medioambiental dado el carácter global tanto de los riesgos para el entorno y la biodiversidad como de las políticas necesarias para afrontarlos (por todas, STC 161/2014, FJ 4).

La previsión de que la autorización del plan de restauración se libre junto con el título habilitante de la investigación o explotación (art. 5.2) y conlleve la autorización del plan de gestión de residuos y la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros (art. 5.4) también puede reputarse básica ex artículo 149.1.23 CE. Trata de garantizar una mínima homogeneidad que compatibilice el desarrollo de las competencias autonómicas con la política medioambiental general. En todo caso, esta exigencia puede captarse también sin dificultad como una base del régimen minero en consonancia con el título invocado por la disposición final segunda del Real Decreto controvertido (art. 149.1.25 CE). Impone criterios de economía procedimental en este sector que dinamizan el principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE) y que pueden reputarse amparados en el artículo 149.1.25 CE; del mismo modo que la fijación de un «plazo común para presentar solicitudes en todo el territorio nacional» puede apoyarse en el artículo 149.1.13 CE, que *prima facie* es también una competencia exclusivamente legislativa. Se trata de un «criterio coordinador» que «no menoscaba competencia autonómica alguna» porque «puede ser adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión» [SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 b) y 77/2004, de 29 de abril, FJ 6 c), entre otras].

Por último, la atribución del poder autorizador a la «autoridad competente en minería» (art. 5.1, párrafo primero) es una previsión claramente desligada de objetivos medioambientales por lo que debe encuadrarse en el artículo 149.1.25 CE, según lo

razonado en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia. Este título ampara sólo legislación básica, pero la previsión no lo desborda porque el criterio procedimental establecido es extremadamente general; no limita la competencia autonómica para decidir qué autoridad u órgano ha de resolver los procedimientos.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 4.3, 5 y 6.3 del Real Decreto 975/2009.

d) La Xunta de Galicia impugna el anexo III, que regula el «organismo de control», definido en su párrafo primero como «cualquier entidad pública o privada que, reuniendo determinados requisitos, verifique el cumplimiento de las disposiciones de este real decreto mediante auditorías e inspecciones de los aprovechamientos de recursos mineros y sus servicios e instalaciones anejas». La demanda de interposición del conflicto denuncia la «desproporción de contenido» de este anexo; el Real Decreto controvertido habría incurrido en demasiado detalle al establecer la exigencia de la acreditación previa del organismo de control y afirmar el carácter renovable de la autorización autonómica de ese organismo, así como por «lo concreto» del párrafo sexto.

Lo primero está previsto en el párrafo segundo: «Los organismos de control a que se refieren los artículos del presente real decreto deberán estar acreditados por la Empresa Nacional de Acreditación en el campo de las materias específicas de este real 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».

Lo segundo se halla en el párrafo tercero: «La autorización de los organismos de control que realicen la verificación de las exigencias del presente real decreto, que tendrá carácter renovable, corresponde al órgano competente en minería de la Comunidad Autónoma donde los organismos inicien su actividad o radique su sede social. La autorización tendrá validez para todo el Estado español». El párrafo sexto establece: «Cuando una empresa, a requerimiento de la autoridad competente, solicite el informe de un organismo de control, podrá seleccionar libremente el organismo de control al que encargar lo dispuesto en el presente real decreto de entre todos los registrados previamente en la Comunidad Autónoma que hayan sido acreditados específicamente en las materias que se desarrollan. La empresa no podrá limitar el acceso al aprovechamiento y sus servicios e instalaciones anejas al organismo de control ni podrá dificultar las actuaciones de este, debiendo colaborar».

La Xunta de Galicia discute bajo la perspectiva de las competencias normativas de la Comunidad gallega la exigencia en sí de la acreditación del organismo de control; no llega a asumir suficientemente la carga argumental de descartar que el cumplimiento de esta tarea corresponda a una entidad estatal. Las previsiones indicadas invadirían, a su juicio, las competencias normativas de desarrollo de la legislación básica estatal, en particular por «lo concreto» del párrafo sexto y descender a demasiados detalles a través de la exigencia de una autorización autonómica de carácter renovable que presupone la acreditación previa del organismo de control (párrafos segundo y tercero). De modo que el presente conflicto se ha planteado en términos diferenciables de los resueltos por las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, y 20/2014, de 10 de febrero (en relación con la entidad nacional de acreditación y la intervención estatal en la designación autonómica de entidades de verificación medioambiental).

Ateniéndonos a los motivos planteados, no hace falta insistir en la relevancia de estos «organismos de control» para garantizar la efectividad del plan de restauración y, con ello, del imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE). El párrafo sexto, al establecer que la empresa tiene derecho a elegir el organismo de control y la obligación de colaborar con él, facilitándole el cumplimiento de sus tareas sin restricciones de acceso, impone criterios sustantivos directamente vinculados a finalidades medioambientales sin agotar la regulación de la materia. Del mismo modo, la exigencia de acreditación del organismo de control (párrafo segundo) responde claramente a una finalidad ambiental; asegura que el organismo de control tenga la capacidad técnica y profesional que requiere la supervisión del cumplimiento de



obligaciones medioambientales. Cabe trasladar aquí las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico 6 b) de esta Sentencia respecto de la exigencia de dirección facultativa en la construcción e instalación de residuos mineros (art. 31) y en la STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 12 con relación a la necesidad de dirección facultativa en las operaciones de extinción de incendios. A su vez, el párrafo tercero respeta la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer el procedimiento de autorización del organismo de control; introduce sólo un criterio mínimo de homogeneidad para compatibilizar aquella competencia autonómica con la política medioambiental general (STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10) por lo que puede reputarse básico ex art. 149.1.23 CE; sin perjuicio de la cobertura que en todo caso proporciona el artículo 149.1.25 CE a las normas básicas sobre minería no orientadas a objetivos medioambientales, según lo razonado en los fundamentos jurídicos 3 y 6 c) de esta Sentencia.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del anexo III del Real Decreto 975/2009.

e) El título II se refiere a las garantías financieras o equivalentes que la entidad explotadora deberá constituir «para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración» (art. 41.1). Regula específicamente las exigidas, por un lado, para «la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales» (art. 42) y, por otro, para «el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros» (art. 43). Establece criterios para el cálculo de tales garantías, partiendo de que «terceros independientes y debidamente cualificados podrán evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario»: «el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar», en un caso (art. 42.2); y «la repercusión ambiental probable de las instalaciones de residuos, en particular la categoría de las instalaciones, las características de los residuos y el uso futuro de los terrenos rehabilitados», en otro (art. 43.2). La garantía se revisará «anualmente» de acuerdo con los trabajos ya realizados y de las superficies afectadas, en un caso (art. 42.3); y «periódicamente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación que sea necesario efectuar en los terrenos afectados por las instalaciones de residuos tal y como describa el plan de restauración autorizado» (art. 43.3). A su vez, la entidad explotadora podrá solicitar la liberación de la garantía financiera una vez finalizada la ejecución del plan de restauración (art. 42.4) o autorizado el cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros (art. 43.4). La demanda impugna únicamente los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42, así como los apartados 3 y 4 del artículo 43, limitándose a denunciar que adolecen de una concreción excesiva; establecería tiempos cerrados y protocolos de inviable desarrollo posterior que impiden el desarrollo de políticas propias.

La disposición final segunda del Real Decreto 975/2009 ampara formalmente estas previsiones en la competencia estatal de ordenación de seguros (art. 149.1.11 CE). Sin embargo, estas garantías financieras no se han establecido estrictamente como ordenación administrativa de un subsector económico (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 7; 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 2); en el contexto del reglamento controvertido funcionan como un instrumento que traduce técnicamente en el sector minero el imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE): están destinadas a cubrir el coste de la rehabilitación y a asegurar que el titular de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales afronte íntegra y eficazmente su responsabilidad medioambiental. Funcionan también como un mecanismo disuasorio de conductas potencialmente nocivas para el entorno y la biodiversidad o preventivo de daños medioambientales, todo ello en consonancia con el principio de «quien contamina paga» (art. 11.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; Ley a la que estas garantías financieras están estrechamente vinculadas, tal como indica

la exposición de motivos del Real Decreto controvertido. Consecuentemente, a la vista de su finalidad medioambiental, cabe considerar que la controversia debe encuadrarse en este punto en el artículo 149.1.23 CE.

Desde esta perspectiva y a los efectos de determinar si el Estado ha desbordado el ámbito material de lo básico, hay que destacar que las previsiones indicadas, no sólo responden a una finalidad de protección medioambiental; es que desarrollan claramente una de las líneas maestras de la política actual en esta materia: tratan de responsabilizar directamente a la industria, que no ha internalizado históricamente el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras. Consecuentemente, el régimen de garantías financieras a que se sujetan las entidades explotadoras debe reputarse básico, sin que ello obste al desarrollo normativo de mayores estándares de protección.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 42 (apartados 2, 3 y 4) y 43 (apartados 3 y 4) del Real Decreto 975/2009.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.