

Expte.

DI-1250/2012-2

RESOLUCIÓN DIRIGIDA A LOS EXCMOS. SRES. CONSEJEROS DE
- AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE
- INDUSTRIA E INNOVACIÓN

ASUNTO: Sugerencia relativa a las canteras de Abanto

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 05/07/12 tuvo entrada en esta Institución una queja donde se expone el desacuerdo de unos ciudadanos con la *“Resolución de 25 de mayo de 2012, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del proyecto de explotación de la concesión minera directa “Leonardo” n.º 3.082, para el aprovechamiento de recursos de la sección C), piedra caliza ornamental, en el término municipal de Abanto (Zaragoza), promovido por D. Lorenzo Alonso Fleta y D. Julián Navarrete Ibáñez. (N.º Expte. INAGA 500201/01A/2011/9754)”*, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 22/06/12.

Según exponen, dicha resolución no ha resuelto las numerosas alegaciones presentadas en el proceso de información pública, tanto de entidades públicas (Ayuntamiento de Abanto y Comarca de la Comunidad de Calatayud) como privadas (particulares y asociaciones), y consideran que existen cuestiones que debían haber sido atendidas, como son:

- Inexistencia de proyecto técnico que contenga los requisitos establecidos en el Reglamento de Minas; según indican, el proyecto presentado es el que anuló una resolución de 2 de marzo de 2005 por la que se decretó la evaluación de impacto ambiental negativa por afectar a especies de flora y fauna catalogada, afectar a la conservación del L.I.C. y ser insuficiente la documentación aportada. De este proyecto se ha aprobado un frente y se han excluido otros dos, sin que el que ha sido autorizado conste de forma independiente y como una explotación en sí misma.
- Existe una sentencia que obliga a restaurar el frente que ahora se autoriza con la E.I.A., al haber sido objeto de una explotación anterior. Dice la resolución que *“La obligación de restaurar confirmada en la sentencia judicial puede hacerse efectiva a través de la ejecución del proyecto de restauración ...”*. Esta autorización deja sin efecto la sentencia, al liberar al obligado de su deber de restaurar de forma inmediata.

- El frente 2, que corresponde a una explotación realizada por la misma empresa y sobre el mismo terreno, de nombre Abanto 232, todavía no ha sido restaurado por la empresa explotadora que ahora obtiene autorización para trabajar en el frente 1.
- Si bien se indica en la D.I.A. que la explotación no afecta a la zona L.I.C., según los planos del SIGPAC toda la parcela sobre la que se localiza goza de esta figura de protección.
- Se trata de un terreno afectado por un incendio forestal; si bien la E.I.A. justifica su ocupación en que *“el uso forestal queda garantizado, aún en la zona incendiada, por la condición de dominio público forestal y las labores de rehabilitación que obligatoriamente se deben llevar a cabo en los terrenos que se alteren”*, no es esto lo que dispone la Ley de Montes de Aragón, que prohíbe el cambio de uso de los suelos incendiados.
- El Ayuntamiento de Abanto, propietario del monte, se opone a la ocupación, posición ya manifestada en anteriores ocasiones.
- Otras cuestiones de índole ambiental, que se mencionan en las alegaciones obrantes en el expediente.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se enviaron con fecha 12/07/12 sendos escritos a los Departamentos del Gobierno de Aragón responsables en materia de medio ambiente y de industria, recabando información sobre las cuestiones planteadas en la queja, respuesta dada a los comparecientes en el trámite de información pública, forma en que se han resuelto las objeciones arriba expresadas y las formuladas por los interesados, la previsión de anulación de la autorización anterior (la concesión no contaba con estudio de impacto ambiental y su objeto viene a ser sustituido por la nueva explotación en trámite), y las actuaciones administrativas tendentes a asegurar la restauración del frente 2 de esta cantera, cuya explotación fue realizada por la misma empresa.

TERCERO.- La respuesta del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente viene contenida en un informe del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental –INAGA-, que detalla las siguientes cuestiones:

“La descripción del proyecto y la documentación remitida a este órgano ambiental permite realizar la evaluación y tramitar el procedimiento administrativo de declaración de impacto ambiental. La valoración sobre el proyecto técnico con los requisitos que establece el Reglamento de Minas corresponde al órgano competente en materia de minas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que esta cuestión fue una de las alegaciones y sugerencias formuladas al respecto en el expediente, y que fueron trasladadas en su momento al Servicio Provincial competente en materia de minas para su consideración y respuesta, no habiéndose recibido pronunciamiento alguno por parte del indicado órgano sustantivo.

La declaración de impacto ambiental no es una autorización administrativa que faculte por si misma al promotor de un proyecto a la inmediata ejecución del mismo. La DIA, según criterio fijado por jurisprudencia consolidada, tiene la consideración jurídica de acto de trámite cualificado destinado a integrarse en el procedimiento administrativo que autorice el proyecto por parte del órgano

sustantivo. Asimismo, la Resolución de 25 de mayo de 2012 por la que se formula la DIA en relación con el proyecto de referencia, únicamente indica que la obligación de restaurar puede hacerse efectiva a través de la ejecución del proyecto de restauración que, en su caso, se apruebe junto al derecho minero, siempre que se otorgue la concesión minera y la de ocupación de los usos en terrenos del dominio público forestal; pero en ningún caso la DIA deja sin efecto sentencia alguna, ni libera al obligado en su deber de restaurar.

Debe insistirse en que la DIA no es una autorización administrativa y que el frente 2 se ha excluido de la propia DIA, precisamente, por la escasa definición del proyecto de explotación en lo concerniente a ese frente y de la ausencia de los mecanismos de corrección de los efectos negativos del proyecto para ese frente, lo cual impide valorar las afecciones en cumplimiento del principio de prevención y cautela que exige la normativa de evaluación de impacto ambiental.

La DIA, en un apartado concreto, analiza la evaluación de los efectos del proyecto sobre el L.I.C, pero en ningún momento indica que no esté el proyecto dentro del territorio L.I.C., únicamente indica que no afecta a hábitats de interés comunitario objetivo de conservación del lugar. En este sentido la propia DIA señala que "tanto la zona incendiada como el entorno próximo no constituyen el hábitat de interés comunitario, ni ningún otro hábitat objetivo de conservación del LIC ES24301 06 Los Romerales-Cerropozuelo. En consecuencia no son previsibles más afecciones directas apreciables a los objetivos de conservación de LIC que la fragmentación de un espacio forestal presente en su interior que en cualquier caso debe ser de carácter muy local y transitorio. Aunque de manera temporal se pueda ocupar el monte para llevar a cabo la explotación minera, el uso forestal queda garantizado, aún en la zona incendiada, por la condición de dominio público, forestal y las labores de rehabilitación que obligatoriamente se deben llevar a cabo en los terrenos que se alteren."

La DIA no es el instrumento administrativo previsto para que la administración forestal otorgue o deniegue concesión de uso privativo alguno sobre el dominio público forestal. Además la resolución de la DIA indica expresamente que el dominio público forestal implica su condición de monte sin perjuicio de las ocupaciones temporales para uso que, en su caso, la administración forestal pudiera otorgar previa intervención del propietario del monte. Por tanto, en este caso, debe recordarse que no se está cambiando uso alguno del monte de acuerdo con lo que prescribe la Ley de Montes de Aragón.

El procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental no es el momento procedimental en el que el propietario del monte debe emitir su pronunciamiento sobre la concesión de uso privativo del monte de dominio público, ya que, dicho pronunciamiento debe realizarse cuando se tramite el procedimiento administrativo de concesión de uso privativo que deberá solicitar el promotor de la misma para poder realizar la ejecución del proyecto.

En definitiva, la Resolución de 25 de mayo de 2012 del Instituto por la que se formula la declaración de impacto ambiental del proyecto de explotación de la concesión minera "Leonardo nº 3082", publicada en el BOA nº 121 de 22/06/2012, da cumplida respuesta a todas las alegaciones de contenido ambiental formuladas al respecto, habiéndose dado traslado a los órganos administrativos oportunos de las alegaciones y sugerencias planteadas en el trámite de audiencia con el resultado

que igualmente se detalla en la indicada Resolución.

Por último, procede hacer especial hincapié en que la referida EIA se pronuncia, a los únicos efectos ambientales, sobre la compatibilidad del proyecto de explotación del frente 1 de la concesión "Leonardo" nº 3.082 y condiciona la ejecución del mismo al cumplimiento de los requisitos fijados en el condicionado de la DIA, correspondiéndole al órgano administrativo competente en materia de minería la decisión sobre la autorización del proyecto, sin perjuicio de otras autorizaciones administrativas necesarias para la ejecución del proyecto (concesión de uso privativo en el dominio público forestal, autorizaciones municipales, etc)".

CUARTO.- La información remitida por el Departamento de Industria e Innovación tuvo entrada en fecha 21/09/12, y explica los siguientes detalles:

"En relación con esa información solicitada, la Dirección General de Energía y Minas ha emitido, con fecha 12 de septiembre de 2012, un informe al respecto resultado de otro anterior del Servicio Provincial de Industria e Innovación de Zaragoza. Del contenido de dicho informe, se apuntan como relevantes una serie de consideraciones y acciones, cuya transcripción se reproduce a continuación:

"Con fecha 5 de noviembre de 1999 fue solicitada por D. Lorenzo Alonso Fleta y D. Ángel Julián Navarrete Ibáñez la Concesión Directa de explotación denominada "LEONARDO", nº 3.082, para el aprovechamiento de recursos de la Sección C), piedra caliza ornamental, en el término municipal de Abanto (Zaragoza). Dicha solicitud se tramitó inicialmente para 34 cuadrículas mineras y tuvo una Declaración de Impacto Ambiental negativa. A raíz de esta Declaración negativa los promotores redujeron la solicitud a 7 cuadrículas mineras, presentando un nuevo proyecto y un nuevo Estudio de Impacto Ambiental.

- Con fecha 25 de mayo de 2012, mediante Resolución del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental se formuló la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, de explotación de la Concesión minera "LEONARDO", nº 3.082, para una superficie de 7 cuadrículas mineras, resultando compatible a los solos efectos ambientales.

- Dicho expediente se encuentra actualmente pendiente de informe al Plan de Restauración por parte del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

- Mediante Resolución del Director del Servicio Provincial de Industria, Comercio y Desarrollo, de fecha 9 de marzo de 2001 se otorgó la Autorización de explotación denominada "ABANTO", nº 232, para recursos de la Sección A), caliza ornamental, sita en el término municipal de Abanto, favor de la entidad CANTERAS ABANTO, S. L.

- Dicha Autorización de explotación lo es para tres frentes distintos, "La Peña", "El Portillo" y "La Moratilla", y tiene una vigencia de 10 años prorrogables hasta 30 si se justifica el derecho al aprovechamiento. La Autorización lo es sin perjuicio de terceros y no excluye la necesidad de obtención de las demás autorizaciones que con arreglo a las leyes sean pertinentes, como así figura en el propio texto de la Resolución.

- En fecha 20 de junio de 2005, mediante Resolución del Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Zaragoza se autorizó la transmisión de los derechos de la Autorización de explotación "ABANTO", nº 232, y titularidad de la

entidad CANTERAS ABANTO, S.L., a favor de EXPLOTACIONES ABANTO, S.L., que pasó a ser el nuevo titular del derecho minero.

- Respecto al no sometimiento al trámite de Evaluación de Impacto Ambiental hay que indicar que la solicitud de la Autorización de explotación "ABANTO", n° 232, fue realizada en fecha 4 de abril de 2000, no siendo requerida Evaluación de Impacto Ambiental, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Es necesario señalar que el LIC sobre el que actualmente se ubica la explotación (LIC Los Romerales-Cerropozuelo) fue propuesto y declarado con posterioridad a la solicitud.

- El Plan de Restauración presentado con la solicitud de la Autorización fue informado favorablemente para los tres frentes de explotación propuestos, en aplicación de lo dispuesto en el Decreto 98/1994, de 26 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Dicho informe, de fecha 17 de julio de 2000, fue emitido por la Dirección General de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente. Asimismo fue fijada una fianza de restauración de 2.500.000 pta. para el frente n° 2 y de 6.000.000 pta. para los frentes n° 1 y n° 3.

- Con fecha 25 de mayo de 2011 EXPLOTACIONES ABANTO, S.L. solicitó, dentro del periodo de vigencia, la prórroga de vigencia de la Autorización de explotación "ABANTO", n° 232, por un periodo de 10 años, adjuntado para ello documento de fecha 23 de marzo de 2000, del Ayuntamiento de Abanto, como propietario de los terrenos, firmado por el Alcalde de Abanto, en el que se refleja que, una vez informado el Ayuntamiento en Pleno, se autoriza a la entidad CANTERAS ABANTO, S.L. para llevar a cabo la explotación por un periodo de 30 años en todo el término municipal.

- Dicha solicitud de prórroga se encuentra pendiente de Resolución, tras haberse solicitado informe por parte de este Servicio Provincial al Servicio de Planificación, Coordinación y Asuntos Generales de la Secretaría General Técnica de este Departamento, con motivo de la existencia de documentos de diferente criterio del Ayuntamiento de Abanto relativo al acceso a los terrenos.

- Con fecha 23 de diciembre de 2011 la entidad "EXPLOTACIONES ABANTO, S.L." presentó la renuncia a la explotación del frente n° 3, "La Moratilla", de la Autorización de explotación "ABANTO", n° 232, solicitando ser excluido del derecho minero autorizado.

- En relación con la restauración del frente n° 2 de la Autorización de explotación referenciada hay que indicar que con fecha 25 de enero de 2008 el entonces Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Zaragoza, requirió a la empresa EXPLOTACIONES ABANTO, S.L., la restauración del Frente n° 2 de forma acorde con el Plan de Restauración aprobado por el Departamento de Medio Ambiente. Posteriormente, el 20 de febrero de 2008, la entidad EXPLOTACIONES ABANTO, S.L., manifestó que, tanto el Proyecto de Explotación como el Plan de Restauración aprobados por la Administración contemplan la explotación en dos frentes simultáneamente y manifiesta la voluntad de restaurar el frente n° 2 en el momento que la explotación haya alcanzado la amplitud suficiente para llevar a cabo el régimen de transferencia de estériles."

Una vez realizada esta breve recapitulación sobre el asunto, se procede a dar contestación a las dos preguntas planteadas sobre la cantera denominada Abanto, 232:

1. Por lo que se refiere a si se va a proceder a su anulación, dado que su concesión no contaba con estudio de impacto ambiental y su objeto viene a ser sustituido por la nueva explotación en trámite, es preciso aclarar que el otorgamiento de un derecho minero, en este caso de la sección C), no es causa para que desaparezcan los derechos preexistentes de la sección A), máxime tratándose de promotores distintos. Para estos casos la normativa minera prevé durante la tramitación de la segunda solicitud un trámite de declaración de compatibilidad para determinar la posibilidad de coexistencia de ambos derechos.

2. En cuanto a cuáles son las actuaciones administrativas tendentes a asegurar la restauración del frente 2 de esta cantera, cuya explotación fue realizada por la misma empresa, hay que hacer notar que, como ya se ha indicado, con fecha 25 de enero de 2008 el entonces Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Zaragoza, requirió a la empresa EXPLOTACIONES ABANTO, S.L., la restauración del Frente nº 2 de forma acorde con el Plan de Restauración aprobado por el Departamento de Medio Ambiente. Posteriormente, el 20 de febrero de 2008, la entidad EXPLOTACIONES ABANTO, S.L., manifestó que, tanto el Proyecto de Explotación como el Plan de Restauración aprobados por la Administración contemplan la explotación en dos frentes simultáneamente y manifiesta la voluntad de restaurar el frente nº 2 en el momento que la explotación haya alcanzado la amplitud suficiente para llevar a cabo el régimen de transferencia de estériles. Asimismo, fue fijada una fianza de restauración de 2.500.000 pts. para el frente nº 2, y puesto que el derecho existente está pendiente de prórroga, en caso de concederse ésta, procederá la revisión de la cuantía de los avales depositados con anterioridad a que se dicte la resolución correspondiente.

QUINTO.- El problema relativo a la explotación de las canteras de mármol de Abanto se trató ya en el expediente DI-1899/2008-2, planteándose sobre los trámites realizados dudas relativas a las siguientes cuestiones:

- Validez de la autorización municipal para ocupar el monte público: el permiso con la que cuenta la empresa se fundamenta en un oficio de fecha 23/03/00 firmado por el entonces Alcalde y dirigido a la empresa comunicándole un acuerdo plenario de "...conceder autorización a la mencionada empresa, para realizar los trabajos de campo, investigación y explotación de piedra caliza, para su uso ornamental, en todo el término municipal y por un periodo de 30 años". Se cuestionó su validez, considerando que adolecía de vicios de nulidad, porque no se indica la fecha del acuerdo plenario, ni se acredita su realidad por fedatario público, ni consta su existencia en el Libro de Actas o en las Administraciones del Estado o de la Comunidad Autónoma, ni el Alcalde es competente para una autorización tan genérica, y dilatada en el tiempo (todo el término municipal y para 30 años), que además perjudicial para los intereses municipales al tener carácter gratuito, de la que no consta expediente alguno y adolece de otros defectos básicos. La discrepancia que cita en el informe de Industria sobre esta cuestión alude a la "existencia de documentos de diferente criterio del

Ayuntamiento de Abanto relativo al acceso a los terrenos”; sin embargo, esta postura opone un simple oficio firmado por el Alcalde a los reiterados acuerdos adoptados por el Pleno, debidamente documentados, en sentido contrario a la ocupación del patrimonio municipal en la forma en que se ha venido haciendo, lo que no parece ofrecer duda sobre cual es el criterio municipal que debe atenderse. La falta de consentimiento debidamente concedido por los cauces legales apropiados ha supuesto, entre otras consecuencias, una grave pérdida económica para el Ayuntamiento de Abanto, que se ha visto privado del beneficio al que, como propietario del monte, tiene derecho y podría reclamar, atendido el enriquecimiento injusto que ha obtenido la otra parte.

- Necesidad de evaluación de impacto ambiental desde el primer momento. La razón que dio el Departamento de Industria para no exigir E.I.A. a la explotación de la cantera es que en la fecha en que fue presentada la solicitud, 04/042000, todavía no se había declarado el LIC Los Romerales-Cerropozuelo; la declaración del L.I.C. es de fecha 26/07/2000, por lo que a 4 de abril los trámites para su declaración estaban casi concluidos, siendo conocidas las posibles afecciones de actividades de esta naturaleza a especies animales y vegetales que ya eran objeto de protección desde hacía varios años mediante las correspondientes Directivas Europeas y el Real Decreto 1997/1995, que realiza su trasposición al ordenamiento español. La Resolución por la que se autoriza la explotación tiene fecha de 09/03/2001, sin que se aluda para nada a la condición de L.I.C. del espacio afectado. El Informe del Departamento de Medio Ambiente sobre el plan de restauración de esta cantera “Abanto” tampoco hace ninguna referencia a la referida circunstancia, a pesar de que la declaración de L.I.C. solo tendría lugar 9 días más tarde, pues el informe data de 17/07/2000. Sin embargo, concurre una circunstancia que hubiese determinado la exigencia de E.I.A., y es la señalada en el grupo 2 del anexo I del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental*, aplicable a la sazón, al ser uno de los frentes de la explotación visible desde la carretera A-2506, de Abanto a Cubel, según consta en un acta levantada en fecha 14/12/11.
- La insuficiencia de los avales para garantizar la restauración del espacio natural ocupado. El Plan de Restauración presentado con la solicitud de la Autorización fue informado en julio de 2000 por la Dirección General de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental, de forma favorable para los tres frentes de explotación, y se fijó una fianza de restauración de 2.500.000 pts. para el frente nº 2 y de 6.000.000 pts. para los frentes nº 1 y nº 3 (son 15.025 y 36.060 €, respectivamente), a depositar cuando se iniciase su explotación. De acuerdo con la información aportada, el importe se mantiene en los mismos términos, a pesar del tiempo transcurrido y de los comprobados daños ambientales pendientes de restaurar.
- La falta de actuación enérgica en defensa del monte público, donde se comprobó la ocupación de una superficie muy superior a la autorizada

para el frente nº 1: mientras la autorización es para 27.500 m², la ocupación constatada son 118.390 m², sin que se haya tramitado la ampliación del permiso para utilizar el monte público. Además, el Equipo de Defensa de la Propiedad del Departamento de Medio Ambiente constató otras irregularidades: prohibición de acceso al Agente de Protección de la Naturaleza y a los dos técnicos adscritos a la Sección de Gestión Forestal, construcción de un edificio sin autorización, falta de restauración del frente nº 2 o impago de los cánones de ocupación del monte.

- La clasificación del material y consecuencias posteriores. El *Real Decreto 107/1995, por el que se establecen criterios de valoración para configurar la Sección A) de la Ley de Minas*, desarrolla la previsión contenida en el artículo 3.3 la *Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas*, mediante la fijación de los criterios de valoración para configurar la sección "A". Su artículo 1 considera como tales, junto a los yacimientos "cuyo aprovechamiento único sea el obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exijan más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado", a los que reúnan conjuntamente tres condiciones: "Que el valor anual en venta de sus productos no alcance una cantidad superior a 100.000.000 de pesetas, que el número de obreros empleados en la explotación no exceda de 10 y que su comercialización directa no exceda de 60 kilómetros a los límites del término municipal donde se sitúe la explotación". Una cuestión recurrente en los escritos dirigidos por los ciudadanos interesados a la Administración minera versa sobre la clasificación del material extraído, pues mientras la autorización se ha concedido para un mineral clasificado en la sección "A" de la *Ley de Minas*, consideran que lo realmente extraído debe catalogarse en la "C"; ello fue planteado en nuestra resolución, pero en la respuesta se desmintió rotundamente que el mármol en cuestión fuese un recurso de la sección "C". La realidad de los hechos desmiente tal afirmación, puesto que la autorización ambiental y subsiguientes trámites vienen referidos a una explotación para material clasificado en dicha sección.

SIXTO.- Con el fin de examinar sobre el terreno la realidad de las explotaciones objeto de queja, un Asesor de esta Institución se desplazó al lugar el pasado día 5 de octubre, comprobando:

- Que el frente 3, "La Moratilla", se encuentra intacto, sin que sobre él se haya llevado a cabo actuación alguna.
- Que el frente 2, "El Portillo", está sin restaurar, no apreciándose en torno a él actividad alguna, a pesar de haber inscripciones indicando "Peligro. Canteras en activo" pintadas con spray en los bloques de piedra situados al pie de la explotación, junto al camino.
- Que en el frente 1, "La Peña", hay un hueco de grandes dimensiones donde se ha extraído el mármol, circundado por paredes verticales de este material que no cuentan tampoco con señalización homologada. Hay algunas máquinas protegidas por bloques de piedra, pero no hay

personas trabajando. Aquí se halla el edificio de servicios, no es utilizable porque se han colocado, para su protección, bloques de piedra en puertas y ventanas. Hay un montículo de polvo de mármol, y otro de rocas de pequeño tamaño procedentes de la excavación y no utilizables para su transformación. Alrededor del hueco de explotación se extienden sobre una amplia superficie un gran número de bloques de piedra que, en su momento, han de ser objeto de cortado y elaboración en la nave industrial cercana al pueblo.

SÉPTIMO.- De acuerdo con los datos que se disponen en este expediente y en el anterior, se van a analizar aquí las cuestiones que se consideran más relevantes desde el punto de vista ambiental: la validez del trámite de evaluación ambiental llevado a cabo, la restauración del frente de cantera abandonado (frente nº 2) y la extracción ordenada del que se autoriza (frente nº 1).

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la existencia de proyecto específico para la explotación actual.

Una cuestión que se reitera en las alegaciones ciudadanas presentadas a lo largo del expediente es la duda sobre la existencia de un proyecto específico para la concesión directa de siete cuadrículas mineras “Leonardo 3.082”. Manifiestan que, habiéndolo reclamado a la Administración, no lo han podido consultar, y que se ha puesto a su disposición el anterior, relativo a 34 cuadrículas, que no pudo llevarse a efecto porque con fecha 02/03/05 se formuló por la Dirección General de Calidad Ambiental D.I.A. negativa por tres razones: presencia de especies de flora y fauna catalogadas, afección clara al Lugar de Interés Comunitario “Los Romerales-Cerro Pozuelo” e importantes carencias en la documentación presentada (falta de planos y perfiles de los frentes de explotación y escombreras, plan de restauración poco detallado, falta de concreción en el análisis de los impactos y en el establecimiento de las medidas correctoras, plan de vigilancia ambiental escueto, etc., no quedando adecuadamente justificada la compatibilidad de la explotación con la conservación de los valores naturales de la zona).

Sin embargo, en la comunicación del Departamento de Industria e Innovación trascrita en los antecedentes se hace referencia expresa a la presentación de “*un nuevo proyecto y un nuevo Estudio de Impacto Ambiental*”.

Con el fin de comprobar la existencia o no de proyecto específico para la actuación concreta aludida en D.I.A. de 25 de mayo, el Asesor responsable de la instrucción de este expediente se personó en las dependencias administrativas competentes (Servicio Provincial de Control Ambiental de Zaragoza y Sección de Minas del Servicio de Promoción y Desarrollo Minero) a fin de examinar los proyectos que fueron sometidos a exposición pública para obtener la declaración de impacto ambiental aprobada por Resolución de 25/05/12. Se reseñan a continuación los proyectos que obran en los respectivos expedientes ambiental y minero:

- Estudio de impacto ambiental (E.I.A.) para la concesión directa de explotación “Leonardo 3.082” de recursos de la sección “C”, de fecha julio

de 2000, redactado por el Ingeniero Técnico de Minas D. O.C.F. y con el sello de la empresa B., visado por su Colegio Oficial con el nº 20092, de 27/07/00. Viene referido a una actividad que se extiende sobre 34 cuadrículas mineras.

- Informe anexo al anterior, redactado por el Biólogo D. C.A.C., visado por el C.O. de Biólogos de Aragón, La Rioja y Navarra con fecha 11/02/02.
- Modificación del E.I.A. del año 2000, redactado por el mismo técnico, Sr. C.F., y visado 20092 de 20/02/04. Según su introducción *“Se redacta el presente estudio de impacto ambiental en cumplimiento de lo especificado en comunicado de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Diputación General de Aragón y como consecuencia de que entre la fecha de presentación de la primera documentación (9 de agosto de 2000) para la obtención de la D.I.A. y el comunicado que motiva el presente documento han transcurrido más de tres años y en ese periodo han acontecido varias modificaciones ambientales que no pudieron ser recogidas en el documento inicial”*. Acompaña como anexo el informe de D. Carlos Ávila de febrero de 2002.
- Plan de restauración del mismo espacio de 34 cuadrículas mineras, elaborado por el Sr. C.F., con igual número de visado y fecha 05/02/00.
- Proyecto de explotación de la Cantera “Abanto” para recursos de la sección “A”, de fecha 4 de abril de 2000, redactado por el mismo técnico y visado por su Colegio Oficial con el nº 20146, de 04/04/00.
- Proyecto de explotación de la concesión directa “Leonardo 3.082” de recursos de la sección “C”, de fecha julio de 2000, redactado también por D. O.C.F. y visado por su Colegio Oficial con el nº 20092, de 09/02/00. Su actividad se extiende sobre 34 cuadrículas mineras.
- Estudio de impacto ambiental (E.I.A.) para la concesión directa de explotación “Leonardo 3.082” de recursos de la sección “C”, de noviembre de 2008, redactado por el Ingeniero de Minas D. J.E.S.R., de la empresa P.I. S.A., sin visar. Su ámbito es de 7 cuadrículas mineras. Es el que se sometió a E.I.A. y obtuvo la resolución favorable de 25/05/12.
- Plan de restauración para la concesión directa de explotación “Leonardo 3.082” de recursos de la sección “C”, de noviembre de 2008, redactado por el mismo Ingeniero, Sr. E., e igualmente sin visado colegial. En el momento actual, este plan se halla en el INAGA para su estudio. Viene referido únicamente al frente 1 de la explotación y, tras aludir a la Resolución favorable del INAGA de 25/05/12, aclara que *“La restauración del frente 2 será objeto de otro procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el momento en que sea requerido, siempre de forma previa al comienzo de las actuaciones de dicho frente 2”*.

Conforme a la información disponible, no existe un proyecto específico de la concesión directa de explotación de 7 cuadrículas mineras, con el estudio de factibilidad y proyecto de aprovechamiento del recurso y los documentos exigidos en el artículo 85 del *Reglamento General para el Régimen de la Minería* (proyecto general de explotación, compuesto de Memoria acerca de la naturaleza geológica del yacimiento o criadero, con expresión de sus reservas y recursos; programa

general de explotación y, en su caso, de concentración o de beneficio de los minerales; instalaciones y maquinaria a emplear, con presupuestos aproximados; y planos de situación de las labores e instalaciones que se proyectan, estudio económico de financiación y garantía sobre su viabilidad).

En cambio, están en el expediente los proyectos y estudios relativos a la concesión directa de 34 cuadrículas mineras, actuación que vetó la E.I.A. negativa contenida en la Resolución de 02/02/05 y que por esta razón no se puede materializar; entendemos que, dada su obsolescencia, y a fin de evitar confusiones deberían separarse de una explotación en curso de autorización, aunque se halle dentro de su ámbito territorial.

Si bien el citado E.I.A. de noviembre de 2008 alude, como no puede ser de otra forma, al desarrollo de una explotación minera, carece de los documentos exigidos por el *Reglamento General para el Régimen de la Minería*, por lo que no sirve como proyecto a los efectos establecidos en la *Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón*, que exige que la evaluación de impacto ambiental venga referida a proyectos concretos, sobre los que necesariamente ha de girar el estudio de impacto ambiental para analizar la incidencia de la actuación propuesta en el medio ambiente. A tal objeto, la Ley establece en su artículo 29 que "*El promotor deberá remitir al órgano sustantivo competente para la aprobación del proyecto la documentación completa del mismo y el estudio de impacto ambiental*"; resulta obvio que se trata de documentos diferentes que, conforme dispone el artículo 30, se someten de forma conjunta a exposición pública para su evaluación ambiental.

Una correcta evaluación ambiental o un adecuado plan de restauración requieren una definición precisa, en el proyecto de explotación al que se refieren y con planos a escalas más o menos detalladas, de todos los elementos y acciones de la actividad minera, con especial significación de aquellos aspectos que producen alteraciones de la superficie del terreno y de los volúmenes del relieve, así como aspectos relacionados con el impacto sonoro (valores de emisión acústica e inmisión sonora en zonas pobladas o sensibles), la salud humana y de los ecosistemas y el paisaje.

Por ello, consideramos que el procedimiento de E.I.A. tramitado, que culminó con la Resolución de 25/05/12, adolece de un defecto esencial, y es que no ha existido un proyecto de explotación minera separado y referido a la explotación, sino solo un estudio de impacto ambiental que, según la información disponible, se ha fundamentado en unos proyectos elaborados en los años 2000 a 2004 referidos a 34 cuadrículas mineras y cuya evaluación ambiental se consideró negativa por las importantes razones señaladas en la Resolución de 02/03/05 antes citada.

Apreciada esta deficiencia, la validez de la E.I.A. queda cuestionada, por lo que debería repetirse partiendo de la existencia y puesta a disposición del público de los documentos que la Ley exige para la válida realización de este trámite.

Segunda.- Sobre la necesidad de restaurar el frente nº 2.

La D.I.A. formulada por Resolución de 25/05/12 del INAGA se refiere al frente 2 de la explotación en los siguientes términos:

“1. El proyecto de explotación de la concesión directa "Leonardo" n.º 3.082, en lo que se refiere a los frentes 2 y 3, carece de definición en aspectos esenciales como balance de volúmenes de huecos, estéril, estimación de áridos, tierras vegetales, etc.; proyecto tipo de voladuras y periodicidad estimada; superficies a ocupar en cada momento para acopios de tierra vegetal, parque de bloques y maquinaria, escombreras, planta de áridos, instalaciones, etc.; características de las escombreras (altura, geometría, extensión, volumen, composición del estéril, modo de conformarlas.); planificación y evolución de la explotación y ausencia de planos con situación inicial, final y perfiles.

En consecuencia, para ambos frentes, concurren las mismas circunstancias de deficiencias documentales que las que motivaron la DIA desfavorable de marzo de 2005, por lo que no es posible evaluar los efectos del desarrollo del frente 2 ya que la mayor parte de las medidas correctoras y buena parte de las preventivas que se deben incorporar al proyecto para garantizar su viabilidad ambiental dependen de la adecuada definición de la geometría y evolución del frente.

En estas circunstancias, en el frente 2 solo se podrán realizar labores de restauración en los términos que fija la sentencia judicial”.

De acuerdo con lo anterior “No forman parte de la presente declaración el denominado frente 3, por coherencia con los motivos de la renuncia del promotor al frente 3 "Las Moratillas" de la cantera "Abanto" n.º 232, y el denominado frente 2, por la indefinición del proyecto de explotación”.

Pero mientras sobre el frente 3 no se ha realizado ningún trabajo que haya alterado el terreno, el frente 2 ha sido objeto de explotación desde hace varios años y se halla actualmente sin actividad y sin que haya sido restaurado. Sobre él se ha dictado una resolución de caducidad que, tras ser impugnada por varias razones en vía judicial, ha sido ratificada atendiendo alguna de las expuestas en el recurso. Por tanto, y así se reconoce en la propia D.I.A., existe obligación de restaurar esta superficie, sin que se pueda realizar explotación alguna sobre la misma, como parece desprenderse de la información del Departamento de Industria cuando hace referencia a *“la voluntad de restaurar el frente nº 2 en el momento que la explotación haya alcanzado la amplitud suficiente para llevar a cabo el régimen de transferencia de estériles”*. Se trata de una explotación abandonada desde hace años (un informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente de 01/07/09 señalaba que *“La situación del frente nº 2 no había variado desde la visita de 19 de abril de 2008”*), y debe recordarse que, junto a otras causas de caducidad, el artículo 106 del Reglamento General de la Minería establece la paralización de los trabajos durante más de seis meses sin autorización administrativa expresa.

Respecto de la compatibilidad de aprovechamientos, opción que el informe de Industria valora favorablemente al considerar que se trata de recursos encuadrados en secciones diferentes de la Ley de Minas (A y C) y que son promotores distintos, hay que plantear serias dudas: por un lado, si bien en su momento se inició la explotación del mineral calificándolo como de sección A, y ahora su descripción se hace como de sección C (cuestión reiteradamente planteada en las alegaciones de particulares y del Ayuntamiento de Abanto), se trata del mismo objeto: mármol, o piedra caliza ornamental, por lo que no cabe

hablar de recursos diferentes, que es el requisito que exige la Ley de Minas; por otro lado, la identidad de personas en ambas empresas hace que se pueda poner fundadamente en tela de juicio que se trate de promotores distintos, aunque nominalmente sea así. Así se reconoce en la D.I.A. cuando señala *“La relación entre el aprovechamiento en la cantera “Abanto” n.º 232 con el proyecto de explotación de la concesión “Leonardo” n.º 3.082, sobre siete cuadrículas mineras, objeto de la presente evaluación de impacto ambiental, resulta más que evidente, por cuanto las áreas de explotación de este proyecto son continuación de las en su día autorizadas en la cantera, coincidiendo recurso minero y promotor”*. Ya en nuestra Resolución de 29/05/09 se instaba de la Administración *“la salvaguarda del interés público en la transmisión de derechos sobre la cantera de Canteras Abanto SL. a Explotaciones Abanto SL., dado que aquella, que ahora explota la serrería, actividad de mucha mayor importancia económica, queda libre de la restauración del terreno, que es la operación más gravosa en los trabajos de extracción de mineral, que no se halla suficientemente garantizada, como antes se ha dicho, y que se asumiría solamente por esta última, de reciente creación”*.

Por todo ello, es preciso proceder a la restauración del frente 2, tal como fue establecido por el Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Zaragoza en fecha 25/01/08, sin que esta obligación pueda supeditarse a un ulterior e improbable reanudamiento de una explotación abandonada en su momento por la escasa calidad de la piedra, con declaración de caducidad de su autorización y excluida de la declaración ambiental recientemente dictada, referida exclusivamente al frente 1.

La insuficiencia de los avales para garantizar la restauración del espacio natural ocupado es un problema añadido, que se debe a la falta de actuación administrativa para su actualización. La fianza se mantiene en los 15.025 euros que se fijaron en el año 2000, lo que contraviene lo establecido en la *Orden de 18 de mayo de 1994, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se establecen normas en materia de garantías a exigir para asegurar la restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas*, cuyo artículo 2.4 dispone: *“En todo caso, el importe de la fianza deberá ser actualizado al comienzo de cada ejercicio, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumo”*.

Todo ello hace que la Administración deba activar los mecanismos legales necesarios para que la restauración del frente 2 de la cantera se realice a la mayor brevedad, evitando que se posponga más una situación que hace tiempo debería haber quedado resuelta.

Tercera.- Sobre la necesidad de disponer de autorización para ocupar el monte público y de licencia municipal.

Atendido el carácter de *“dominio público forestal de los terrenos”*, la E.I.A. pone de manifiesto que la *“plena disponibilidad de los terrenos que permita la explotación efectiva requiere también la concesión para la ocupación y uso en los terrenos del monte catalogado de utilidad pública...”*.

El artículo 191 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón dispone, respecto del aprovechamiento los montes propiedad de las entidades locales: *“Las entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes*

de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales”, debiendo tener en cuenta “la intervención de la Diputación General de Aragón en los planes y trabajos correspondientes en el ejercicio de sus competencias” (párrafo 2º).

La Ley de Montes de Aragón regula en su artículo 69 las concesiones y cesiones de uso sobre montes de propiedad pública, y dispone lo siguiente: *“Las concesiones para uso privativo de los montes que integran el dominio público forestal y las cesiones de uso de los montes patrimoniales se regirán por lo dispuesto en la legislación patrimonial que sea de aplicación a la entidad pública titular, sin perjuicio del régimen que para las concesiones para uso privativo de los montes catalogados se establecen en los artículos siguientes de la presente ley”,* siendo una de las condiciones para el otorgamiento de concesiones para uso privativo en montes catalogados la *“conformidad al uso pretendido la Administración propietaria del monte”* (artículo 70.c de la misma Ley).

De acuerdo con la documentación obrante en el expediente, el Ayuntamiento de Abanto se ha opuesto reiteradamente a la continuación de los trabajos en las condiciones en que se venían realizando, con alteraciones ambientales sin restaurar, deterioro de caminos públicos por el tránsito de maquinaria pesada y sin percibir las cantidades por la explotación de su patrimonio a que tiene derecho. Pero esta voluntad municipal, manifestada por el órgano competente y debidamente documentada en actas y certificaciones, ha sido obviada desde la Administración Autonómica, que ha dado validez a un documento sobre el que en nuestra anterior resolución se manifestaron serias dudas sobre su validez, no acreditando debidamente *“el derecho al aprovechamiento cuando el yacimiento se encuentre en terrenos patrimoniales del Estado, provincia o municipio, o en terrenos de dominio público y su explotación se haga por cesión de derechos o autorizaciones, en su caso, de la autoridad que los administre”,* exigido por el artículo 28.c del Reglamento General para el Régimen de la Minería para ejercitar el derecho al aprovechamiento de los recursos de la sección “A”.

El bajo nivel poblacional del municipio de Abanto determina que su Ayuntamiento disponga unos medios muy limitados para la defensa de su patrimonio y la obtención de los ingresos que por Ley le corresponden. Por ello, y sin perjuicio de la posibilidad apuntada en su momento de acudir a la asistencia jurídica y técnica que puedan prestarle la Comarca de la Comunidad de Calatayud o la Diputación Provincial de Zaragoza, es preciso que los órganos del Gobierno de Aragón tengan en cuenta sus razones y no se conceda a la empresa autorización para el inicio de unos trabajos sobre monte público municipal sin asegurarse de contar con el beneplácito del propietario y del establecimiento y cumplimiento de unas condiciones justas para su explotación.

Pero la intervención municipal no se limita a su autorización como entidad propietaria del monte afectado por la explotación minera, sino que el inicio de la actividad requiere la obtención de licencia ambiental de actividad clasificada. Así viene revisto en el Título V de la *Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón* y en los artículos 229 y siguientes de la *Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*. El mismo artículo 229 determina que *“Toda edificación, uso, actividad o transformación que se produzca en el territorio requerirá de previa licencia urbanística, licencia ambiental de actividades clasificadas, de inicio de*

actividad, de apertura o de ocupación otorgada por el municipio correspondiente, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación sectorial que les afecte". Su artículo 235 condiciona la licencia a la E.I.A., y este vínculo se refuerza por el artículo 68.2 de la Ley 7/2006, al disponer "En el caso de actividades sometidas evaluación de impacto ambiental, la licencia ambiental de actividades clasificadas incorporará el contenido de la declaración de impacto ambiental".

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, así como las manifestadas en la Resolución de 29/05/09 con relación al anterior expediente sobre el mismo asunto (DI-1899/2008-2), y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente para que revise la Declaración de impacto ambiental formulada por Resolución del INAGA de 25/05/12, al no existir un proyecto de explotación expreso para la concesión de 7 cuadrículas mineras sobre el espacio objeto de la misma.

Segunda.- Al Departamento de Industria e Innovación para que:

- Adopte las medidas necesarias para materializar la restauración del frente 2 de la explotación.
- Aplique con rigor la normativa para que la explotación del frente 1 se ajuste a las normas que le son exigibles y, en su momento, sea restaurado, proveyéndose de las garantías necesarias para ello.
- Tenga en cuenta la opinión del Ayuntamiento de Abanto relativa a la autorización de explotación de bienes de su propiedad y, atendida la limitación de medios de esta entidad local, colabore con ella para la consecución de unas condiciones de explotación justas y viables desde las ópticas económica y ambiental.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 24 de octubre de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE