

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de septiembre de 2024*

## **LA EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES EN ESPAÑA: PROSPECTIVA COMPETENCIAL\***

THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN REGULATION ON  
CRITICAL RAW MATERIALS IN SPAIN: COMPETENCE  
PROSPECTIVE

**Autor:** René Javier Santamaría Arinas, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja, [ORCID: 0000-0002-7809-1075](https://orcid.org/0000-0002-7809-1075)

**Fecha de recepción:** 12/06/2024

**Fecha de aceptación:** 20/06/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00378>

### **Resumen:**

Este trabajo presenta los primeros resultados de una lectura de urgencia del Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, que ha sido recientemente publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, de 3 de mayo de 2024. Tras sintetizar su estructura y contenido, identifica las principales obligaciones que impone a los Estados miembros y se centra en el análisis de los retos que su ejecución puede plantear en España desde la óptica del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

---

\* Este trabajo se basa en la comunicación presentada por el autor en las V Jornadas Coimbra-Sevilha de Direito Administrativo, dedicadas a “As relações entre o direito europeu e o direito administrativo nacional”, organizadas por la Universidad de Coimbra y celebradas el 17 de mayo de 2024 en Anadia (Portugal). Agradezco a la organización su acogida y a las personas participantes las observaciones que me han permitido depurar el texto final que ahora se publica.

## **Abstract:**

This work presents the first results of an emergency reading of Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council, of 11 April 2024, establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials, which has been recently published in the Official Journal of the European Union, L Series, 3 May 2024. After a summary of the structure and content, it identifies the main obligations imposed on Member States. It then focus on the analysis of the challenges that its implementation may pose in Spain, from the perspective of the constitutional distribution of powers between the State and the Autonomous Communities.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible; Economía circular; Seguridad estratégica de la Unión Europea; Materias primas fundamentales; Materias primas estratégicas

**Keywords:** Sustainable development; Circular economy; Strategic security of the European Union; Critical raw materials; Strategic raw materials

## **Índice:**

1. **Introducción**
2. **Estructura y contenido del reglamento**
3. **Condicionantes estructurales para su ejecución en España**
  - 3.1. **Acotaciones sobre el alcance de la armonización**
  - 3.2. **Jurisprudencia constitucional previa: la STC 127/2023, de 27 de septiembre**
4. **Enquadramiento competencial de las medidas nacionales requeridas**
  - 4.1. **Los programas nacionales de exploración**
  - 4.2. **Los programas nacionales de circularidad**
  - 4.3. **Las obligaciones relativas a las instalaciones de residuos de extracción**
  - 4.4. **Planes que tengan en cuenta el potencial de ejecución de proyectos de MPF**
  - 4.5. **El “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para “proyectos estratégicos”**
5. **Conclusión**
6. **Bibliografía**

## Index:

1. **Introduction**
2. **Structure and content of the regulation**
3. **Structural conditions for its implementation in Spain**
  - 3.1. **Notes on the scope of harmonisation**
  - 3.2. **Previous constitutional jurisprudence: STC 127/2023, of 27 September**
4. **Competence framework of the required national measures**
  - 4.1. **National exploration programs**
  - 4.2. **National circularity programs**
  - 4.3. **Obligations concerning extractive waste facilities**
  - 4.4. **Plans that take into account the potential for implementing CRM projects**
  - 4.5. **The national “authorisation process” for “strategic projects”**
5. **Conclusion**
6. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea lanzó su primera “Iniciativa sobre las materias primas” en 2008<sup>1</sup>. Desde 2011 elabora una “lista de materias primas fundamentales” que actualiza cada tres años. En 2013, el VII Programa General de Medio Ambiente de la Unión Europea se hacía eco de la necesidad de “aprovechar mejor los recursos, crear nuevos mercados y empleos y reducir la dependencia de las importaciones de materias primas”<sup>2</sup>. Ya en el origen de la política europea de economía circular se reconoció que “el modelo lineal amenaza la competitividad de Europa”<sup>3</sup>. En 2015, el Anexo del Plan de Acción europeo para la economía circular incluyó un bloque dedicado a las “materias primas críticas” con cuatro “medidas clave”<sup>4</sup>. Cinco años después, ya vigente el Nuevo Plan de Acción de

---

<sup>1</sup> Comunicación “La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo” [Bruselas, 4.11.2008. COM(2008) 699 final].

<sup>2</sup> Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

<sup>3</sup> Comunicación “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” [Bruselas, 2.7.2014. COM (2014) 398 final].

<sup>4</sup> Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [Bruselas, 2.12.2015. COM(2015) 614 final].

economía circular<sup>5</sup>, la Comisión, no sólo actualizó la Lista atendiendo a su importancia económica y al riesgo de suministro, sino que incluyó un primer “Plan de acción de la UE sobre las materias primas fundamentales”<sup>6</sup>.

En España, estas preocupaciones tienen reflejo en documentos políticos como la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC)<sup>7</sup> y su Plan de Acción 2021-2023 (PAEC)<sup>8</sup> [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 277-285)]. En esa misma línea meramente programática se inscribe la posterior “Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2022 (en adelante, “la Hoja de Ruta”), que tampoco ha sido objeto de publicación oficial aunque se difunde en la web del Ministerio. Gracias, precisamente, a su “naturaleza jurídica atípica”, el recurso interpuesto contra ella por Ecologistas en Acción-CODA por no haber sido sometida a evaluación ambiental estratégica (EAE) ha sido desestimado por la STS de 20 de diciembre de 2023<sup>9</sup>.

El caso es que, a partir de estos antecedentes, este asunto se ha convertido en “cuestión de seguridad estratégica” para lograr la “autonomía estratégica abierta” de la UE y hasta la “soberanía industrial europea”. Tan es así que en 2023 se anunció una inminente “Ley de materias primas fundamentales de la UE”<sup>10</sup>. De hecho, la propuesta de la Comisión se hizo pública al mes siguiente<sup>11</sup>, se ha tramitado en poco más de un año y ha dado lugar al Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. De conformidad con su artículo 49, el nuevo Reglamento entra en vigor a los veinte

---

<sup>5</sup> Comunicación “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” [Bruselas, 11.3.2020. COM(2020) 98 final]. Para una visión crítica de este plan y de su precedente, puede verse NOGUEIRA LÓPEZ (2023).

<sup>6</sup> Comunicación “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad” [Bruselas, 3.9.2020. COM(2020) 474 final]. Comenta su contenido, con referencia a otros antecedentes internacionales y europeos, FERNÁNDEZ-ESPINAR (2022: 19-23).

<sup>7</sup> Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021.

<sup>9</sup> N.º de Recurso 875/2022.

<sup>10</sup> Comunicación “Un plan industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas” [Bruselas, 1.2.2023. COM(2023) 62 final].

<sup>11</sup> Bruselas, 16.3.2023. COM(2023) 160 final. La propuesta fue valorada por LÓPEZ FRAILE (2024: 147-150) “en líneas generales” como “positiva para la industria minera europea ya que recoge muchas de sus tradicionales reivindicaciones” si bien advertía, al mismo tiempo, que eran “muchas las carencias del texto y considerable la inseguridad jurídica que genera en su actual estado de tramitación”.

días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, que tuvo lugar el 3 de mayo de 2024<sup>12</sup>.

Sin apenas tiempo para profundizar en el detenido estudio que el texto final requiere, esta aportación resume sintéticamente la estructura y contenido de la regulación (2). Repara después en los factores estructurales que condicionan su ejecución en España (3). Y a la vista del alcance de la armonización y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, identifica las principales obligaciones que pesan a corto plazo sobre las autoridades nacionales avanzando criterios de asignación de competencias para su cumplimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas (4). Todo ello sustenta la conclusión final que apela a la responsabilidad que estas últimas asumen para actuar con la máxima urgencia (5).

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO

Tras los 74 “considerandos” de su preámbulo, el texto aprobado contiene 9 capítulos, con un total de 49 artículos, a los que acompañan 5 anexos.

El Capítulo 1, de “disposiciones generales”, se abre explicando que “[E]l objetivo general del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco que garantice el acceso de la Unión a un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor”. Con él vincula tres “objetivos” específicos que resultan, francamente, prescindibles. Y ofrece luego un glosario que incluye hasta 64 “definiciones”.

El Capítulo 2 distingue entre “materias primas estratégicas” (en adelante, MPE) y “materias primas fundamentales” (en adelante MPF). La “lista” de las MPE se encuentra en el Anexo I.1 y los criterios para su actualización en el Anexo I.2. La “lista” de las MPF engloba a las MPE, se encuentra en el Anexo II.1 y los criterios para su actualización en el Anexo II.2.

El Capítulo 3 se rotula “[R]eforzar la cadena de valor de las materias primas de la Unión”. En su Sección 1 se establecen los “parámetros de referencia”. Para las MPE, se formulan como objetivos cuantitativos de manera que, para 2030, la capacidad de extracción de la UE llegue al menos al 10% del consumo anual, la capacidad de procesamiento cubra al menos el 40% del consumo anual y la

---

<sup>12</sup> Téngase en cuenta, no obstante, la corrección de errores, que afecta a ciertos plazos, publicada en el DOUE, Serie L, de 3 de junio de 2024.

capacidad de reciclado suponga al menos al 25% del consumo agregado anual. Para diversificar las importaciones, se aspira a que en 2030 ningún tercer país represente más del 65% del consumo anual de cada MPE. El parámetro de referencia genérico para MPF, ya sin cuantificar, consiste en “incentivar el progreso tecnológico y la eficiencia en el uso de los recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo”. La Sección 2 de este mismo Capítulo versa sobre los denominados “proyectos estratégicos”. Impone estrictos criterios y reglas de procedimiento para su reconocimiento como tales por la Comisión<sup>13</sup> así como obligaciones de información a sus promotores. La Sección 3 aborda el “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para estos proyectos. La Sección 4 obliga a “establecer condiciones favorables” para “acelerar” y “facilitar” su ejecución. Por último, la Sección 5 obliga a adoptar “programas nacionales de exploración”.

El Capítulo 4 se centra en el “seguimiento de riesgos y limitación de estos”. Pieza clave al respecto son las “pruebas de resistencia para cada cadena de suministro de MPE” y las previsiones relativas a la identificación y coordinación de “reservas estratégicas”. Las “grandes empresas” también han de proceder periódicamente a una “evaluación de riesgos de su cadena de suministro de MPE” a fin de detectar “vulnerabilidades significativas” y, en su caso, mitigarlas. Se habilita además a la Comisión para establecer un futuro sistema de “compra conjunta” para “agregar la demanda de las empresas interesadas en el consumo de MPE”.

El Capítulo 5 se da en llamar “[S]ostenibilidad” y consta de tres secciones. La Sección 1 obliga a “cada Estado miembro” a adoptar, en el plazo de dos años, y ejecutar “medidas nacionales sobre circularidad”. Se volverá con detalle sobre ello y también sobre las reglas específicas de “valorización de MPF procedentes de residuos de extracción”. La Sección 2 contempla los criterios y procedimientos para el reconocimiento por la Comisión de regímenes de certificación de MPF<sup>14</sup> y anuncia futuras “normas para el cálculo y la verificación de la huella ambiental” de MPF<sup>15</sup>. La Sección 3, en fin, conecta la regulación de las MPF con la “libre circulación, conformidad y vigilancia de mercado”.

El Capítulo 6 se denomina “Gobernanza”. En él “queda establecido” el “Comité Europeo de MPF” que asume funciones de asesoramiento. Su composición ha de integrar representantes de todos los Estados miembros y de

---

<sup>13</sup> El Anexo III completa las reglas sobre la “evaluación de los criterios de reconocimiento de proyectos estratégicos”.

<sup>14</sup> El Anexo IV especifica los “criterios aplicables a los regímenes de certificación”.

<sup>15</sup> El extenso Anexo V completa estas previsiones sobre la “huella ambiental”.

la Comisión. El Presidente “invitará” a representantes del Parlamento Europeo y, también en calidad de observadores, “podrá invitar” a “asistir” o a “realizar contribuciones por escrito” a representantes de otros organismos públicos (incluidas “autoridades locales o regionales”) y agentes socio-económicos. El Comité establecerá seis “subgrupos permanentes” sin perjuicio de que pueda crear otros “subgrupos temporales o permanentes para tratar cuestiones y tareas específicas”. A este Capítulo han venido a parar las previsiones relativas a “cooperación internacional y asociaciones estratégicas”.

El Capítulo 7 recoge las habituales referencias a los “poderes delegados y procedimiento de comité”. El Capítulo 8 agrupa cuatro modificaciones que se operan en otros tantos reglamentos preexistentes. Y el Capítulo 9 ofrece las “disposiciones finales” relativas al “seguimiento de los avances” por la Comisión, a los informes que anualmente han de enviarle los Estados miembros, a la confidencialidad de la información, a la “evaluación” que la Comisión ha de llevar a cabo dentro de cinco años y a la entrada en vigor. A destacar ahí la obligación de los Estados miembros de establecer, “a más tardar el 24 de noviembre de 2025”, el “régimen de sanciones a cualquier infracción del presente Reglamento”.

### **3. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES PARA SU EJECUCIÓN EN ESPAÑA**

#### **3.1. Acotaciones sobre el alcance de la armonización**

El Reglamento 2024/1252 suscita muchas y complejas cuestiones que habrá que ir analizando con calma. Entre tanto, procede identificar, en una lectura de urgencia, los principales retos que su ejecución puede plantear en un país descentralizado como España. En este sentido, conviene empezar recordando que la “Ley europea de materias primas fundamentales” ha adoptado la forma de Reglamento. Como tal, es “obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. No requiere, por tanto, transposición al ordenamiento jurídico español. Sin embargo, impone obligaciones a las autoridades nacionales que en algún caso pueden necesitar adaptaciones normativas.

En línea con lo anterior, hay que reparar en que el Reglamento invoca exclusivamente como base jurídica el artículo 114 TFUE, que permite a las Instituciones de la Unión adoptar “las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”. Podría discutirse que esa base jurídica ampare buena parte

del articulado que parece más directamente vinculado con la protección del ambiente (artículo 192 TFUE)<sup>16</sup>. En todo caso, como es sabido, mientras que este último precepto admite normas nacionales de mayor protección ambiental, las normas europeas adoptadas en virtud del artículo 114 TFUE conllevan una “armonización completa”<sup>17</sup>. Esto significa que, por regla general, “los Estados miembros deben atenerse a ella” si bien, previa comunicación a la Comisión, que “las aceptará o rechazará”, por razones ambientales, entre otras, cabría excepcionalmente mantener o establecer nuevas disposiciones nacionales (artículo 114.4, 5 y 6 TFUE)<sup>18</sup>.

Para determinar el alcance de la regulación que ha sido sometida a armonización habrá que reparar detenidamente en el ámbito de aplicación del Reglamento. A falta de un precepto que lo delimite, el intérprete ha de operar por deducción. Clave en esa tarea serán los aspectos conceptuales. En particular, por lo que respecta al ámbito material, como ya se ha adelantado, dentro del conjunto de las “materias primas” (que se definen en artículo 2.1), las “materias primas fundamentales” (artículo 4) constituyen un subconjunto dentro del cual, a su vez, y por vez primera, la regulación europea da carta de naturaleza a las “materias primas estratégicas” (artículo 3). Estos tres conceptos pueden representarse gráficamente, pues, como círculos concéntricos. Pero a veces se combinan con el de “materias primas secundarias”, que no es objeto de definición en el artículo 2 del Reglamento pero que, conforme a la normativa de residuos, engloba las nociones de “subproducto” y de “fin de la condición de residuo” [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 285-295)].

No se trata ahora de abordar los problemas jurídicos que puede plantear la escasa atención que el Reglamento presta al cierre del ciclo de las “materias primas fundamentales secundarias” (noción que también aparece en él de forma dispersa pero que tampoco es objeto de definición propia). Se trata, tan sólo, de advertir que, en la lógica del propio Reglamento, habrá que descubrir qué medidas se aplican genéricamente a las MPF y qué medidas se aplican específicamente a las MPE porque éstas últimas parecen sometidas a una armonización más intensa. Desde esta perspectiva, se ha advertido que, al

---

<sup>16</sup> A modo de contraste, cabe señalar que el artículo 192.1 TFUE sigue siendo la única base jurídica que invoca el también reciente Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos; ámbito este no menos sensible para el mercado interior.

<sup>17</sup> A ese respecto, llama la atención que el Considerando 6 del Reglamento diga que “[N]o debe impedirse que los Estados miembros creen listas adicionales basadas en necesidades nacionales específicas y actúen en consecuencia a nivel nacional”.

<sup>18</sup> Sobre el alcance de la armonización y sus excepciones puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), de 21 de diciembre de 2023 (asunto C-86/22, *Papier Mettler Italia Srl y otros*).

parecer, “buena parte de las MPF declaradas por la Comisión carecen de presencia geológica en nuestro país” por lo que en España “la mayoría de recursos minerales van a quedar fuera de esta regulación”<sup>19</sup>.

### **3.2. Jurisprudencia constitucional previa: la STC 127/2023, de 27 de septiembre**

Con armonización o sin ella, e incluso con más o menos armonización, el Derecho de la Unión Europea no altera las reglas internas de distribución de competencias. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, rige aquí el principio de autonomía institucional<sup>20</sup>. Por tanto, la ejecución del Reglamento 2024/1252 en España corresponderá a quien ostente las competencias de regulación y de gestión en las materias en cada caso concernidas.

El problema estriba en que, como tantas otras veces, las “materias primas fundamentales” no aparecen mencionadas en los listados que ofrecen los artículos 148 y 149 CE. Será, por tanto, necesario subsumir las medidas impuestas por la regulación europea en las materias constitucionalmente listadas. Y el caso es que éstas pueden ser varias. Dicho de otro modo, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) no tiene por qué ser el único título habilitante. Si lo fuera, el ejercicio de las competencias estatales aún debería dejar espacio para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer las suyas en sectores económicos determinados (STC 79/2017, de 22 de junio). Pero no lo es porque, en función de la medida de que se trate, cabe invocar numerosos títulos conexos concurrentes, tanto sustantivos como instrumentales, como se irá viendo.

Pues bien, la STC 127/2023, de 27 de septiembre, ha venido a recordar que, “ante la pluralidad de títulos competenciales invocados, resulta necesario determinar con nitidez el encuadramiento de la cuestión controvertida” en cada caso. Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley

---

<sup>19</sup> Para LÓPEZ FRAILE (2024: 149, 153 y 156) éste sería “el principal problema de la propuesta”. Con datos de la Estadística Minera de 2021 estimaba que “estarían incluidas 7 materias primas minerales (un 10,61% de las que se explotan en nuestro país) y excluidas 59 (un 89,39%)”. Y “aproximadamente un 0,9% de las explotaciones mineras estarían incluidas, mientras que un 99,1% de las mismas quedarían excluidas” si bien, “lejos de ser neutra para” éstas, “la priorización de unas sobre otras” les “ocasiona claros perjuicios” y se ve como fuente potencial de “conflictos”.

<sup>20</sup> Sobre la proyección de este principio en el campo ambiental puede verse, por todas, la STC 141/2016, de 21 de julio (*inconstitucionalidad de la designación de ENAC como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales*).

de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. El muy interesante preámbulo de la norma extremeña, que puede reputarse precursora en lo que respecta a la ordenación interna de materias primas fundamentales, hace expresa referencia a la Comunicación (2020) 474 final (*supra* 1) adelantándose al Reglamento 2024/1252<sup>21</sup>. Su breve articulado se abre declarando “de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Las discrepancias competenciales surgen porque, “como consecuencia” de esa declaración, el legislador autonómico dispone que “el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura estará vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”<sup>22</sup>.

El precepto que impone esta obligación y los que regulan las consecuencias de su incumplimiento han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 127/2023. Sin poder entrar aquí en su comentario, baste retener que el Tribunal se decanta en ese caso por entender que el título preferente es el relativo a las “bases del régimen minero y energético” y, yendo al juicio de constitucionalidad mediata, afirma el carácter materialmente básico del artículo 73.1 de la preconstitucional Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas (LMi), para acabar apreciando que los preceptos autonómicos enjuiciados incurren en una contradicción insalvable por vía interpretativa con esa norma “básica”. No obstante, y aún “declarada la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados, el Tribunal estima, haciendo uso de las facultades que le corresponden *ex art. 39.2 LOTC*”, que la regulación autonómica, “incurre además en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal en materia de unidad de mercado (art. 149.1.13 CE)”, precepto constitucional éste que no había sido invocado en el curso del proceso, sin que “esté fundamentada en una razón imperiosa de interés general que pueda justificarla (art. 5.1 de la Ley 20/2013, en relación con el art. 3.11 de la Ley 17/2009)”.

---

<sup>21</sup> Cabe observar que en su “lista de materias primas estratégicas” figura el “litio (calidad de batería)” [Anexo I, Sección 1, h) del Reglamento]. Y en su “lista de materias primas fundamentales” figura el “litio” [Anexo II, Sección 1, s) del Reglamento].

<sup>22</sup> Como inspiración de esta medida el preámbulo alude a que, en la “senda marcada por” el Comité Económico y Social Europeo, “nuestros vecinos portugueses han aprobado recientemente la reglamentación de su Ley 54/2015, sobre yacimientos minerales a través del Decreto-ley 30/2021, de 7 de mayo”. Y como justificación invoca la “naturaleza compleja” del “interés público que preside la necesidad de este decreto-ley” y que acaba enlazando con “la lucha contra la despoblación” del medio rural.

La STC 127/2023 cuenta con un interesante voto particular concurrente que discrepa en cuanto a que se haya producido “vulneración mediata de la competencia estatal para fijar las bases del régimen minero y energético”, si bien comparte el fallo estimatorio del recurso en lo que respecta a la unidad de mercado. Cabe apreciar que, frente al formalismo del Tribunal a ese respecto, resultan por ahora jurídicamente intrascendentes las previsiones de la “Hoja de Ruta” sobre la vinculación de la “extracción local” no sólo con la reducción de emisiones y huella de carbono sino también con su “clara contribución a políticas frente al reto demográfico” (pp. 8, 40 o 42). De hecho, su “Medida 22” consiste en “[A]nalizar y establecer mecanismos para facilitar la implantación de las instalaciones de transformación y otras industrias, en zonas anejas a las de extracción, para minimizar el transporte de las materias primas minerales y sus impactos, así como para crear cadenas de valor que fijen población y creen riqueza en el ámbito local” (p. 50).

Entre tanto, y por encima de las peculiaridades del caso concreto, con carácter general conviene retener, pues, que, en caso de conflicto, habrá que empezar por someter las medidas eventualmente controvertidas a la operación de “encuadramiento”. En el supuesto de que el título preferente sea el del artículo 149.1.25 CE, como recuerda esta Sentencia, “*la pertenencia al dominio público estatal de «los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional» (arts. 132.2 CE y 2.1 de la Ley de minas), a los que se proyecta el principio constitucional de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas, que proclama el art. 128 CE, «no es en sí misma un criterio de delimitación competencial» y, por lo mismo, en principio «no predetermina las competencias que el Estado y las comunidades autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo»*” (énfasis añadidos).

Recuerda igualmente que “también hemos advertido que «la operación de deducir bases normativas de la legislación preconstitucional ha de realizarse con suma cautela y teniendo siempre presentes las categorías contenidas en la Constitución respecto del reparto constitucional y el alcance de las mismas»”. Exigencia ésta que, para el voto particular, “la fundamentación apoyada por la mayoría cita pero que, en realidad, no llega a aplicar” al interpretar el artículo 73.1 LMi<sup>23</sup>. En definitiva, la preconstitucionalidad de la Ley de minas, tantas veces censurada<sup>24</sup>, será una dificultad añadida a los efectos que aquí importan.

---

<sup>23</sup> Para los magistrados discrepantes “es posible que el invocado precepto estatal sea materialmente básico” pero, en todo caso, y sintetizando su convincente argumentación al máximo, sería “una regla dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público”.

<sup>24</sup> Situación de “excepción y anormalidad constitucional” que resulta “inexplicable” para FERNÁNDEZ-ESPINAR (2022: 31). Tras ensayar una sistematización de los “problemas

Por lo demás, claro está, si del encuadramiento resulta que el título preferente es otro, como protección del ambiente, el contraste de las normas autonómicas con la legislación básica y aún con las exigencias de unidad de mercado puede ofrecer perfiles propios<sup>25</sup>. Especialmente cuando se trate de “materias primas fundamentales secundarias” (*supra* 3.1), para las que el Plan de Acción europeo de economía circular abogaba por ciclos “cortos” y “locales”, lo que en el PAEC español se plasma en que, con carácter “programático”, su reincorporación al mercado “debe hacerse” en “una ubicación geográfica lo más próxima posible” [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 294-296)].

## 4. ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL DE LAS MEDIDAS NACIONALES REQUERIDAS

### 4.1. Los programas nacionales de exploración

El artículo 19 del Reglamento establece que, “a más tardar el 24 de mayo de 2025, cada Estado miembro elaborará un programa nacional de exploración general específico para las MPF y los minerales portadores de las MPF”. Por “exploración general” se entiende la “exploración a nivel nacional o regional, sin incluir la exploración selectiva” (artículo 2.21 del Reglamento). Por su parte, esta última consiste en la “investigación detallada de una ocurrencia mineral concreta” (artículo 2.22 del Reglamento). Se especifican con detalle las “medidas” a incluir en tales programas “para aumentar la información disponible sobre las ocurrencias de MPF en la Unión” (cartografía de minerales, campañas geoquímicas, estudios geocientíficos, mapas predictivos). Estos programas se revisarán al menos cada cinco años y se actualizarán en caso necesario. Se anuncia un “formato armonizado” que ha de establecer la Comisión para el cumplimiento de las obligaciones estatales de información al respecto. Y se vincula todo ello también con la finalidad de crear, previo debate en el correspondiente Subgrupo permanente del Comité, una base de datos común.

---

que provoca esta falta de adaptación” (distinguiendo entre los que “demandan una solución imaginativa al texto literal de la norma” y los que reputa “sin aparente solución satisfactoria”), un completo recorrido por los sucesivos intentos y propuestas de reforma nunca culminada ofrece LÓPEZ FRAILE (2024: 118-140).

<sup>25</sup> Recuérdese la STC 100/2020, de 22 de julio, que, desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, avala la constitucionalidad de las limitaciones progresivamente más estrictas al uso de bolsas de plástico en Navarra (VALENCIA MARTÍN, 2022).

El contenido de esta obligación no se agota en el mero formalismo de contemplar a escala interna esos “programas” sino que incluye la ejecución de las tareas necesarias para obtener los datos que se han de difundir para conocimiento público y comunicar a la Comisión. De hecho, su elaboración se sustituye por la aportación de pruebas que demuestren, “con un alto grado de certeza”, que, dadas “las condiciones geológicas” de cada Estado miembro y “a través de las medidas” señaladas, no se detecten yacimientos de interés. En un sentido material, pues, se diría que el Reglamento publica las tareas de exploración de MPF, liberando de su coste a la iniciativa privada. Esta impresión se corrobora al comprobar que el concepto de “proyecto de MPF” (sobre el que se basa el de “proyectos estratégicos de MPE”) se refiere expresamente a la “extracción, el procesamiento o el reciclado” pero no a la exploración (artículo 2.14 del Reglamento).

Desde la óptica interna, es importante reparar en que el artículo 2.20 del Reglamento incorpora, con carácter general, una definición del concepto de “programa nacional” entendiéndose por tal “programa nacional o conjunto de programas compilados que abarcan todo el territorio, elaborado y adoptado por las autoridades nacionales o regionales pertinentes”. En ese plano puramente formal, de nada sirven las referencias a instrumentos de planificación minera presentes en la LMi y en la también preconstitucional Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería<sup>26</sup>. Si acaso, como antecedente más cercano, la “Medida 17” de la Hoja de Ruta hablaba de “un programa nacional de investigación público-privada de recursos minerales liderado por el CSIC-IGME, como centro técnico y científico que permita la puesta al día de los inventarios existentes e identificar áreas de exploración preferente”<sup>27</sup>. Bien está aprovechar todos los recursos disponibles en materia de investigación científica. Pero, como se ve, la contribución de ésta se limita al propósito de “identificar áreas de exploración preferente” lo cual, aunque incluyeran las MPF, no bastaría para cumplir las obligaciones materiales impuestas por el artículo 19 del Reglamento.

Constitucionalmente, pues, parece claro que las medidas nacionales necesarias se encuadran en la materia del artículo 149.1.25 CE. Así, al Estado corresponde dictar las “bases del régimen minero” y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución. Técnicamente, no resulta necesario que las bases estatales del régimen minero reiteren la obligación formal que ya viene impuesta por el Reglamento de elaborar estos programas. No obstante, por las

---

<sup>26</sup> En la práctica, tras el “Plan de Nacional de Abastecimiento de materias primas minerales 1979-1987” no ha existido planificación minera en España.

<sup>27</sup> También se proponía, “asimismo, analizar el establecimiento de incentivos para la mejora de la exploración minera”.

razones que se acaban de exponer, puede entenderse que las tareas de exploración de MPF dejan de estar confiadas a la iniciativa privada y pasan a ser responsabilidad pública. Si esto es así, y dicho sea sin desconocer la polémica que arrastra en el Derecho de minas español, parece que se revaloriza la vieja técnica supuestamente proteccionista de las reservas. En este sentido, y descartada por la Hoja de Ruta la declaración de una reserva especial, que abarcaría todo el territorio nacional, mientras no se actualicen, los artículos 8 y ss LMi deberían interpretarse en el sentido de que la declaración de reservas (provisionales) y la efectiva aplicación de las “medidas” de exploración en ellas (directamente o mediante concurso público y durante el plazo máximo de un año) son tareas de ejecución, y, por tanto, competencia autonómica (MOREU CARBONELL, 2001: 259-280). En ese entendimiento, el Estado coordinaría la recopilación de los “programas” autonómicos y su remisión a la Comisión Europea.

#### 4.2. Los programas nacionales de circularidad

El artículo 26 del Reglamento establece que “cada Estado miembro adoptará y ejecutará” también “programas nacionales” de circularidad. Se especifica que estos programas deben contener “medidas destinadas” a lograr una larga lista de fines que son bien conocidos en la normativa europea de residuos. Si acaso, cabe destacar entre ellos, en el frente de la prevención, el de “incentivar el progreso tecnológico y la eficiencia en el uso de recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo de MPF”; en el de la gestión, el de “aumentar la recogida, la clasificación y el tratamiento de residuos de MPF *con un potencial adecuado de valorización*” y, en el del cierre del ciclo, el de “aumentar el uso de *materias primas fundamentales secundarias*” (énfasis añadidos)<sup>28</sup>. Está previsto que, “a más tardar el 24 de mayo de 2025, la Comisión adoptará actos de ejecución en los que se especifique una lista de productos, componentes y flujos de residuos que, al menos, se considerará que tienen un adecuado potencial de valorización de MPF”. Cuando esa lista entre en vigor, empezará a correr el plazo de dos años que se otorga a los Estados para la adopción y ejecución de estos programas. Una vez aprobados, se revisarán cada cinco años. Los Estados miembros informarán anualmente a la Comisión sobre su adopción y sobre los avances en su aplicación. Hay una evidente conexión de estos programas con los instrumentos de planificación sectorial en materia de residuos. Sin llegar a aclarar todas las dudas, el Reglamento dice que “podrán integrarse en los planes

---

<sup>28</sup> Con sistemática mejorable, el precepto intercala referencias específicas a las MPF “retiradas de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos reciclados”. Sobre ese “sector prioritario” en la política de economía circular puede verse MOREU CARBONELL (2022: 31-37) y SANTAMARÍA ARINAS (2023: 325-334).

de gestión de residuos y en programas de prevención de residuos”<sup>29</sup>. Pero también que “abarcarán, en particular, los productos y residuos que no estén sujetos a ningún requisito específico de recogida, tratamiento, reciclado o reutilización con arreglo al Derecho de la Unión”.

Sea como fuere, desde la óptica interna, parece indiscutible que la ejecución de estas previsiones se encuadra en la materia de los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE. En su virtud, al Estado corresponde dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo mediante normas adicionales de protección, así como la ejecución. La legislación básica de referencia en este caso es la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC). En transposición de la Directiva (UE) 2018/851, esta ley ya contiene vagas referencias a las MPF. Así, en concreto, al señalar los fines de las medidas de prevención [artículo 18.1.c) LRSCEC] y al imponer el contenido mínimo de los planes autonómicos de gestión de residuos [Anexo VII.1.B) LRSCEC]. Aun así, probablemente debería revisarse no para reiterar la obligación formal de elaborar estos nuevos programas de circularidad, sino para mejorar en lo posible su conexión con el Reglamento. Entre tanto, puede entenderse que el cumplimiento de esta obligación recae fundamentalmente sobre las Comunidades Autónomas mientras que el Estado coordina la recopilación y remisión de los datos a la Comisión Europea.

### **4.3. Las obligaciones relativas a las instalaciones de residuos de extracción**

Dentro de la Sección relativa a la “circularidad”, el artículo 27 del Reglamento versa específicamente sobre la “valorización de MPF procedentes de residuos de extracción”. Se presenta como fuente de “medidas adicionales” a las que ya impone la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (a cuyas “definiciones” remite el artículo 2.37 y 38 del Reglamento). En ella ya estaba previsto que tanto las “entidades explotadoras” de derechos mineros como las “instalaciones de residuos de extracción” deben presentar “planes de gestión” de estos residuos. Lo que ahora añade el Reglamento es que esos sujetos quedan obligados a presentar a la autoridad competente un “estudio de evaluación económica preliminar sobre la posible valorización de MPF procedentes” de sus residuos de extracción.

Por otra parte, el artículo 27.4 del Reglamento obliga a los “Estados miembros” a crear “una base de datos de las instalaciones de residuos de extracción cerradas situadas en su territorio, incluidas las instalaciones abandonadas”. Salvo que sus

---

<sup>29</sup> Por todos, sobre el régimen jurídico de los instrumentos de planificación del sector, SANTAMARÍA ARINAS (2023: 114-117 y 206-210).

características o condiciones geológicas particulares “hagan improbable la presencia de cantidades de MPF que podrían valorizarse económicamente”, dicha “base de datos” deberá contener la información que allí se detalla, incluyendo la identificación del “explotador o antiguo explotador” y, cuando sea posible, “una clasificación” de su viabilidad “con arreglo a la Clasificación Marco de las Naciones Unidas para los Recursos”. Para la elaboración de esa “base de datos” se impone un minucioso calendario de “actividades”, afectado en parte por la corrección de errores, que comprende, para el 24 de noviembre de 2025, la revisión exhaustiva de los expedientes de autorización u otra documentación disponible sobre esas instalaciones; para el 24 de mayo de 2026, muestreo geoquímico representativo; y para el 24 de marzo de 2027, un muestreo más detallado con la consiguiente caracterización química y mineralógica de las instalaciones que hayan indicado cantidades de MPF que puedan ser económicamente valorizables<sup>30</sup>. Esta base de datos “se creará a más tardar el 24 de noviembre de 2025 y en ella se introducirá toda la información a más tardar el 24 de mayo de 2027. Se difundirá en formato digital y públicamente accesible y se actualizará al menos cada tres años para incorporar la información adicional disponible y las instalaciones recientemente cerradas o identificadas”. En fin, “a más tardar el 24 de noviembre de 2027, los Estados miembros adoptarán y aplicarán medidas para promover la valorización de MPF procedentes de instalaciones de residuos de extracción cerradas que aparecen identificadas en la base de datos”.

Desde la óptica interna, el encuadramiento competencial de estas medidas requiere recordar que la Directiva 2006/21 fue incorporada en España por 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. Y que, al resolver el conflicto positivo de competencias interpuesto contra él, la STC 45/2015, de 5 de marzo, concluyó que el título preferente era el de protección del ambiente bien que “con sólo alguna excepción”. En todo caso, para la ejecución de las previsiones a corto plazo del Reglamento sobre valorización de MPF procedentes de residuos mineros no parecen estar en juego potestades reguladoras (en las que el alcance de las bases estatales podría ser diferente según se amparen en el artículo 149.1.23 o 149.1.25 CE)<sup>31</sup>. En realidad, la recepción de los nuevos “estudios de

---

<sup>30</sup> Interesa retener que estas actividades “se llevarán a cabo dentro de los límites de los ordenamientos jurídicos nacionales relativos a los recursos minerales, los residuos, los derechos de propiedad, la tenencia de la tierra, los efectos en el medio ambiente y la salud, y cualesquiera otras disposiciones pertinentes. Cuando tales factores inhiban las actividades, las autoridades del Estado miembro buscarán la cooperación del explotador o propietario de la instalación de residuos de extracción”.

<sup>31</sup> Dicho sea sin desconocer la conveniencia de adaptar a la LRSCEC la regulación de los residuos mineros en aspectos como los que sugiere MORA RUIZ (2023).

evaluación económica preliminar” que han de presentar los operadores requiere únicamente potestades de ejecución que son de competencia autonómica y que ha de ejercer la “autoridad competente en minería” (artículo 5.1 del Real Decreto 975/2009).

También es meramente ejecutiva y, por tanto, de competencia autonómica, la elaboración de la “base de datos” requerida sobre instalaciones de residuos de extracción cerradas. A este respecto hay que precisar que la DA2ª del Real Decreto 975/2009 ya viene contemplando un “inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones de residuos mineros abandonadas”, 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”. Ese Inventario debía estar operativo desde el 1 de mayo de 2012 y haberse actualizado periódicamente. Con independencia de que omita por el momento referirse a las MPF, lo que importa ahora es recordar que la STC 45/2015 salvó su constitucionalidad con el argumento de que “la disposición controvertida 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, “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”.

#### **4.4. Planes que tengan en cuenta el potencial de ejecución de proyectos de MPF**

El artículo 13.1 del Reglamento establece que “las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de preparar los planes, incluida la zonificación, los planes de ordenación territorial y los planes de uso de la tierra, considerarán la posibilidad de incluir en dichos planes, cuando proceda, disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF”. Y añade que “al considerar incluir dichas disposiciones, se dará prioridad a las superficies artificiales y construidas, a las zonas industriales, a los terrenos abandonados y a las minas activas o abandonadas, incluidas, en su caso, las ocurrencias de minerales identificadas”. Por su parte, el artículo 13.2 del Reglamento agrega que cuando esos planes estén sujetos a evaluación ambiental estratégica y, simultáneamente, a las evaluaciones preceptivas de sus efectos en la Red Natura 2000, “se combinarán ambas evaluaciones”. En aras de la simplificación, “cuando proceda”, esa “evaluación combinada abordará también el impacto en las masas de agua potencialmente afectadas” y “en el medio marino, incluidas las interacciones entre tierra y mar”.

Pese a la escasa precisión del artículo 13.1 del Reglamento, desde la óptica interna parece que el encuadramiento de las medidas requeridas remite a la materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3 CE). En ese ámbito, respetando lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, las competencias de regulación y de ejecución son autonómicas. Cuestión distinta es que, por la ambigüedad con que se formulan, tales medidas requieran efectivamente reformas normativas o puedan adoptarse directamente en los procedimientos de elaboración y revisión de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y de planes de urbanismo. Como se ve, en esta ocasión el cumplimiento de esta obligación, que consiste en “considerar la posibilidad de incluir” en ellos “disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF”, pese a la importancia práctica que reviste [MONTROYA MARTÍN (2020)], no está sometida a plazo.

En cuanto a la obligación de “evaluación combinada” que impone el artículo 13.2 del Reglamento, no hay duda de que su cumplimiento se encuadra en el artículo 149.1.23 CE. A ese respecto, la normativa básica estatal de referencia es la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). En ella ya se contempla que la EAE de este tipo de planes corresponde a las Comunidades Autónomas. Por tanto, si el legislador estima necesario revisar reglas de procedimiento, tendrá que atenerse a los límites impuestos por la STC 53/2017, de 11 de mayo (que, como es sabido, declaró la inconstitucionalidad parcial de la DF8ª LEA con la consecuencia de que numerosas reglas de procedimiento contenidas en la LEA carecen de carácter básico).

#### **4.5. El “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para “proyectos estratégicos”**

Aunque son numerosos y muy relevantes los preceptos que el Reglamento dedica al “proceso de concesión de autorizaciones” para los proyectos estratégicos de MPE<sup>32</sup>, aquí nos limitaremos a señalar las cuestiones que suscitan de mayor interés desde el punto de vista estrictamente competencial.

El primero de ellos es el relativo a lo que la propuesta de la Comisión denominaba “ventanilla única” y que obligaba a los Estados miembros a designar “una autoridad nacional competente”. Los problemas más graves que

---

<sup>32</sup> A este respecto, en las mismas V Jornadas Coimbra-Sevilha la profesora MONTROYA MARTÍN presentó la ponencia titulada “Hacia una regulación común de los procedimientos administrativos para la exploración y explotación de materias primas fundamentales en la Unión Europea” (no publicada por el momento).

aquella redacción podría haber planteado pueden darse por superados porque la redacción final del artículo 9 del Reglamento establece que, “a más tardar el 24 de febrero de 2025, los Estados miembros establecerán o designarán *una o varias autoridades* como puntos de contacto únicos. Cuando un Estado miembro establezca o designe más de un punto de contacto único, garantizará que solo exista un punto de contacto por nivel administrativo correspondiente y fase de la cadena de valor de las materias primas fundamentales” (énfasis añadido).

Por lo demás, al abordar las previsiones sobre “los procesos nacionales de concesión de autorizaciones” de proyectos, hay que empezar advirtiendo que el Considerando 26 indica que “el presente Reglamento no debe impedir que las autoridades competentes racionalicen la concesión de autorizaciones para proyectos en la cadena de valor de las MPF que no sean proyectos estratégicos”<sup>33</sup>. De ahí se desprende que su detallada regulación no se aplica a cualquier proyecto de MPF; la armonización se refiere, en exclusiva, a los “proyectos estratégicos”, que son los relativos a MPE.

En cuanto a éstos, ya se ha adelantado que han de ser declarados como “proyectos estratégicos” por la Comisión Europea. El artículo 7 del Reglamento regula el procedimiento a seguir para ello y, por lo que ahora importa, reconoce un derecho de veto al Estado afectado. En concreto, “sobre la base de una objeción formulada por el Estado miembro cuyo territorio esté afectado por un proyecto propuesto, no se concederá al proyecto el reconocimiento como proyecto estratégico. El Estado miembro de que se trate justificará su objeción durante el debate” en el Comité (artículo 7.8). La cuestión que se quiere plantear es que, desde la óptica interna, debería aprovecharse cualquier cauce para que en la formación de voluntad del representante del Estado español en el Comité se asegure la participación efectiva de las Comunidades Autónomas potencialmente receptoras para tratar de evitar ulteriores conflictos en la autorización y ejecución de tales proyectos.

Una vez reconocidos por la Comisión, los “proyectos estratégicos” quedan automáticamente declarados “de interés público” con todas las ventajas que su “carácter prioritario” conlleva para sus promotores también en lo relativo al acceso a la financiación. Desde la perspectiva del Derecho interno, no resulta necesario reiterar la declaración de ese interés para que las autoridades españolas

---

<sup>33</sup> En la línea ya apuntada para “una racionalización del marco regulador” del conjunto del sector minero en España por MONTOYA MARTÍN (2020: 26). Desde la convicción de que “el factor tiempo constituye una pieza clave de buena regulación de la actividad minera”, este análisis se centró en uno de “los indicadores a tener en cuenta” que es el del “plazo legal de resolución de los procedimientos relativos a los recursos de las secciones C y D de la Ley de minas en las CCAA”. Y, vista la injustificada “heterogeneidad” reinante al respecto, abogaba ya entonces por “repensar el modelo”.

queden obligadas a aplicar directamente esas minuciosas reglas relativas al procedimiento de tramitación de estos “proyectos estratégicos” de MPE y cumplir los mandatos de “facilitar” su tramitación y de “acelerar” su ejecución: accesibilidad en línea a través del “punto de contacto único”, plazos armonizados, procedimiento de evaluación ambiental “coordinado” o “conjunto”, tratamiento singularizado en la evaluación de sus efectos en espacios de la Red Natura 2000, urgencia en la resolución de controversias, incluso judiciales<sup>34</sup>, etc. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, si la normativa interna, tanto estatal como autonómica, fuere incompatible con el Reglamento, debería entenderse desplazada.

Ahora bien, si se reputa oportuno afrontar reformas normativas a este respecto, cabe adelantar que no podrán encuadrarse en la materia relativa al “procedimiento administrativo común” (artículo 149.1.18 CE). Esta posibilidad quedó descartada por la ya citada STC 45/2015. De acuerdo con la doctrina que en ella se recoge, en principio, sólo quien sea titular de las competencias sustantivas estará habilitado para regular los correspondientes procedimientos administrativos en caso de que esto sea necesario. El problema aquí puede estribar en que, teniendo en cuenta las definiciones que aporta el artículo 2 del Reglamento, no todos los “proyectos estratégicos” se encuadrarían en la misma materia a efectos competenciales. Los relativos a “extracción” remitirían, sin duda, al artículo 149.1.25 CE. Y los relativos al reciclado, en principio, al artículo 149.1.23 CE. Pero, salvo que estuvieran sometidos a evaluación de impacto ambiental y/o a autorización ambiental estratégica, algunos relativos al “procesamiento” podrían quedar fuera de ambos títulos (artículo 2.8 del Reglamento). Esto es relevante en cuanto el alcance de lo básico en cada materia no es exactamente el mismo<sup>35</sup>. Y ello sin olvidar que, como se ha dicho, la deducción de contenido básico en la preconstitucional LMi es una operación muy arriesgada que debería siempre abordarse con suma cautela y más en lo que atañe a meras reglas de procedimiento que, en principio, tendrían un carácter meramente supletorio<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> A este respecto, no parece que tenga que entrar en juego el título competencial relativo a “administración de justicia” (artículo 149.1.5 CE). Nótese que el artículo 10.5) del Reglamento dice que “todos los procedimientos de resolución de controversias” y “recursos judiciales relacionados con” autorizaciones para proyectos estratégicos” se “considerarán urgentes”, pero “*en la medida en que el Derecho nacional prevea tales procedimientos de urgencia*” (énfasis añadido).

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, la STC 45/2015 admitió que “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”.

<sup>36</sup> De acuerdo con MONTROYA MARTÍN (2020: 26-39), el orden de prelación de fuentes sería el siguiente: primero, la regulación autonómica propia; segundo, a falta de ésta, “los plazos supletorios especiales de la LMi y de su reglamento” y, tercero y último, “en su

## 5. CONCLUSIÓN

El Reglamento (UE) 2024/1252 es directamente aplicable en cada Estado miembro. Se funda en la base jurídica del artículo 114 TFUE por lo que, formalmente, opera una armonización normativa. Sin embargo, en virtud del principio de autonomía institucional, no altera las reglas internas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Conforme a la doctrina constitucional, esa atribución dependerá del “encuadramiento”, caso por caso, de cada una de las medidas necesarias para su ejecución. A la espera de que esas medidas se vayan concretando, el estudio aquí realizado permite adelantar algunas consideraciones.

Sin duda, habrá que afrontar por fin la tarea siempre postergada de poner al día la preconstitucional legislación estatal de minas<sup>37</sup>. Pero, sin perjuicio de otras posibles reformas, el cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones impuestas en el Reglamento a las autoridades nacionales reclama competencias fundamentalmente ejecutivas. En ese plano, el Estado tendrá que esmerarse en las funciones de coordinación que le corresponden. Pero las Comunidades Autónomas han de ser conscientes del protagonismo que adquieren y, por consiguiente, de la necesidad de reforzar al máximo y con urgencia sus medios materiales y humanos para no incurrir en incumplimiento del Derecho de la Unión Europea sobre MPF, en general, y sobre MPE, en particular.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. Las actividades extractivas: sector crítico estratégico del nuevo modelo energético. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 14 de marzo de 2022. Disponible en:

---

defecto, el plazo supletorio común de los 3 meses de la LPAC”. Tras identificar y comparar “la diversidad de normas autonómicas en las que se pueden regular”, concluía esta autora señalando que “en España hay un amplio margen de mejora regulatoria de los procedimientos de otorgamiento de los permisos mineros”.

<sup>37</sup> Compromiso ya asumido por la “Hoja de Ruta” que, entre otras, propone la “mejora del marco regulatorio de Minas y su cumplimiento” (Medida 2) o la revisión del Real Decreto 975/2009 (Medida 6). LÓPEZ FRAILE (2024: 139) da cuenta de “la Consulta Pública para una nueva Ley de Minas que se anunció en noviembre de 2022 por el Ministerio”; es decir, antes de conocerse la Propuesta del Reglamento aquí comentado. En su opinión, “la opción técnico-jurídica más adecuada” para la adaptación pendiente, “pasa por una revisión a conciencia”, que no sustitución, “de la LM de 1973 y la aprobación de una nueva Ley de Fomento de las Materias Primas Minerales Fundamentales que sustituya a la Ley de Fomento de la Minería de 1977” (ídem: 140-157).

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-las-actividades-extractivas-sector-critico-estrategico-del-nuevo-modelo-energetico/> (Fecha de último acceso 10/06/2024)

LÓPEZ FRAILE, Luis. La legislación minera española en la transición hacia un nuevo modelo de economía sostenible: Reflexiones en el 50 aniversario de la Ley de Minas de 1973. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 57, 2024, pp. 99-162.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. ¿Por qué la República de Irlanda está en el top del índice de atractivo regulatorio de los permisos mineros? Un análisis del factor tiempo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI. Núm. 1, 2020.

- *Minería extractiva, planificación territorial y urbanismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

- *Minería y medio ambiente en el siglo XXI. Una visión global y de derecho comparado*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021.

MORA RUIZ, Manuela. Actividades extractivas, gestión de residuos y economía circular: la oportunidad de revisión de un modelo especial ante la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 63, 2023.

MOREU CARBONELL, Elisa. *Minas. Régimen jurídico de las actividades extractivas*, Valencia: Tirant lo Blanch. 2001.

- Marco jurídico de la minería urbana. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 51, 2022, pp. 23-44.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Balance crítico de los planes y medidas de la Unión Europea para la economía circular: instrumentos, expectativas y realidad. En X. VENCE DEZA (dir.). *Economía circular transformadora y cambio sistémico. Retos, modelos y políticas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2023, pp. 525-565.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (dir.). *Técnicas jurídicas para la economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Restricciones a la comercialización de productos de plástico y unidad de mercado. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 58, 2022, pp. 58-127.