

Milton Fernando Montoya Pardo (Director - Editor)



ANUARIO IBEROAMERICANO DE DERECHO MINERO

VOL. II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA
EN EL SECTOR MINERO IBEROAMERICANO



Universidad
Externado
de Colombia

ANUARIO IBEROAMERICANO EN DERECHO MINERO
VOL. II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA
EN EL SECTOR MINERO IBEROAMERICANO

MILTON FERNANDO
MONTÓYA PARDO
(Director - Editor)

**ANUARIO IBEROAMERICANO
EN DERECHO MINERO**

VOLUMEN II
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y CONSULTA PREVIA EN EL SECTOR
MINERO IBEROAMERICANO**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Anuario iberoamericano de derecho minero : participación ciudadana y consulta previa en el sector minero iberoamericano. Volumen 11 / Esteban F. Fresno Rodríguez [y otros] ; Milton Fernando Montoya Pardo (director - editor). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2022. -- Primera edición.
259 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587909159 (impreso)

1. Consulta previa -- Aspectos jurídicos -- Chile 2. Minas de litio -- Aspectos jurídicos -- España 3. Indígenas de Argentina -- Aspectos jurídicos 4. Derecho minero -- Chile 5. Participación ciudadana -- Ecuador I. Montoya Pardo, Milton Fernando, director, editor, autor II. Universidad Externado de Colombia, III. Título

348.3

SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. Área de Procesos Técnicos. EAP.
octubre de 2022

ISBN 978-958-790-915-9

© 2022, MILTON FERNANDO MONTOYA PARDO (DIRECTOR - EDITOR)

© 2022, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (+57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2022

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA*
ANTONIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ**

*Apuntes (provisorios) para un análisis de los conflictos
jurídico-ambientales de la minería del litio en España,
a la luz del principio de participación pública*

RESUMEN

La relevancia que ha cobrado el litio en España como mineral estratégico debe tomarse en consideración para acelerar la transición energética de los modelos industriales; en particular, del automóvil. Los proyectos mineros o industriales requieren estabilidad, transparencia y participación de los ciudadanos para facilitar su aprobación. Para permitir el desarrollo de las Directivas europeas y aprovechar la oportunidad financiera europea es necesaria la cooperación activa entre empresas e instituciones gubernamentales. El marco legislativo español y las Comunidades Autónomas deben facilitar el desarrollo industrial sostenible sin desatender ni obstaculizar la justicia energética.

PALABRAS CLAVE

Litio, justicia energética, urbanismo, participación pública, vehículo eléctrico.

KEYWORDS

lithium, energy justice, urban planning, public participation, electric vehicle.

I. PLANTEAMIENTO

Para este artículo se realiza un análisis sobre la importancia del litio; además de un análisis casuístico sobre los proyectos de explotación de este mineral, existentes en España. Posteriormente, se realiza un análisis normativo de la controversia a la luz de la participación ciudadana. Se aborda el tema de los conflictos jurídicos y ambientales de la minería del litio en España a la luz de la participación ciudadana.

Presentamos en este capítulo algunas hipótesis de trabajo para la investigación futura acerca del régimen jurídico de la minería del litio en España.

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería. Contacto: iguayo@ual.es

** Estudiante del Grado en Ciencias Ambientales de la Universidad Autónoma de Madrid. Contacto: antonio.gzls.snchz@gmail.com

El litio es un recurso mineral de principal orden en el futuro energético del mundo¹. El caso del litio en España reviste especial interés para el estudio de la participación pública en las actividades mineras, pues un permiso de investigación vigente fue declarado nulo (mediante una revisión de oficio), por la violación, precisamente, de las normas de participación pública. La contribución proporciona también algunos materiales principales para un futuro análisis. Tras exponer la relevancia del litio y sus usos (epígrafe 2), los apartados 3 y 4 resaltan la importancia minero-industrial del litio en España. Abordamos el estudio de un proyecto controvertido en el término municipal de Cáceres (Extremadura) en el epígrafe 5 y exponemos otros proyectos existentes en el epígrafe 6 y brindamos una hipótesis principal de trabajo en el apartado conclusivo número 7.

2. EPÍGRAFE: LA RELEVANCIA DEL LITIO PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. USOS PRINCIPALES

El litio es un mineral relativamente abundante en la corteza terrestre, aunque solo un pequeño porcentaje es de interés industrial por su sencilla accesibilidad. Entre los depósitos y agregados de litio comunes destacan las pegmatitas y salmueras por su alto contenido en litio y por su creciente interés económico debido a la facilidad de extracción de su mena, reduciendo gastos energéticos².

Se trata del metal más ligero, el menos denso y con características singulares, como un alto potencial electroquímico, que le han permitido adherirse a la industria energética durante los últimos años en forma de baterías para computadoras y vehículos eléctricos.

No obstante, no todo son beneficios. El litio es un recurso no-renovable y el proceso de extracción de los materiales es contaminante. Estudios, como el de G. Goonan (2012), advierten de la posibilidad de una escasez prematura de este recurso.

1 España es un pequeño productor, en comparación con Bolivia, Chile y Argentina, que forman el “triángulo del litio”: Florencia Heredia, Agustina L. Martínez y Valentina Surraco Urtubey. *The importance of lithium for achieving a low-carbon future: overview of the lithium extraction in the ‘Lithium Triangle’*, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 38:3, (2020): 213-236. DOI: 10.1080/02646811.2020.1784565

2 D. General de política Industrial, 1986.

Los usos más comunes del litio incluyen los siguientes: la cerámica, las baterías y grasas lubricantes, aunque podemos encontrar litio en vidrios, polímeros, productos de la construcción y productos farmacéuticos³.

El litio es reciclable en su totalidad, el problema es que algunos métodos químicos usados en procesos de manufacturación, como en el caso de ciertas baterías eléctricas, hacen que el reciclaje sea aún más costoso y el precio final del producto reciclado no cubre los gastos de recogida, transporte, clasificación, triturado, neutralización de elementos peligrosos, fundición y purificación de los metales valiosos. Por ello, uno de los problemas más importantes del vehículo eléctrico es que no se tiene en cuenta el futuro reciclaje de las baterías en su etapa de diseño, lo que dificulta y encarece su reciclaje⁴.

La venta global de vehículos eléctricos aumentó en un 41 % para 2020 y Europa pasó a ser el mayor mercado de vehículos eléctricos, superando por primera vez a China, cobrando así, las baterías de litio, una gran trascendencia en Europa⁵.

La capacidad de fabricación de baterías de Europa alcanzó el 6,6 % en 2018, y se espera que aumente a 17,2 % en los próximos 10 años⁶.

Existen muchos tipos de baterías de litio, algunas de las cuales contienen litio metálico y no son recargables; otras aportan mucha más energía por unidad de masa, y las más modernas utilizan complejos de litio, formados por interacciones químicas con otros compuestos⁷.

Las baterías de litio modernas (Li-ion), a diferencia de las baterías tradicionales de níquel, sodio y plomo, cuentan con una alta eficiencia energética y soportan un gran número de recargas.

Esto hace que sean una opción favorable para transportes ante las preocupantes huellas de carbono de la industria del automóvil. Se añade a ello, con la tecnología actual, que estas baterías al finalizar su vida útil se pueden reciclar en nuevas baterías de litio.

Con la proliferación de los vehículos eléctricos, la demanda del litio está aumentando notablemente y, con los inevitables efectos negativos que esto conlleva, hay cada vez más presión hacia los gobiernos para que se fomenten

3 Geological Survey, 2010.

4 L. Gaines, 2014.

5 Global EV Outlook 2021, International Energy Agency.

6 Espí, J. A., de la Torre, L. y Romero, P., 2021.

7 Dühnen *et al.*, 2020,

acciones políticas que fortalezcan y alienten la reutilización y el reciclado de las baterías de litio⁸.

3. HORIZONTE PARA LAS BATERÍAS DE LITIO EN ESPAÑA

España ha expresado un fuerte interés por las baterías eléctricas ante la UE, catalizado principalmente por la existencia del instrumento europeo: Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI) y de los fondos europeos de inversión⁹.

Recientemente, el Gobierno español ha tomado la iniciativa de crear un consorcio público-privado junto con las conocidas empresas Volkswagen, Seat e Iberdrola, y otras que se irán sumando a lo largo de este año, desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para la creación de una fábrica de baterías de litio. Se situará en Martorell, Barcelona, y tendrá como objetivo liderar la transición al vehículo eléctrico en España. La ministra subraya la importancia de la industria como impulsor de la modernización del modelo productivo para promover la innovación mediante competencia y hacer una economía más resiliente¹⁰.

Para garantizar el acceso a las materias primas en la Unión Europea, se toma iniciativa a través del lanzamiento en 2017 de la Alianza Europea por las baterías y la más reciente, en septiembre de 2020, la Alianza Europea de Materias Primas (ERMA).

La UE presentó en 2020 el Plan de Acción sobre Materias Primas Críticas, lo que es un intento de liberarse de las dependencias en otros países para la adquisición de materias primas fundamentales y estratégicas, premeditadas para sectores tecnológicos e industriales, con una lista entre la que podemos encontrar al litio.

Empresas de varios Estados miembros están participando ya en la Alianza Europea de Baterías, lo que les permite beneficiarse de financiación del sector privado, nacional y de la UE, tanto para la explotación de las materias primas como para su transformación en Europa¹¹.

8 L. Harland, 2016.

9 Gillet, G., 2020.

10 Expansión, 2021.

11 European Commission, 2020.

El Gobierno español va a introducir próximamente fondos europeos provenientes del mecanismo europeo *Next Generation EU*. Se calcula que alrededor de 4295 millones de euros se van a destinar a la industria de la automoción eléctrica, distribuidos por todos sus sectores, desde investigación y desarrollo hasta extracción de materias y fabricación de baterías¹².

Esto brinda una oportunidad única para la promoción de proyectos en relación con los vehículos eléctricos, la fabricación de baterías de litio e incluso la minería de este.

4. LA MINERÍA DEL LITIO EN ESPAÑA

4.1. MINAS EXISTENTES

España ha sido tradicionalmente un país con una elevada tasa de actividad minera; sin embargo, en los últimos 40 años, esta ha decaído debido al cierre de las principales centrales térmicas de carbón. El cierre, debido a la situación de dificultad económica de las empresas y la controversial contaminación de la que eran responsables, incapaz de cumplir con los requisitos de las directivas promovidas en la UE, vino acompañado de un impulso al sector de las energías renovables. Surgió entonces un interés particular en los proyectos de energías sostenibles, tanto iniciativas públicas como privadas.

La minería de litio en España ha sido escasa o nula; desde que se descubrieron los posibles yacimientos que alberga la zona centro-ibérica, pocos proyectos se han llegado a poner en marcha¹³.

En España son diversos los yacimientos de litio existentes provenientes de rocas ígneas, estando los más importantes en Badajoz (Albuquerque), en Barcelona (Sierra de Montseny, en Cáceres) (La Nava, Trasquilón y Valdeflores), en Gerona (Cadaqués) y La Coruña (Boira), algunos de los cuales se han intentado explotar en el pasado por la presencia añadida de materiales preciosos.

¹² U. Mezcua, 2021.

¹³ Julivert *et al.*, 1972.

4.2. EL LITIO, MINERAL DE LA SECCIÓN C DE LA LEY DE MINAS

La ley vigente en España en materia de derecho minero es la Ley núm. 22/1973, de 21 de julio¹⁴, de Minas (en adelante, LMi). Los recursos minerales se clasifican legalmente de acuerdo con las Secciones A, B, C y D. Las dos últimas son la de mayor valor económico. La Sección C está formada por todos aquellos yacimientos minerales y recursos geológicos que no se encuentren incluidos en las secciones A y B y puedan ser susceptibles de aprovechamiento de acuerdo con lo establecido en la ley. En definitiva, en la Sección C se encuentran los minerales propiamente dichos, como el litio. La Sección D está formada por los diferentes tipos de carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.

5. PROYECTOS MINEROS DEL LITIO, CONTROVERTIDOS MEDIOAMBIENTALMENTE. EN PARTICULAR, EL PROYECTO DE SAN JOSÉ DE VALDEFLORES (CÁCERES, EXTREMADURA)

Ciertos proyectos de minería en España han generado controversia entre ciudadanos, gobierno y empresas. Esto se debe a la confrontación de intereses entre asociaciones civiles, juntas y alcaldías y empresas, que suelen retrasar acuerdos e incluso interrumpir proyectos ya puestos en marcha. Este es el caso del proyecto de San José de Valdeflores, en Cáceres, Extremadura.

5.1. EXPOSICIÓN DEL PROYECTO Y DE LAS CONTROVERSIAS

La empresa *Infinity Lithium Corporation* junto a *Tecnología Extremeña del Litio* han puesto en marcha un proyecto: San José Lithium Project, que desarrollará una mina a cielo abierto, con tratamiento y refinado *in situ*

¹⁴ Ley de 22/1973, del 21 de julio, de Minas (Boletín Oficial del Estado núm. 176, de 24 de julio de 1973).

para producir hidróxido de litio, elemento esencial en las baterías eléctricas modernas. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Comisión Europea que, tras declarar el litio como materia prima estratégica, otorga acceso a fondos europeos de inversión a la empresa.

Se planea iniciar un conjunto de minas a cielo abierto en las que se llevarían a cabo el tratamiento y refinado de materiales *in situ*, para producir hidróxido de litio de gran calidad. Su finalidad es la de impulsar la cadena de suministro europea de vehículos eléctricos.

El método de extracción de minería a cielo abierto para el litio puede variar según las características del yacimiento desde un arranque con martillos neumáticos, hasta la perforación sistemática y explotación a gran escala, siendo esta última la que conlleva un mayor impacto ambiental¹⁵.

Algunos estudios, como muestra W. Liu (2020), correlacionan fuertes impactos en las reservas de agua de las localidades cercanas a zonas de minería del litio, teniendo como consecuencia la reducción significativa de este recurso.

El proyecto tenía como objetivo la puesta en marcha de una planta de procesado por un periodo de 32 años, un permiso de investigación y finalmente un permiso de explotación. Según la empresa, este proyecto disminuiría la huella de carbono que acarrea el proceso de fabricación de las baterías de litio y los diversos transportes de materiales a los que se enfrentaría la industria si no se llevase a cabo.

En su propuesta, la empresa alcanzaría hasta los 20 años con el proceso de minería y almacenamiento y, en una tercera, hasta los 32 años de vida total con el procesado de acopios, en continua rehabilitación.

Su aprobación por la Junta de Extremadura supondría una previsión de ingresos de cerca de 6000 millones de euros, la creación de 310 puestos de trabajo durante los dos años que dure la construcción de la planta y de 195 durante las tres décadas de extracción del hidróxido de litio.

En su proyecto, una de las ideas que desarrolla la empresa es la recuperación del terreno afectado por el proyecto, con una etapa final de rehabilitación para que cuando acabase la concesión se iniciase un proceso de reforestación de la zona.

15 D. General de política Industrial, 1986.

Los residuos producidos tras el proceso de lixiviación y filtración serían relaves apilados secos¹⁶.

Situándose tan solo a dos kilómetros del núcleo urbano de Cáceres, ciudad Patrimonio de la Humanidad, y a otros dos kilómetros del valle de Valhondo, conocido en la localidad como la sierra de la Mosca, ha provocado las protestas de los ecologistas y vecinos de la zona, que recogieron hasta 35 000 firmas en contra.

Ecologistas en Acción, junto a la Asociación de vecinos Sierra de la Mosca, así como otros grupos ecologistas presentaron un recurso ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura. Se inició así un largo trámite de continuados recursos por parte de las asociaciones ecologistas y la empresa.

A pesar de los varios intentos de la empresa por hacer el proyecto ecológicamente viable, llegó a denegarse en 2019 por la Junta de Extremadura, con el pretexto de actividades ilícitas realizadas por la empresa mientras no se había aprobado el proyecto.

Aun así, la empresa no quería dar por perdida la oportunidad y tras cumplir sus sanciones, presentará otra nueva versión del proyecto.

Las opiniones contrarias al proyecto alegan que, con el proceso de minería a cielo abierto, la zona tendría que enfrentarse a situaciones de contaminación atmosférica grave y riesgo sanitario para la población, que se encuentra a tan solo 2,5 kilómetros del casco urbano de Cáceres, en la sierra de la Mosca, con costes sociales que no están dispuestos a pagar.

Según un informe del CSIC¹⁷ las partículas de polvo generadas en el proceso de trituración primaria tienen alto riesgo de afectar al sistema respiratorio con consecuencias desde leves hasta muy graves.

5.2. LA CONTROVERSIA EN TÉRMINOS JURÍDICOS

5.2.1. ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con el art. 149, 1, 25.^a, de la Constitución Española¹⁸, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético. Esto

16 Infinity Lithium Corporation, 2019.

17 X. Querol *et al.*, 2012.

18 Constitución Española de 1978 (Boletín Oficial del Estado núm. 311, 29 de diciembre de 1978).

significa que al Estado le compete la potestad para aprobar las normas básicas de la materia minera y a las Comunidades Autónomas les compete la aprobación de normas sobre aspectos no básicos de la materia relativa al régimen minero (todo el territorio español está dividido en 17 Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). Dado que es la propia norma básica estatal la que define qué aspectos son básicos, el espacio para que las Comunidades Autónomas ejerciten su competencia normativa es limitado. El Tribunal Constitucional controla que el Estado no se exceda en la definición de aquello que ha de reputarse básico. Sin embargo, la competencia ejecutiva dirigida a la aplicación de la normativa minera pertenece, esencialmente, a las Comunidades Autónomas, quienes son las que otorgan los pertinentes permisos y concesiones, salvo que, de modo excepcional, corresponda al Estado.

Dado que las principales controversias en torno a la minería del litio tienen lugar en la Comunidad Autónoma de Extremadura, señalamos, a continuación, aquello que dispone en materia de minas el Estatuto de Autonomía para Extremadura, aprobado mediante Ley Orgánica núm. 1/2011, de 28 de enero¹⁹. Establece las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de minas. De acuerdo con el art. 9 la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas sobre industria, salvo lo regulado al respecto en la legislación general sobre seguridad, sanidad, defensa, minas e hidrocarburos. El art. 10 dispone que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen minero y energético e instalaciones radioactivas de segunda y tercera categorías.

Mediante Real Decreto núm. 1136/1984, de 29 de febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de industria, energía y minas²⁰. Entre otras cuestiones, se especifica que en materia de minería se traspasa a la Comunidad Autónoma la competencia para el otorgamiento de los permisos de exploración, de investigación y de las concesiones de explotación de recursos de la sección C de la repetida Ley, y de la sección D establecida en la Ley 54/1980, del 5 de noviembre, solicitados en terreno totalmente dentro de su territorio.

19 BOE núm. 25, del 29 de enero de 2011. Se trata de una Ley que reforma el Estatuto de 1983, reforma que refunde con el texto original del Estatuto.

20 BOE núm. 146, del 19 de junio de 1984.

La STC núm. 235/2015, del 5 de noviembre de 2015, declara inconstitucional el 47 de la Ley núm. 13/2005, del 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, que declaró que todo el territorio de las islas no era registrable, a efectos de la explotación de los recursos de la Sección C.

No obstante, además de que tal finalidad medio ambiental no aparece explicitada como tal en la norma, la declaración genérica de todo el territorio de una Comunidad Autónoma como no registrable no es una medida proporcionada, y que permita ‘armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos’.

Como ha exigido nuestra doctrina, precisamente, en la citada STC 64/1982. Por tanto, si bien este Tribunal (STC 64/1982, FFJJ 5 y 6; SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre) ha venido admitiendo que las Comunidades Autónomas puedan imponer deberes y cargas para el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones mineras, con la finalidad de proteger el medioambiente, siempre que estas sean razonables y proporcionadas al fin propuesto, ha considerado contrario al orden constitucional de distribución de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, el establecimiento de prohibiciones genéricas, absolutas e incondicionadas, como son las que se contemplan el precepto controvertido. En ese sentido, la STC 106/2014, FJ 8 a) recuerda que

De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético», que es lo que ha sucedido en el presente caso.

5.2.2. NORMATIVA A CONSIDERAR

Además de la LMí, ya referenciada²¹, han de tenerse presente las siguientes normas: a) Ley 6/1977, del 4 de enero, de Fomento de la Minería; b) Ley

²¹ Véase epígrafe 4.2. La LMí fue modificada por el Real Decreto Legislativo núm. 1303/1986, del 28 de junio, de Adaptación al Derecho de las Comunidades Europeas del título VIII sobre Condiciones para ser titular de derechos mineros

núm. 54/1980, del 5 de noviembre, de modificación de la LMi, con especial atención a los recursos minerales energéticos; c) Real Decreto núm. 2857/1978, del 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería; y d) Real Decreto núm. 975/2009, del 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras²².

5.2.3. CRONOLOGÍA

Las actuaciones jurídico-administrativas llevadas a cabo hasta el momento son las que, a continuación, se consignan.

Mediante Resolución de 21 de junio de 2016, el Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres declaró admitida definitivamente la solicitud del permiso de investigación “Valdeflores” a favor de la empresa Valoriza Minería S.L.U.

Mediante Resolución del 13 de octubre de 2016, del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres, se otorgó a la empresa Valoriza Minería S.L.U el permiso de investigación “Valdeflores” que posteriormente fue transmitido a la empresa Tecnología Extremeña del Litio S.L.U.

La Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental (ACIMA) solicitó la revisión de oficio del permiso otorgado (“Valdeflores”), a lo que, mediante Resolución del 29 de mayo de 2019, la anterior Consejería de Economía e Infraestructuras declaró la nulidad de la Resolución del 13 de octubre de 2016 del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres, de otorgamiento del permiso de investigación denominado “Valdeflores” y la autorización del Plan de Restauración correspondiente. Se ordenó retrotraer las actuaciones para que se llevara a cabo el trámite de información pública. Y se ordenó, igualmente, cancelar la solicitud de concesión de explotación, pues el permiso había sido declarado nulo.

En cumplimiento de la Resolución que declaró nulo el permiso, se procedió a dar trámite de información pública a la solicitud del Permiso de Investigación, mediante anuncio del 30 de septiembre de 2019, del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres, del permiso de

22 BOE núm. 143, del 13 de junio de 2009.

investigación “Valdeflores”, en el término municipal de Cáceres. Se hizo así en cumplimiento del art. 70, 2 del Reglamento General para el régimen de la minería, aprobado por el Real Decreto núm. 2857/1978, del 25 de agosto.

El permiso de investigación fue finalmente denegado porque las técnicas mineras de sondeos mecánicos son consideradas como extractivas por el Plan General Municipal de Cáceres y, por tanto, prohibidas en toda la superficie del permiso solicitado, al considerarse altamente impactantes y lesivas para la protección del suelo. Frente a la denegación, la empresa interpuso recurso de alzada.

No obstante, la empresa continuó adelante con otra solicitud de permiso (restringido), llamada “Ampliación a Valdeflores”, limitado a las zonas donde estas actividades sí están permitidas.

Mediante anuncio del 30 de septiembre de 2019, del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres, se propone resolución favorable al plan de restauración presentado por la empresa para el Permiso de Investigación y su Plan de Restauración, denominado “Ampliación a Valdeflores” (sin perjuicio de las alegaciones que pudieran ser presentadas en el periodo de información pública y de los informes o condicionados que pudieran presentar los organismos consultados).

Mediante Resolución del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera de Cáceres de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, de 21 de diciembre de 2020, se otorgó, a favor de la empresa Tecnología Extremeña del Litio, S.L.U., el Permiso de Investigación y su Plan de Restauración, denominado “Ampliación a Valdeflores” (los recursos a investigar son todos los de la Sección C), especialmente litio, estaño y wolframio). En el permiso se excluyen expresamente las actividades extractivas prohibidas por el PGM en los terrenos calificados como suelos urbanos y urbanizables, los suelos no urbanizables de protección de masas forestales y los suelos no urbanizables de protección de montaña en grado 2. Estos terrenos excluidos abarcan, entre otros, la antigua mina de San José, la cumbre de Cerro Milano y las estribaciones de la sierra de Portanchito. De esta forma, el permiso de investigación que inicialmente comprendía 45 cuadrículas mineras, en torno a 1329 hectáreas, se limita para actividades extractivas a 475 hectáreas. La superficie restringida, 854 hectáreas, representa el 64,3 % de la superficie total del permiso. En la superficie afectada por esos tipos de suelo no se pueden ejecutar trabajos con maquinaria pesada (sondeos mecánicos y/o

calicatas), limitándose a trabajos como creación de bases de datos, estudios de teledetección y cartografía geológico-estructural, reconocimientos y estudios geofísicos aeroportados y terrestres en los que no es preciso la utilización de técnicas mineras. Frente al otorgamiento, varias personas y asociaciones interpusieron recurso de alzada.

La empresa promotora del permiso que fue declarado nulo en 2019 había solicitado también autorización para una planta de concentración de litio asociada a una explotación minera. Pues bien, mediante Resolución del 6 de abril de 2021, la Dirección General de Sostenibilidad de la Consejería para la Transición Ecológica acordó el archivo de la solicitud de autorización ambiental unificada presentada por la empresa Tecnología Extremeña del Litio, pues el permiso para la actividad sustantiva había sido declarado nulo.

El 15 de julio de 2021 la Dirección General de Industria, Energía y Minas desestimó el recurso de alzada presentado frente a la resolución que denegaba el permiso de investigación “Valdeflores”, así como los nueve recursos de alzada presentados a la resolución que otorgaba el permiso de investigación “Ampliación a Valdeflores” (Agrupación Suertes de Santa María, Asociación Salvemos la Montaña, ACIMA-ADENEX, Ecologistas en Acción, la Asociación de Vecinos “Sierra de la Mosca”, Serrezuela Solar XXI y dos particulares). Se confirman así las resoluciones anteriores.

6. OTRAS EXPLOTACIONES MINERAS DE LITIO EN ESPAÑA

Existe otro proyecto minero en la misma comunidad de Extremadura, situado cerca de la localidad de Cañaveral, en Badajoz, una antigua mina de estaño que podría ser reabierta por la empresa Lithium Iberia con el objetivo de transportar minerales de litio existentes a una fábrica de baterías de Badajoz que quiere instalar la empresa Phi4Tech y a la fábrica de Barcelona también para baterías de litio.

Otro de los proyectos españoles relacionados con el litio y que está en desarrollo es el de Alberta, elaborado por *Strategic Minerals Spain*, situado en la zona de Orense, Galicia, en la comarca del Ribeiro, donde ya existían yacimientos de algunos minerales explotados entre los años 1940 y 1980.

Este proyecto consiste en realizar un estudio en profundidad de la zona, con la finalidad de precisar las cantidades de minerales que son extraíbles. Aunque cuentan con datos de sondeos realizados en estudios anteriores,

requieren una mayor precisión instrumental para poder plantear el proyecto ante la Junta de Castilla y León. Un informe técnico de la empresa *Scott E. Willson consulting Inc.* (2011), nos ofrece cantidades aproximadas e inferidas de los materiales que podemos encontrar en el lugar de estudio, en las que aparece la cifra de 2038 partes por millón de litio.

La propuesta inicial Alberta I fue denegada bajo un informe negativo emitido por la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, en 2013, alegando la presencia cercana de acuíferos de gran importancia para la industria agraria y ganadera de la zona²³.

La zona afectada de la comarca de Ribeiro alcanza las 1490 hectáreas y, tras la negativa del informe, se reorganizaron los puntos de instalaciones en superficie, así como los depósitos de escombros y se añadió un informe ambiental, presentando así un nuevo proyecto a la administración, Alberta II.

El proyecto de Alberta II no ha generado tanto rechazo entre los habitantes de la zona, probablemente debido a la claridad de la empresa en sus informes, ya que se compromete a garantizar el mínimo impacto ambiental posible y en la salubridad de las personas, que ha sido apoyado con puestos y videos informativos sobre la investigación; su cercanía al ciudadano y la buena comunicación con las instituciones competentes han abierto paso a este proyecto de investigación; aunque no se ha aprobado aún el permiso de investigación por demoras administrativas.

7. PARTICIPACIÓN PÚBLICA, JUSTICIA ENERGÉTICA Y MINERÍA DEL LITIO. HIPÓTESIS

A modo de conclusión y sumatorio de los argumentos previamente expuestos, la minería de litio en España ha sido un proceso ralentizado y desorganizado, principalmente por la inseguridad social acerca de los efectos adversos de la contaminación y por el delicado sistema de concesiones español en un contexto de autonomía y comunidades autónomas. Sin embargo, con la presión de la UE tras la declaración del litio como materia prima crítica, el apoyo financiero europeo y privado, y la presencia de yacimientos de litio accesibles, es probable que en los próximos años encontremos en España nuevos proyectos aprobados relacionados con la incorporación del litio al

23 Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2013.

mercado europeo de vehículos eléctricos; debido a una alta demanda de baterías Li-ion, tanto para nuevos vehículos como para repuestos de vehículos ya lanzados.

Hemos escogido el caso del litio en Extremadura para mostrar de qué manera la necesidad de la participación en la actividad minera ha adquirido una importancia creciente. La propia evolución de la sociedad y la consolidación de valores sociales medioambientales ha empujado a perfeccionar las técnicas jurídicas de la participación. Precisamente por una violación de las normas de participación, un permiso minero sobre el litio fue declarado nulo y hubo que darse comienzo al proceso. La participación, en este caso, estaba fundamentada en dos grupos normativos que hicieron intersección: el grupo normativo del urbanismo y el grupo normativo de la actividad minera. La movilización social consiguió hacer rectificar decisiones ya adoptadas. Al mismo tiempo, el problema se refiere a un mineral de valor estratégico para la transición energética. De esta forma, surge la *participación en la transición energética*, entendida en un sentido amplio.

La llamada transición justa ha ido adquiriendo un sentido unívoco, limitado a la necesidad de compensar económicamente a aquellas regiones (sus pobladores y sus economías) donde las minas de carbón se van a cerrar o donde se van a clausurar centrales térmicas de generación eléctrica mediante carbón. Se trata de una visión un tanto estrecha de los múltiples aspectos implicados en una transición energética justa. Esta es la visión estrecha de la reciente Ley española de Cambio Climático y Transición Energética, la Ley núm. 7/2021, del 20 de mayo²⁴. Obedece a la idea equivocada de que una vez lleguemos a la meta de esa transición (un mundo ideal –pero posible– de electrificación mediante energías renovables) no habrá problemas medioambientales, ni de otro tipo, que hayan de solventarse con criterios de justicia. En el lenguaje político propio de la lucha por la justicia, dentro del sector energético, tiene un lugar destacado las referencias tanto al acceso universal a unos servicios energéticos modernos como a la eliminación de aquellas energías contaminantes cuyo consumo produce un calentamiento global y un peligroso cambio climático para el planeta tierra. En ese lenguaje político parece olvidarse que en esa meta a la que se quiere llegar con la transición, surgen otros problemas que apelan a la justicia y que el derecho debe tratar de arreglar.

24 BOE núm. 121, del 21 de mayo de 2021.

El caso de la minería del litio ilustra en toda su crudeza la necesidad de revisar el concepto y el sentido de la justicia energética. El litio es de importancia vital para la construcción de baterías que puedan ser utilizadas en los coches eléctricos. En la transición energética, la movilidad sostenible se identifica con el coche eléctrico (con olvido, por cierto, de que no todo el transporte se puede electrificar con facilidad, como el marítimo y de que hay otra movilidad sostenible, distinta de la eléctrica, como los biocombustibles e, incluso, el gas natural vehicular). A pesar de su carácter estratégico en favor de una mejora medioambiental (la movilidad eléctrica), la extracción produce daños para el medioambiente. En el caso de la mina existente en el término municipal de Cáceres, su extracción afecta negativamente a un espacio natural protegido, muy próximo a la ciudad.

El problema queda así planteado en toda su radicalidad, en términos tan antiguos como la industrialización misma: ¿qué bien jurídico prevalece? ¿la minería del litio, de tanta riqueza para el futuro? ¿o la protección del paisaje y del ecosistema donde se encuentra radicada? En tiempos pretéritos, la respuesta social y jurídica habría sido, normalmente, la siguiente: ¿por qué desaprovechar un recurso que puede generar riqueza para la región donde se encuentra ubicado? Con demasiada frecuencia hemos visto en la historia contemporánea respuestas a ese dilema (progreso económico vs. protección del ecosistema) inclinadas decididamente a favor del *progreso*. Ocurre, sin embargo, que en el momento presente la conciencia social y el derecho, que recoge (más o menos fielmente) esa conciencia social, parecerían más inclinados hacia la maximización de la protección medioambiental.

Lo novedoso y significativo de la cuestión es que el conflicto planteado en Cáceres lo es entre dos bienes jurídicos de naturaleza medioambiental: el bien jurídico (medioambiental) representado por un espacio natural protegido y el bien jurídico (igualmente medioambiental) representado por el litio, materia prima imprescindible para la construcción de baterías para los coches eléctricos. En un mundo globalizado como el nuestro, el análisis del impacto ambiental no está ya localizado solo, o exclusivamente, en un ámbito geográfico delimitado (local o nacional), sino que han de llevarse a cabo análisis globales. El caso de los biocombustibles lo ejemplifica completamente: ¿de qué sirve que los conductores de coches de países civilizados usen biocombustibles que emiten menos partículas contaminantes, si para la fabricación de ese biocombustible se han llevado a cabo amplias deforestaciones en varios países del mundo o se han cerrado amplias superficies para

la producción de alimentos, utilizadas ahora para la siembra y recolección de materias primas (como el maíz transgénico) aptas para producir esos biocombustibles? Por esta razón la Unión Europea ha introducido estrictos criterios de sostenibilidad en la última directiva sobre energías renovables²⁵.

Desde la perspectiva que proporciona un análisis global, es lícito dejar planteada la hipótesis de que la justicia energética podría llegar a justificar la imposición de un daño sobre el espacio protegido donde se encuentra una mina de litio, cuando se lleva a cabo un balance con los beneficios medioambientales que se derivan de la generalización de la movilidad eléctrica. Planteamos esta hipótesis, conscientes de que una de las partes implicada en el conflicto entiende que los daños derivados de la mina no son solo de tipo paisajístico. Aún conscientes de que la hipótesis no es tan sencilla como la hemos formulado, creemos que es conveniente hacerlo así, para ilustrar que la implantación de un nuevo modelo energético (electrificado, con coches eléctricos) también suscita problemas medioambientales. En las últimas décadas, la lucha por la justicia energética ha supuesto la lucha por la distribución equitativa de las cargas y los beneficios de las actividades extractivas minero-energéticas. Eso se traducía de la siguiente manera: las comunidades locales donde están ubicados los yacimientos mineros, o de hidrocarburos, o de otras fuentes de energía (como las grandes centrales hidroeléctricas) debían ser compensados por padecer más directamente los efectos perniciosos de la extracción. Pues bien, el caso del litio de Extremadura debería ser encauzado por este modelo de justicia distributiva.

En un Estado tan descentralizado como el español (sin lugar a dudas, el más descentralizado de los Estados unitarios y más descentralizado que muchos Estados nominalmente federales), corresponde a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de permisos y concesiones sobre todos los recursos mineros (siempre, claro está, que los terrenos mineros se encuentren dentro de los límites de la Comunidad Autónoma). Sin embargo, en materia de hidrocarburos se estableció que las concesiones para explotar un yacimiento de hidrocarburos serían siempre otorgadas por el Estado. Bien es verdad que no se han descubierto yacimientos en nuestro país (de cierta importancia), pero la decisión del legislador de atribuir el poder de

25 Directiva núm. 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE, L, núm. 382, de 21 de diciembre de 2018).

otorgar (o denegar) una concesión de hidrocarburos no fue contestada. Se entendía que, de haberlos, los yacimientos de hidrocarburos (petróleo o gas) serían demasiado relevantes para toda España como para quedar en el poder de decisión de aquella Comunidad Autónoma donde estuviese ubicado el yacimiento.

Pues bien, a la luz de las consideraciones anteriores y del conflicto en Cáceres, concluimos que es necesario iniciar un debate acerca de si la regulación jurídica de la explotación del litio en España es la adecuada. La negativa del Gobierno extremeño está fundamentada en razones urbanísticas. Al margen de si la negativa está bien o mal fundamentada, pensamos que, hoy por hoy, la minería de litio debería pasar a estar regulada dentro de la sección D de la LMi, porque se trata de un recurso de evidente interés energético (para el coche eléctrico). Tal circunstancia no extraería del poder decisorial de las Comunidades Autónomas la minería del litio (a favor del Estado), pero permitiría (con las oportunas reformas legislativas) introducir criterios de decisión que amortigüen el automatismo de su consideración de una industria extractiva, a secas. Se trata de que el derecho responda a la realidad sobrevendida del litio, de la misma manera que otros minerales que dejaron de ser extraídos por la obsolescencia de la técnica, empiezan ahora a ser extraídos con nuevas técnicas.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRA DOCUMENTACIÓN

Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Diagnóstico del cumplimiento de los objetivos medioambientales*, capítulo 8 (pp. 26-29), 2013.

Consejería de Industria, Energía y Trabajo, Junta de Castilla y León, *Estudio de las posibilidades de minería de litio en Castilla y León*, Proyecto 9-85 (1986). <https://energia.jcyl.es/web/jcyl/Energia/es/Plantilla100Detalle/1284946219078/Publicacion/1284290056573/Redaccion>

Dühnen, Simon, Betz, Johannes, Kolek, Martin, Schmuch, Richard, Winter, Martin y Placke, Tobias. *Toward Green Battery Cells: Perspective on Materials and Technologies. Small Methods*, 2020. (<https://doi.org/10.1002/smt.202000039>)

Espí, José Antonio, de la Torre, Luis y Romero, Pedro. La minería metálica española del año 2020 y la definición económica, tecnológica y sostenible de sus proyectos. *Industria y Minería*, (2021): 17-57.

- European Commission, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability*, COM/2020/474 final, 3 de septiembre de 2020.
- Gaines, Linda. The future of automotive lithium-ion battery recycling: Charting a sustainable course. *Sustainable Materials and Technologies*, vol. 1-2 (2014): 2-7.
- Gillet, G. European battery alliance: European industrial policy case. *European Energy & Climate Journal*, vol. 9(1) (2020): 27-30
- Goonan, Thomas G. *Lithium use in batteries*. Circular 1371, U.S.A. Geological Survey, Reston, Virginia (2012).
- Heredia, Florencia, Martínez Agostina, L. y Surraco Urtubey, Valentina. The importance of lithium for achieving a low-carbon future: overview of the lithium extraction in the 'Lithium Triangle'. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 38(3) (2020): 213-236.
- IEA. *Global EV Outlook 2021*, IEA, París, (2021). <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2021>
- Infinity Lithium Corporation. Estudio de prefactibilidad. (2019). <https://sanjosevaldeflorez.es/wp-content/uploads/2021/02/prefactibilidad.pdf>
- Liz Harland. The Dirty Effects of Clean Energy Technology: Supportive Regulations to Promote Recycling of Lithium Ion Vehicle Batteries. *San Diego Journal of Climate & Energy Law*, núm. 7, (2016): 167.
- Maroto cree que la inversión para la construcción de la primera fábrica de baterías en España rondará los 5000 millones (2021, 6 de marzo). *Expansión*. <https://www.expansion.com/empresas/motor/2021/03/06/60435c2ee5fdeae8068b45da.html>
- Mezcua, Unai. (2021, 12 de julio). *Sánchez inyectará 4.295 millones en la automoción para asegurar la producción de eléctricos y baterías*, en *ABC*, https://www.abc.es/motor/economia/abci-sanchez-presenta-perte-coche-electrico-202107121146_noticia.html
- Minerals Information Team. U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, 92. 2010. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2010/mcs2010.pdf>
- Montoya Marín, E. (directora). *Minería extractiva, planificación territorial y urbanismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Querol, Xavier *et al.* *Bases científico-técnicas para un Plan Nacional de Mejora de Calidad del Aire*, CSIC, 2012.

Vigario, David. *Lucha por el litio en Extremadura*, *Actualidad Económica*, 2019.
<https://www.proquest.com/magazines/lucha-por-el-litio-en-extremadura/docview/2329665266/se-2?accountid=14478>



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en octubre de 2022

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem

Constituye una verdadera satisfacción presentar a la comunidad académica, profesional, autoridades y comunidades, el segundo volumen del *Anuario iberoamericano de derecho minero*, dedicado en esta oportunidad al análisis jurídico comparado de la participación ciudadana y la consulta previa en la industria minera de Chile, Ecuador, Argentina, Brasil, España y Colombia. Esta obra pretende constituirse en un eje de referencia sobre los aspectos más importantes para la industria minera regional, como la necesaria participación temprana, amplia, deliberativa, plural, informada y propositiva de las comunidades presentes en el área de influencia de los proyectos mineros. Por lo tanto, es oportuno este trabajo de investigación colectivo, adelantado por destacados juristas del sector minero iberoamericano, que ofrecen un panorama integral sobre la regulación aplicable a esta participación, su alcance, los retos y, por supuesto, las dificultades prácticas en cada una de las jurisdicciones analizadas.

