La alteración física del medio, movimientos de tierras y actividades extractivas

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de León

1. Delimitación del objeto a estudiar.
2. La preocupación por el medio ambiente en la Ley de minas de 1973 y la evolución posterior.
3. La extracción y aprovechamiento de minerales como actividad clasificada. La prevención y control integrados de la contaminación.
4. Evaluación de impacto ambiental y restauración de espacios afectados por actividades extractivas.
4.1. Explotaciones mineras sometidas a evaluación de impacto ambiental. 4.2. Reglas básicas sobre la evaluación de impacto ambiental aplicables a las actividades extractivas. 4.3. La normativa de restauración de espacios afectados por actividades extractivas. 4.4. La normativa catalana de protección de espacios afectados por actividades extractivas.
5. Urbanismo y explotaciones mineras.
5.1. Una relación frecuentemente conflictiva. 5.2. Algunas cuestiones referentes a la minería en el régimen urbanístico actual.

1. Delimitación del objeto a estudiar

En el marco de las actividades industriales, el sector de la minería destaca por su cualificada incidencia positiva en la economía y negativa en el medio ambiente. En efecto, por lo que a esto último se refiere, la extracción y aprovechamiento de recursos minerales se halla estrechamente ligada con distintos elementos de la naturaleza, de forma que no es fácil imaginar la explotación de una mina sin la utilización del agua necesaria para consumar los procesos de lavado del mineral, agua que en unas u otras condiciones volverá al cauce; o, igualmente, resulta imposible llevar a cabo determinados procedimientos de beneficio o concentración de mineral sin la emisión de gases y partículas sobrantes del proceso; análogamente, la localización misma de la explotación puede entrar en colisión con la tutela de otros sectores de la naturaleza, sea éste un monte, una playa, la ribera de un río… Estas consideraciones previas pretenden poner de manifiesto la conexión de las actividades extractivas con los distintos sectores que integran el medio ambiente y,

ISBN: 84-609-8956-9

por tanto, con las normas reguladoras de la gestión y tutela de cada uno de ellos. En todo caso, pese a que la extracción de minerales, como es evidente, ha de ser realizada dentro de algún término municipal, lo cierto es que la aplicación de normas sectoriales, como las reguladoras de las aguas o los montes, que antes he citado, está encomendada a organizaciones administrativas distintas de la municipal, lo cual supone que algunos aspectos del tratamiento jurídico de la incidencia de la minería en el medio ambiente, consecuentemente con la idea que inspira esta obra, en buena medida quedan al margen del presente trabajo;[1] por ello se analizarán fundamentalmente aquellas cuestiones que atañen al ejercicio de las competencias municipales.

2. La preocupación por el medio ambiente en la Ley de minas de 1973 y la evolución posterior

Convencionalmente se considera la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972 como punto de partida de la creciente preocupación por la tutela ambiental. Precisamente, en el año siguiente, en 1973, se aprueba la vigente Ley de minas, de 21 de julio, ley que intentó responder a ese nuevo estado de opinión, tal como lo demuestran un buen número de preceptos que tratan de hacer compatible la extracción y aprovechamiento de recursos minerales con la conservación del ambiente [artículos 5.3, 17.2, 20.2.a), 33.2, 66, 69, 83, 84, 85, 86, 110.1 y 112.2, entre otros]. Especial mención merece el artículo 5.3 citado, al ordenar al Ministerio de Industria realizar los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente en el aprovechamiento de los recursos minerales y su establecimiento mediante decreto.

El año siguiente a la aprobación de la Ley de minas, en 1974, se produjo una crisis energética, ocasionada por un gran aumento del precio de los productos petrolíferos, por lo que los países importadores de petróleo –entre ellos España– tuvieron que reducir las importaciones y realizar políticas favorables a la reducción de la dependencia energética del exterior, lo que en España explica el abandono de la política ambiental en relación con la minería aun antes de haberse empezado a aplicar. En este contexto se entiende que el Gobierno no aprobara de forma inmediata el decreto que habría de haber previsto con carácter general las medidas tendentes a proteger la naturaleza ante las agresiones producidas por la extracción y aprovechamiento de los recursos minerales. Por otra parte, como respuesta a esa situación de dependencia energética de España, fue aprobado el Plan Energético Nacional para los años comprendidos entre 1978 y 1987 y la Ley de fomento de la minería en 1977, textos cuyos objetivos fundamentales eran moderar los consumos energéticos y fomentar la explotación de minerales para el abastecimiento de materias primas a la industria española. No olvidan tampoco estos textos, aunque sólo sea de forma

1. Para un estudio global del régimen jurídico de la minería y el medio ambiente, *vid.* T. QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico,* Montecorvo, Madrid, 1987, 405 págs.; J. JUNCEDA MORENO, *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio,* Civitas, 2001, 379 págs. En particular sobre los residuos mineros, E. MOREU CARBONELL, "Régimen jurídico de los residuos mineros", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2004, 6, págs. 43-75.

ISBN: 84-609-8956-9

testimonial, la tutela del ambiente ante la degradación producida por las actividades extractivas. La observación de la realidad, sin embargo, permitió constatar un considerable aumento de explotaciones, principalmente de carbón a cielo abierto, con objeto de abastecer de ese mineral las industrias termoeléctricas.

Durante ese primer período de vigencia de la Ley de minas, que se extiende hasta el inicio de la década de los ochenta, tampoco el poder judicial demostró especial sensibilidad ambiental para resolver la tensión de la minería y el medio ambiente, tal como lo demuestra la mayoría de las sentencias del Tribunal Supremo de esa época en la materia. Así, las de 19 de junio de 1979 (Aranzadi 2856) y 29 de mayo de 1980 (Aranzadi 1879) hacen prevalecer sendos permisos de investigación frente a la riqueza cinegética que necesariamente sería perjudicada; o la de 2 de abril de 1980 (Aranzadi 3086), que declara la prevalencia de los intereses mineros sobre los agrícolas o ganaderos; o la de 21 de octubre de 1983 (Aranzadi 5214), de la que a continuación queda reflejada una parte suficientemente ilustrativa:

"[...] respecto de la conservación del medio ambiente, es por supuesto alegación insuficiente por sí sola para anular una concesión de explotación minera, puesto que la propia naturaleza de este tipo de trabajos necesariamente ha de implicar una alteración ecológica y modificación del entorno donde está situada la mina, cuya concesión cumple también las miras sociales de las necesidades colectivas satisfechas con la extracción de mineral y el precepto constitucional consagrado en su artículo 45 no es un precepto prohibitivo de estas actividades, sino un mandato dirigido a los poderes públicos para que velen "por la utilización racional de todos los recursos naturales", armonizar su disfrute y defender y restaurar el medio ambiente, de ahí que quepa dentro de esa utilización racional una explotación de minería, a la que sólo cabrá exigir la observancia de las normas tendentes a atenuar o aminorar la inevitable alteración de la naturaleza [...]."

En paralelo, en ese período España vivió un proceso de trascendentales consecuencias, cuyo paso decisivo fue la aprobación de la Constitución en 1978, norma fundamental en la que se reordenó la distribución territorial de poder, con la previsión de nuevos entes, las comunidades autónomas, y el reconocimiento de autonomía a municipios y provincias. Desde el punto de vista de la protección ambiental, mediante el artículo 45 de la Constitución, dentro de los principios rectores de la política social y económica, se reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Si se ha reparado en esto es para destacar el decisivo impulso que supuso la aprobación de la Constitución en la materia que nos ocupa, impulso cuya primera consecuencia se produjo en Cataluña con la aprobación de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Esta ley, no obstante, fue sometida a recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno, recurso que fue dirimido mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, que sirvió para respaldar en lo fundamental la competencia autonómica para dictar la citada Ley 12/1981. En efecto, el máximo intérprete de la Constitución niega que exista prioridad absoluta del fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente, lo cual, unido a la competencia

ISBN: 84-609-8956-9

de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo normativo de la legislación básica estatal y el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental, legitima al Parlamento de Cataluña para imponer requisitos y cargas dirigidos a proteger el medio ambiente frente a la extracción de minerales, siempre que esas cargas o requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad. Esto no obstante, el Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, al entender contrario a la Constitución el artículo 3.3 ("Para que las actividades extractivas correspondientes a las secciones C y D puedan ejercerse en el ámbito territorial definido por esta ley será necesario que, a nivel estatal y según el Plan Energético o cualquier otro análogo, sea definida la prioridad de la actividad extractiva con referencia a otros intereses públicos concurrentes, sin perjuicio de que se apliquen las disposiciones de esta ley"), dada su generalidad; igualmente declaró la inconstitucionalidad de un párrafo de la disposición transitoria primera ("[...] de Cataluña y para la incidencia de la competitividad internacional [...]"), por la vinculación que pretendía entre la economía catalana y la previsión de convenios específicos que garantizaran la restauración de explotaciones ya existentes; por último, también consideró que vulneraba el texto constitucional la mención del artículo 6.4 ("[...] cuando la explotación sea de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados cortes de restauración [...]"), toda vez que la preceptividad de la fianza garantiza la restauración al margen de la rentabilidad de la explotación.

Esa misma labor depurativa realizada por el Tribunal Constitucional sobre la Ley 12/1981, del Parlamento de Cataluña, prácticamente coincide con el inicio de la regulación estatal de la obligación de restaurar los espacios afectados por las actividades extractivas, regulación a la que responden el Real decreto 2994/1982, de 15 de octubre, y el Real decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto, norma esta última que se completa con una Orden de 13 de junio de 1984. Posteriormente algunas comunidades autónomas fueron aprobando ciertas normas en la materia, como Cataluña, con el desarrollo de la Ley 12/1981, mediante el Decreto de 15 de julio de 1983; o Castilla y León, que desde 1985 sucesivamente ha dictado normas reguladoras de la restauración de espacios afectados por actividades extractivas, la última de las cuales es el Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras, o Aragón, mediante el Decreto 98/1994, de 26 de abril, de protección del medio ambiente en relación con actividades mineras; o, más recientemente, el País Vasco, que ha aprobado el Decreto 115/2000, de 20 de julio, de restauración del espacio natural afectado por este tipo de actividades, normas todas ellas complementarias de los citados reales decretos estatales ya citados.

De una posterior sentencia del Tribunal Constitucional, la 170/1989, de 19 de octubre, por la que se resolvió un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, hay que recordar que respaldó la constitucionalidad del artículo 14.2.c) de la citada ley en cuanto prohíbe la realización de actividades extractivas y de cantería, areneros, graveras y similares en las declaradas como zonas de reserva natural, en su doble modalidad de integral o educativa. Entiende el Tribunal Constitucional que en este caso, a diferencia del conocido en

ISBN: 84-609-8956-9

el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley catalana 12/1981, ya considerado anteriormente, el Parlamento madrileño no prohíbe con carácter general las actividades extractivas de minerales de la secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, sino que:

"En el presente caso se trata de una prohibición limitada a unos terrenos muy concretos (los mencionados en los artículos 15.1 y 16.1 de la ley impugnada) y destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B, 'actividades extractivas y de cantería, areneros, graveros y similares'. Al mismo tiempo, aun cuando la ley impugnada no haga referencia expresa, a diferencia de la ley catalana, a la existencia de un interés público prioritario, el mismo resulta implícito también en la propia referencia contenida en la Ley 4/1989, cuyo artículo 13.2 prevé la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del parque.

"La existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el artículo 14.2.c) de la ley autonómica no es contrario al artículo 128.2 de la Constitución española."

La tensión, pues, entre la minería y el medio ambiente ha llegado al Tribunal Constitucional, lo que ha permitido que dispongamos en la actualidad de una doctrina empeñada en localizar un equilibrio entre dos polos cuya conjugación es necesaria; para lo que este alto tribunal, como se ha visto, no ha dudado en ponderar en cada caso los intereses en presencia,[2] de forma que, incluso, de su Sentencia de 4 de noviembre de 1982, cabe deducir el superior valor de las actividades extractivas sobre el medio en los supuestos en que "el Estado en defensa de la economía nacional haya declarado o declare en cualquiera de las formas legalmente posibles la prioridad de determinadas actividades extractivas. En esta circunstancia es de presumir que el fomento de esas actividades declaradas prioritarias requiere considerarlas prioritarias respecto al medio ambiente en tanto el Estado no declare en forma expresa esta última prioridad y sin perjuicio de que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso concreto". La ambivalencia del razonamiento trascrito hace patente una actitud posibilista por parte del Tribunal Constitucional que, sin embargo, no oculta una cierta inclinación a favor del aprovechamiento de los recursos minerales de mayor interés económico aun a costa de la degradación de la naturaleza, aunque esta circunstancia deba ser considerada como última *ratio*.

3. La extracción y aprovechamiento de minerales como actividad clasificada. La prevención y control integrados de la contaminación

Las actividades extractivas y los procesos necesarios para el aprovechamiento y beneficio de mineral están sometidas a la regulación sobre actividades clasificadas, sea la que contiene el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y

2. A la ponderación de los intereses que pueden representar la explotación minera y la tutela del medio ambiente se ha referido el Tribunal Supremo con la expresión "juicio administrativo de prevalencia de los indicados intereses enfrentados (minero y medioambiental)", en su Sentencia de 11 de febrero de 1995 (Aranzadi 2061).

ISBN: 84-609-8956-9

peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, o sea la normativa de las comunidades autónomas sobre esta clase de actividades. En efecto, con independencia de que los distintos procesos de extracción y aprovechamiento de los recursos minerales se hallen o no expresamente incluidos en el nomenclátor de las correspondientes normas (estatal o autonómicas) sobre actividades clasificadas,[3] lo cierto es que una breve consideración de las características que han de confluir para que una actividad sea considerada molesta, insalubre, nociva o peligrosa aboca a la conclusión de que las actividades mineras, por los ruidos, vibraciones, gases, polvo… que producen, son molestas; como también son o pueden ser insalubres o nocivas, a causa, entro otros efectos, de los vertidos de aguas residuales procedentes del lavado de minerales; y son peligrosas, debido, sobre todo, al frecuente manejo de explosivos. Teniendo en cuenta lo anterior, parece oportuno intentar esclarecer la aportación que realiza la normativa de actividades clasificadas a la tutela del ambiente frente a la minería.

En esta línea, conviene recordar el artículo 3 del reglamento de 1961, en el que se dispone la calificación como molestas de las actividades que sean incómodas por sus ruidos y vibraciones, o por los humos, gases, polvos… que eliminen; pese a ello, a excepción de las canteras,[4] en general las explotaciones minerales durante mucho tiempo no se han visto sometidas a la citada disposición, realidad que en gran medida se explica por la aplicación a estas actividades de la normativa sectorial y el sometimiento a los órganos administrativos encargados de aplicarla, tal como ha ocurrido con la normativa de protección del ambiente atmosférico.[5] Si se repara en el posible carácter insalubre y nocivo de las explotaciones mineras, también hay que traer a la memoria el artículo 16 del citado reglamento de 1961, que después de aludir a la autorización de nuevas explotaciones mineras, se remite al complejo normativo tendente a preservar la riqueza hídrica, remisión que hoy hay que entender hecha al Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, y al Reglamento del dominio público hidráulico, de 11 de abril de 1986, fundamentalmente, y, en cuanto a las autoridades administrativas llamadas a aplicar este complejo normativo, lo son las confederaciones hidrográficas o los organismos de cuenca. Por último, algo similar se percibe al leer el artículo 22 de este reglamento, en el que después de incluir como actividades peligrosas, entre otras, el almacenamiento y manipulación de explosivos, lo que es habitual para la extracción de ciertos recursos minerales,[6] establece la

3. Con exclusiva referencia al Reglamento de actividades de 1961, su nomenclátor, aun teniendo en cuenta su carácter enunciativo, recoge expresamente algunos procesos propios de la explotación y aprovechamiento de minerales y los incluye en alguno de los tipos de actividades clasificadas; así, califica de actividad molesta la trituración de piedras y su clasificación a causa de la producción de ruidos y polvos; de insalubre y nociva, la explotación de hullas, antracita y lignito, la explotación de minerales metálicos, grafito, ocres, turba, por el vertido de aguas residuales; y de peligrosas, las minas de hulla con coquería y fabricación de aglomerados, la extracción de petróleo y gas natural, etc., por la presencia y desprendimiento de gases y materiales combustibles.

4. Existe, en efecto, desde antiguo una abundante jurisprudencia reconociendo el carácter molesto de las canteras a causa de la emisión de polvos y ruidos; *vid.,* entre otras muchas sentencias del Tribunal Supremo, las de 9 de octubre de 1979, 22 de junio de 1981, 13 y 16 de junio de 1983, y 22 de diciembre de 1989.

5. Recuérdese que el anexo II al Decreto 833/1975 contiene el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera e incluye a la minería en cada uno de los grupos que establece.

ISBN: 84-609-8956-9

aplicación prioritaria de la regulación de explosivos frente al contenido del propio reglamento. La minería, pues, debería haber estado sometida a la normativa de actividades clasificadas e, incluso, con expresa remisión de ésta, a la normativa sectorial.

Pues bien, para conocer su afectiva aplicación, no podemos olvidar que los artículos 116 y 117 de la Ley de minas, de 21 de julio de 1973, con antecedentes en los artículos 65 y 103 de la Ley de minas de 1944 y su reglamento de 1946, respectivamente, establecen que la suspensión de los trabajos de aprovechamiento, exploración e investigación de recursos autorizados conforme a las disposiciones de esta ley sólo podrá ser acordada por el Ministerio de Industria. El objeto de estos preceptos es claro: ante el cúmulo de competencias concurrentes en materia de minas y, en particular, las derivadas de la aplicación de la normativa de actividades clasificadas, competencias nacidas la mayoría de las veces al amparo de normas que se desconocen entre sí, trata de retener a favor del órgano sectorial (Ministerio de Industria y hoy órganos competentes en materia de minas de las comunidades autónomas) la competencia para suspender las actividades extractivas en curso de realización, excluyendo con ello la intervención de cualquier otro órgano o autoridad administrativa que en uso de otras competencias pueda llegar a acordar la suspensión o paralización de la explotación. Es evidente que una previsión como la considerada puede propiciar la inaplicación de las normas que no sean las específicamente manejadas por los órganos competentes en materia de minería, y, por ello, impedir el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los órganos municipales derivada de lo dispuesto en el artículo 38.b) y c) del Reglamento de actividades clasificadas (o, en su caso, de los correspondientes de las normas autonómicas), precepto que, en las letras que acabo de citar, prevé como sanciones la retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de la actividad durante el cumplimiento de la sanción, así como la retirada definitiva de la licencia concedida. Es decir, el aparato sancionador contenido en la normativa de actividades clasificadas aparece, en consecuencia, desprovisto de uno de los instrumentos más contundentes de que disponen las autoridades municipales llamadas a aplicarlo, como es, sin duda, la suspensión de la actividad.

No obstante, pese al tenor de los artículos 116 y 117 de la vigente Ley de minas, la jurisprudencia progresivamente se ha encargado de evitar una interpretación radical de los mismos, de manera que en la aplicación de estos preceptos el Tribunal Supremo ha realizado un encomiable esfuerzo por mantener la concurrencia de normas en la regulación de los aprovechamientos mineros; a ello responde una reiterada doctrina jurisprudencial, de la que son exponentes las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1977 (Aranzadi 3761), 5 de diciembre de 1978 (Aranzadi 4542), 11 de julio de 1980 (Aranzadi 3427), 13 de julio de 1983 (Aranzadi 3503) y 4 de julio de 1986 (Aranzadi 6848); una de sus más claras manifestaciones es la sentencia, también del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 1988 (Aranzadi 671), en la que se razona como sigue:

6. También hay abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se considera actividad peligrosa la utilización de explosivos para la explotación de ciertos minerales; *vid.,* entro otras, las sentencias de 9 de octubre de 1979, 17 de mayo de 1980, 22 de junio de 1981, 16 de julio de 1982 y 13 de junio de 1983.

ISBN: 84-609-8956-9

"Respecto a la alegación de la parte actora consistente en la prohibición de suspensión del aprovechamiento minero, conforme al artículo 116 de la Ley de minas de 21 de julio de 1973, esta sala entiende que dicho precepto debe interpretarse en forma que se haga compatible con la existencia y ejercicio de la competencia municipal destinada, en este caso, a la defensa del medio ambiente y a la protección de las personas, y puesto que el artículo 84.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, atribuye a las corporaciones locales competencia para intervenir en la actividad de los particulares a través de la concesión de licencia; esta competencia debe ejercerse conforme a su normativa reguladora según establece la disposición adicional quinta del Reglamento de actividades molestas, nocivas e insalubres, de 30 de diciembre de 1961, y que ninguna infracción de la normativa local se detecta en el acto impugnado."

En otro orden de consideraciones, la aplicación del Reglamento de actividades de 1961 también ha planteado algún problema en cuanto al emplazamiento, en nuestro caso, de las industrias extractivas o de aprovechamiento del mineral. En efecto, el artículo 4 del citado reglamento remite la localización de las actividades clasificadas a lo que dispongan las ordenanzas municipales y los planes de urbanización; en caso de que el municipio carezca de estos instrumentos, el órgano competente (en cada caso el que haya sucedido a la antigua Comisión Provincial de Servicios Técnicos) tendrá que decidir el emplazamiento adecuado, teniendo en cuenta para ello las prescripciones citadas por el propio artículo 4, a las que habría que añadir aquellas otras impuestas por la legislación urbanística para los municipios sin plan. Sin embargo, este artículo 4 *in fine* del citado reglamento de 1961 incorpora una importantísima excepción a la aplicación de la normativa urbanística en la localización del emplazamiento de las actividades insalubres o peligrosas, al disponer que "En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada", previsión de alejamiento de estas industrias fabriles que ha llegado, incluso, a prevalecer sobre las determinaciones de los planes urbanísticos, pese a que los artículos 15 y 20 del Reglamento de actividades matizan que sólo en casos excepcionales y especiales podrá excepcionarse la aplicación de la normativa urbanística.[7]

Como fácilmente se podrá intuir, la redacción de los artículos 4, 15 y 20 del Reglamento de actividades ha dado lugar a conflictos entre los criterios que estos preceptos contienen y la zonificación del uso del suelo que diseñan los instrumentos de planeamiento, conflictos que, en general, se vienen saldando desde tiempo atrás con resultado favorable a las reglas urbanísticas frente a la más primitiva técnica del alejamiento, como lo demuestran las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1974 (Aranzadi 4819), 16 de junio de 1983 (Aranzadi 3535), o la posterior de 21 de noviembre de 1989 (Aranzadi 8315). Por ello, frente a estas sentencias no resultan convincentes los argumentos de que se sirvió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de julio de 1974 (Aranzadi 4366) para respaldar la instalación de un

7. *Vid.* la Instrucción para la aplicación del Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, aprobada por la Orden de 15 de marzo de 1963, y la letra C) de la norma cuarta de la Circular de la Comisión Central de Saneamiento de 4 de abril de 1968.

ISBN: 84-609-8956-9

horno de cal junto a una cantera en contradicción con el Plan General de Ordenación Urbana. Con toda lógica, si los instrumentos de planeamiento deben procurar un razonable uso del suelo a la vista de los múltiples intereses y perspectivas que inciden en el mismo, el planeamiento urbanístico debe ser el argumento decisivo para localizar el emplazamiento de las actividades clasificadas.

Sometidos, en los términos generales que he indicado, los procesos de extracción y aprovechamiento de los recursos minerales al Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, su sustitución parcial, o su desplazamiento en algunas comunidades autónomas por propia legislación relativa a las actividades clasificadas, no ha supuesto variación alguna que merezca ser destacada. A esta legislación autonómica le ha seguido la transposición de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, norma de carácter básico conforme expresamente establece su disposición final sexta, a la que hay que considerar en este lugar en la medida en que contiene algunas previsiones de interés relativas a la materia que nos ocupa.

En efecto, la citada Ley de prevención y control integrados de la contaminación, en su artículo 9, somete a la autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades relacionadas en el anejo 1 de la propia ley, en el cual algunas se incluyen bajo la denominación de "industrias minerales".[8] Pues bien, en la medida en que estas actividades todavía permanezcan sometidas al Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, conforme dispone el artículo 29.1 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, "el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22".

8. Textualmente:

"3. Industrias minerales.

"3.1. Instalaciones de fabricación de cemento y/o clínker en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de cal en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día.

"3.2. Instalaciones para la obtención de amianto y para la fabricación de productos a base de amianto.

"3.3. Instalaciones para la fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día.

"3.4. Instalaciones para la fundición de materiales minerales, incluida la fabricación de fibras minerales con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día.

"3.5. Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular tejas, ladrillos refractarios, azulejos o productos cerámicos ornamentales o de uso doméstico, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y/o capacidad de horneado de más de 4 metros cúbicos y de mas de 300 Kg/metro cúbico de densidad de carga de horno."

ISBN: 84-609-8956-9

Esta misma regla, aunque no lo establece expresamente el citado artículo 29.1, resulta a mi juicio aplicable a las "industrias mineras" que incluye el anejo 1 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación cuando también se hallen sometidas al régimen de actividades clasificadas específicamente establecido por algunas comunidades autónomas; es decir, en estos casos, el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, regulado en sus aspectos básicos en la propia Ley de prevención y control integrados de la contaminación, sustituirá al previsto en la normativa autonómica sobre actividades clasificadas en los términos establecidos por el artículo 29.1, cuyo contenido ya nos es conocido.

No obstante, como fácilmente se deduce de lo expuesto, el régimen de las actividades clasificadas, sea el impuesto por el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, o sean aquéllos de los que se han provisto algunas comunidades autónomas, afecta a otras muchas actividades distintas a las que incorpora el anejo 1 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación; en particular, por lo que se refiere a las actividades de extracción y aprovechamiento de recursos minerales, muchas de éstas, conforme al nomenclátor del Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas o bien de acuerdo con la normativa autonómica sobre actividades clasificadas, se hallan sometidas a este específico régimen de control y, sin embargo, si no son de las relacionadas en el apartado 9 ("industrias minerales") del anejo 1 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, no estarán sometidas a esta ley y sí a la legislación estatal o, en su caso, autonómica reguladoras de las actividades clasificadas. En definitiva, en los términos que establezca esta legislación, hoy mayoritariamente de origen autonómico, las actividades extractivas y de aprovechamiento de los recursos minerales siguen siendo actividades clasificadas, afirmación que corrobora el artículo 29.2 de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, al establecer que "lo dispuesto en el apartado anterior (que conocemos) se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables", actividades en las que se incluyen las de extracción y aprovechamiento de los recursos minerales.

4. Evaluación de impacto ambiental y restauración de espacios afectados por actividades extractivas

4.1. Explotaciones mineras sometidas a evaluación de impacto ambiental

La actual normativa de evaluación de impacto ambiental, como es sabido, tiene su origen en la directiva comunitaria 85/337, de 27 de junio de 1985, de evaluación de impacto ambiental, que somete a dicha evaluación la ejecución de proyectos públicos o privados consistentes en ciertas obras, instalaciones y otras actividades. Para dar cumplimiento a esa directiva, el Gobierno aprobó el Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, norma que, como expresamente establece su disposición final tercera, tiene carácter de legislación básica.

ISBN: 84-609-8956-9

Posteriormente, el Estado, mediante el Real decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, aprobó el reglamento para la ejecución del citado real decreto legislativo, de aplicación directa a la Administración del Estado y, directa o supletoriamente, a las comunidades autónomas, según sus respectivas competencias en materia de medio ambiente, conforme establece su artículo único, apartado dos. Lo cierto es que con mayor o menor cobertura competencial, pronto las comunidades autónomas comenzaron a legislar en materia de evaluación de impacto ambiental, aprobando sus propias normas de desarrollo de la legislación básica estatal y normas adicionales de protección del medio ambiente.

La normativa de evaluación de impacto ambiental, tanto la de origen estatal, como la autonómica, desde el primer momento en que este instrumento fue objeto de regulación en nuestro ordenamiento resultó de aplicación a determinadas actividades mineras. En efecto, el artículo 1 de la primera redacción del Decreto legislativo 1302/1986 imponía el sometimiento a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos públicos y privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo de la propia norma, en el que se incluía, en el apartado 12, la extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales.

Estas actividades extractivas sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental fueron después objeto de especificación mediante la norma 12 del anexo 2 del reglamento aprobado en 1988 para la ejecución del Decreto legislativo 1302/1986;[9] todo ello sin perjuicio de las previsiones que la normativa autonómica iba aprobando y, con ello, ampliando el sometimiento de actividades mineras a la evaluación de impacto ambiental más allá de los límites impuestos por la legislación estatal.

La situación descrita estaba llamada a cambiar de forma considerable una vez que fue aprobada la Directiva 97/11, de 3 de marzo, de modificación de la Directiva 85/337, de 27 de junio, pues aquélla supuso una notable ampliación de los proyectos públicos y privados que en los estados miembros se deberían someter a evaluación de impacto ambiental, así como una alteración de los criterios conforme a los cuales los legisladores de los estados habrían de prever el sometimiento o no de otros proyectos públicos o privados a la evaluación de impacto ambiental. A esta modificación de la Directiva 85/337, operada por la Directiva 97/11, se debe, aunque no exclusivamente, la reforma que efectúa el legislador estatal en el Real decreto legislativo 1302/1986, primero mediante el Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre, y después a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, procedente de la tramitación parlamentaria del anterior. Con esta reforma del Real decreto legislativo 1302/1986 se establecen nuevas relaciones de proyectos públicos y privados para la realización de obras, instalaciones y actividades que pasan a estar sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a la vez que se establecen otras que pueden estarlo o no en función de una serie de reglas; con ello, por obra de

9. *Vid.* la STS de 10 de julio de 2003 (Aranzadi 4594), relativa a la interpretación de las citadas previsiones, en concreto la que somete a evaluación de impacto ambiental a las explotaciones a cielo abierto visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a dos kilómetros de estos núcleos.

ISBN: 84-609-8956-9

la legislación básica estatal se amplían los sectores y tipos de proyectos que, directamente o por aplicación de determinadas reglas, según veremos, se han de someter a evaluación de impacto ambiental incluso más allá de las numerosas previsiones autonómicas que ya en ese momento habían sido dictadas con base en sus competencias para establecer normas adicionales de protección ambiental.

En efecto, el artículo 1.1 del Real decreto legislativo 1302/1986 dispone en su redacción actual que "los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I del presente real decreto legislativo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición". Consecuentemente, los proyectos que contempla el grupo 2 del anexo I citado, bajo la denominación de "industria extractiva",[10] quedan sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como otros proyectos de extracción de minerales que sin alcanzar los valores de los umbrales establecidos en el citado grupo 2 del anexo I, se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres, y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la con-

10. Grupo 2. Industria extractiva: a) Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de minas y normativa complementaria, cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª Explotaciones en las que la superficie de terreno afectado supere las 25 hectáreas. 2.ª Explotaciones que tengan un movimiento total de tierras superior a 200.000 metros cúbicos/año. 3.ª Explotaciones que se realicen por debajo del nivel freático, tomando como nivel de referencia el más elevado entre las oscilaciones anuales, o que pueden suponer una disminución de la recarga de acuíferos superficiales o profundos. 4.ª Explotaciones de depósitos ligados a la dinámica actual: fluvial, fluvioglacial, litoral o eólica. Aquellos otros depósitos y turberas que por su contenido en flora fósil puedan tener interés científico para la reconstrucción palinológica y paleoclimática. Explotación de depósitos marinos. 5.ª Explotaciones visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a dos kilómetros de tales núcleos. 6.ª Explotaciones situadas en espacios naturales protegidos o en un área que pueda visualizarse desde cualquiera de sus límites establecidos, o que supongan un menoscabo a sus valores naturales. 7.ª Explotaciones de sustancias que puedan sufrir alteraciones por oxidación, hidratación, etc., y que induzcan, en límites superiores a los incluidos en las legislaciones vigentes, a acidez, toxicidad u otros parámetros en concentraciones tales que supongan riesgo para la salud humana o el medio ambiente, como las menas con sulfuros, explotaciones de combustibles sólidos, explotaciones que requieran tratamiento por lixiviación *in situ* y minerales radiactivos. 8.ª Explotaciones que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico o en zona de policía de un cauce cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar. 9.ª Extracciones que, aun no cumpliendo ninguna de las condiciones anteriores, se sitúen a menos de cinco kilómetros de los límites del área que se prevea afectar por el laboreo y las instalaciones anexas de cualquier explotación o concesión minera a cielo abierto existente. b) Minería subterránea en las explotaciones en las que se dé alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª Que su paragénesis pueda, por oxidación, hidratación o disolución, producir aguas ácidas o alcalinas que den lugar a cambios en el pH o liberen iones metálicos o no metálicos que supongan una alteración del medio natural. 2.ª Que exploten minerales radiactivos. 3.ª Aquéllas cuyos minados se encuentren a menos de un kilómetro (medido en plano) de distancia de núcleos urbanos, que puedan inducir riesgos por subsidencia. En todos los casos se incluyen todas las instalaciones y estructuras necesarias para el tratamiento del mineral, acopios temporales o residuales de estériles de mina o del aprovechamiento mineralúrgico (escombreras, presas y balsas de agua o de estériles, plantas de machaqueo o mineralúrgicas, etc.). c) Dragados: 1.º Dragados fluviales cuando se realicen en tramos de cauces o zonas húmedas protegidas designadas en aplicación de las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar y cuando el volumen extraído sea superior a 20.000 metros cúbicos/año. 2.º Dragados marinos para la obtención de arena, cuando el volumen a extraer sea superior a 3.000.000 de metros cúbicos/año. d) Extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales, cuando la cantidad extraída sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y de 500.000 metros cúbicos por día en el caso del gas, por concesión.

ISBN: 84-609-8956-9

servación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar, siempre que en estos proyectos concurran las circunstancias previstas en el apartado 6.º del grupo 9, "otros proyectos", del anexo I del citado Real decreto legislativo 1302/1986,[11] proyectos que por estar incluidos también en el anexo I se deben someter igualmente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Los hasta el momento considerados no son los únicos proyectos de extracción de minerales sujetos a la normativa de evaluación de impacto ambiental. Efectivamente, el grupo 3 del anexo 2 del Real decreto legislativo 1302/1986 también relaciona una serie de proyectos de los que aquí nos ocupan.[12] Éstos se someterán a evaluación de impacto ambiental, conforme al artículo 1.2 del Real decreto legislativo 1302/1986, "cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso", ajustándose para la adopción de esta decisión a los criterios establecidos en el anexo III del mismo".[13] Esta regla cede, sin embargo, en los casos en que las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias para desarrollar la legislación básica estatal, y establecer normas adicionales de protección en materia ambiental pre-

11. Es decir, se trate de "Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D, cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de minas y normativa complementaria, cuando la superficie de terreno afectado por la explotación supere las 2,5 hectáreas o la explotación se halle ubicada en terreno de dominio público hidráulico, o en la zona de policía de un cauce".

12. Se trata del grupo 3. Industrias extractivas del anexo II del Real decreto legislativo 1302/1986, en el que se citan los siguientes proyectos: a) Perforaciones profundas, con excepción de las perforaciones para investigar la estabilidad de los suelos, en particular: 1.º Perforaciones geotérmicas. 2.º Perforaciones para el almacenamiento de residuos nucleares. 3.º Perforaciones para el abastecimiento de agua. b) Instalaciones industriales en el exterior para la extracción de carbón, petróleo, gas natural, minerales y pizarras bituminosas. c) Instalaciones industriales en el exterior y en el Interior para la gasificación del carbón y pizarras bituminosas. d) Dragados marinos para la obtención de arena (proyectos no incluidos en el anexo I). e) Explotaciones (no incluidas en el anexo I) que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico para extracciones superiores a 20.000 metros cúbicos/año o en zona de policía de cauces y su superficie sea mayor de 5 hectáreas. f) Dragados fluviales (no incluidos en el anexo I) cuando el volumen de producto extraído sea superior a 100.000 metros cúbicos.

13. Bajo el título "Criterios de selección contemplados en el apartado 2 del artículo 1", el anexo III del Real decreto legislativo 1302/1986 cita los siguientes:

1.Características de los proyectos

Las características de los proyectos deberán considerarse, en particular, desde el punto de vista de: a) El tamaño del proyecto. b) La acumulación con otros proyectos. c) La utilización de recursos naturales. d) La generación de residuos. e) Contaminación y otros inconvenientes. f) El riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.

2. Ubicación de los proyectos

La sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta, en particular: a) El uso existente del suelo. b) La relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área. c) La capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas siguientes: 1.ª Humedales. 2.ª Zonas costeras. 3.ª Áreas de montaña y de bosque. 4.ª Reservas naturales y parques. 5.ª Áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las comunidades autónomas; áreas de especial protección designadas en aplicación de las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE. 6.ª Áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria. 7.ª Áreas de gran densidad demográfica. 8.ª Paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica.

3. Características del potencial impacto

Los potenciales efectos significativos de los proyectos deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los anteriores apartados 1 y 2, y teniendo presente en particular: a) La extensión del impacto (área geográfica y tamaño de la población afectada). b) El carácter transfronterizo del impacto. c) La magnitud y complejidad del impacto. d) La probabilidad del impacto. e) La duración, frecuencia y reversibilidad del impacto.

ISBN: 84-609-8956-9

vean directamente el sometimiento a evaluación ambiental de estos proyectos o bien hayan dispuesto umbrales propios conforme a los criterios fijados por el anexo III ya citado, de acuerdo con los cuales los proyectos del anexo II, grupo 3, "industrias extractivas", deben o no ser sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Por último, para completar las reglas establecidas por el artículo 1 del Real decreto legislativo 1302/1986, debemos advertir que más allá de los proyectos de extracción de minerales o de otra naturaleza que, conforme a lo expuesto, se hallen sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, las comunidades autónomas, en cuanto titulares de la competencia para establecer normas adicionales en materia de protección ambiental, están capacitadas para imponer el citado procedimiento a otros proyectos públicos o privados, sean o no de extracción de minerales, aunque no sean de los señalados en los anexos I y II del Real decreto legislativo 1302/1986. Por tanto, el cuadro de las actividades extractivas vinculadas a la previa evaluación de impacto ambiental hay que referirlo para completarlo a cada comunidad autónoma.

4.2. Reglas básicas sobre la evaluación de impacto ambiental aplicables a las actividades extractivas

Las explotaciones mineras que reúnan las condiciones previstas legalmente, en los términos que cabe deducir de lo expuesto en el epígrafe anterior, estarán sometidas a la evaluación de impacto ambiental, lo cual supone la tramitación de un procedimiento que culmina con la declaración de impacto ambiental, procedimiento que, al estar referido a una actividad –la extracción de minerales– integrada en una materia –el sector minero– cuya gestión ha sido incorporada al ámbito competencial autonómico por los estatutos de autonomía, ha de ser tramitado en el seno de la organización administrativa de cada comunidad autónoma,[14] por los órganos de la misma que hayan sido investidos de la atribución correspondiente.

Sin perjuicio de las previsiones ya establecidas o que puedan establecer las comunidades autónomas al ejercer sus competencias de desarrollo normativo de la legislación básica estatal o para dictar normas adicionales de protección ambiental, a las declaraciones de impacto ambiental de los proyectos de extracción de minerales relacionados en el anexo I del Real decreto legislativo 1302/1986, en todo caso, y los citados en el anexo II del mismo texto legal, en los términos que ya nos

14. La idea de que la competencia para realizar la evaluación de impacto ambiental corresponde a la Administración que ostente la competencia sustantiva (en el caso que nos ocupa, la gestión del sector minero) ha sido respaldada por el máximo intérprete de la Constitución en la STC 13/1998, de 22 de enero.

15. Aunque la reforma realizada en el Real decreto legislativo 1302/1986 mediante el Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre, primero, y la Ley 6/2001, de 8 de mayo, después, suponen una profunda ampliación de los proyectos públicos y privados de obras, actividades e instalaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental (anexo I) o susceptibles de ser sometidas al mismo (anexo II), lo cierto es que las comunidades autónomas, con base en sus competencias para dictar normas adicionales de protección ambiental están capacitadas para sujetar otros proyectos distintos a los relacionados en los anexos I y II del Real decreto legislativo 1302/1986 al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o a otro instrumento de control preventivo ambiental semejante al que regula en sus aspectos básicos el citado decreto legislativo estatal.

ISBN: 84-609-8956-9

constan,[15] les son de aplicación necesariamente las reglas básicas que, casi en su totalidad, integran el citado Real decreto legislativo 1302/1986.[16]

Conforme a las mismas, los proyectos de extracción de minerales han de ir acompañados de un estudio de impacto ambiental, con los datos que, al efecto, establece el artículo 2.1 del citado real decreto legislativo;[17] si se trata de algún proyecto de industria extractiva de los relacionados en el anexo II, en su caso, el órgano ambiental autonómico debe decidir si debe o no ser sometido a evaluación de impacto ambiental (artículo 2.3 del Real decreto legislativo EIA). El estudio de impacto ambiental será objeto de información pública, bien conjuntamente con el proyecto o bien aisladamente (artículo 3 del Reglamento de evaluación de impacto ambiental). Del resultado de la información pública, de otros informes que se hayan emitido, del estudio de evaluación de impacto ambiental y de las propias observaciones al mismo que pueda efectuar el órgano autonómico competente en materia de minas, se dará traslado al órgano ambiental autonómico con el objeto de que realice la declaración de impacto ambiental, en la que han de ser fijadas las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales; en caso de que exista discrepancia sobre el contenido de la declaración entre el órgano ambiental que la emitió y el órgano sectorial responsable de la gestión de la minería, resolverá el órgano de gobierno de la comunidad autónoma; una vez elevada a definitiva, la declaración de impacto ambiental se hará pública (artículo 4 del Reglamento EIA). El seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental corresponde a los órganos que hayan sido designados para ello en las comunidades autónomas, pudiendo serlo los órganos competentes en la materia o bien los órganos ambientales tal como en la actualidad se deduce del artículo 7 del Real decreto legislativo 1302/1986 en la redacción dada a este precepto por la Ley 6/2001, de 8 de mayo; de cualquier forma, el órgano ambiental podrá recabar información y efectuar las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento del contenido de la declaración. En el supuesto de incumplimiento de las prescripciones impuestas en la declaración, también corresponde al órgano sustantivo acordar la suspensión de la actividad a requerimiento del órgano ambiental; igualmente, también deberá ser adoptado el acuerdo de suspensión por parte del órgano competente en materia de

16. La disposición final tercera del Real decreto legislativo 1302/1986 dispone que "excepto lo previsto en su artículo 9, tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

17. Se trata de los siguientes:

a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.

c) Evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.

e) Programa de vigilancia ambiental.

f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

ISBN: 84-609-8956-9

minas cuando se hubieren ocultado o falseado datos en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental o se hubiera iniciado la ejecución del proyecto sin contar con la previa evaluación cuando fuera de los sometidos a la misma (artículo 9 del Real decreto legislativo EIA). También, desde su primera redacción, esta norma, el Real decreto legislativo 1302/1986, en su artículo 10, prevé la restitución de la realidad física alterada cuando se den las circunstancias determinantes de la suspensión de la actividad y, en todo caso, la indemnización de los daños y perjuicios que con ella hubieran sido ocasionados. Finalmente, también resulta destacable la generalización de un dispositivo sancionador ante la comisión de determinadas conductas tipificadas como infracciones administrativas por el artículo 8 bis del Real decreto legislativo 1302/1986, introducido en el mismo por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, infracciones a las que corresponden las sanciones previstas por el artículo 8 ter del citado texto legal; con ello, el legislador estatal incorpora un instrumento (las sanciones administrativas) que algunas comunidades autónomas ya habían previsto con anterioridad al amparo de sus competencias para establecer normas adicionales de protección ambiental.[18]

4.3. La normativa de restauración de espacios afectados por actividades extractivas

Para completar la visión panorámica realizada sobre la normativa de evaluación de impacto ambiental hay que considerar algunas normas aprobadas incluso con anterioridad al Real decreto legislativo 1302/1986, referidas a la restauración de espacios afectados por actividades extractivas; me refiero a los ya citados reales decretos 2994/1982, de 15 de octubre, de restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas, y 1116/1984, de 9 de mayo, sobre el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto, además de otras normas aprobadas por algunas comunidades autónomas, que ya conocemos.

El interés de esta normativa de restauración a nuestros efectos es doble: por una parte, debido a su carácter complementario de la normativa de evaluación de impacto ambiental; por otra, a causa de su aplicación en aquellas explotaciones mineras que no se hallen sometidas a evaluación de impacto ambiental, en los términos que más adelante veremos.

En efecto, la disposición adicional b) del Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de evaluación de impacto ambiental, dispone que "en materia de actividades mineras de extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales, a que se refiere el apartado 12 del anexo al Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, se aplicará el procedimiento contenido en dicho real decreto legislativo y en el presente reglamento y, en lo que no se oponga a estas normas, se aplicarán los reales decretos de 15 de octubre de 1982 y de 9 de mayo de 1984, y demás normas complementarias, especialmente en lo que hacen referencia a los planes de restauración del espacio natural afectado".

18. Más allá de la breve consideración realizada, el régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental en estos momentos ya cuenta con una abundante bibliografía. De ella destacamos los siguientes estudios generales: J. Rosa Moreno, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993; J. A. Razquín Lizarraga, *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2000; T. Quintana López (director), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002.

ISBN: 84-609-8956-9

Pero además de la complementariedad de la normativa de restauración en relación con la de evaluación de impacto ambiental a que se acaba de hacer referencia, aquélla ha desempeñado –aún lo viene haciendo– un importante papel en aquellas explotaciones que, sometidas a su ámbito de aplicación, sin embargo no se hallan sujetas a la normativa de evaluación de impacto ambiental. Para estas explotaciones mineras, al no ser aplicable el régimen de evaluación de impacto ambiental, la normativa de restauración, es decir, los reales decretos citados de 1982 y 1984 y, en su caso, la normativa autonómica de restauración resultan enteramente de aplicación.

En esta situación se encuentran las explotaciones a cielo abierto y aquellas otras de interior en las que las instalaciones o trabajos en el exterior alteren sensiblemente el espacio natural, siempre que la normativa de evaluación de impacto ambiental no exija su sometimiento al procedimiento en ella regulado. Ciertamente, en la actualidad, la ampliación de las actividades extractivas sometidas a evaluación de impacto ambiental que ha supuesto la reforma del Real decreto legislativo 1302/1986, que ya ha sido objeto de consideración, ha mermado considerablemente la aplicación exclusiva de la normativa de restauración a las mismas, lo cual no debe hacernos olvidar que durante años, dados los términos restrictivos con que el Real decreto legislativo 1302/1986 sometía a evaluación de impacto ambiental a las actividades mineras,[19] la normativa de restauración resultaba de aplicación a buena parte de la minería a cielo abierto y a todas las explotaciones de interior cuyas instalaciones o trabajos en el exterior alteraran el espacio natural.

Por último, al margen de la normativa de evaluación de impacto ambiental y de la de restauración, las explotaciones mineras de mínima incidencia, es decir, en las que no concurran las circunstancias previstas en una y otra normativa, resultarán ajenas al régimen jurídico impuesto por ellas.

La restauración a que están obligados los titulares de las explotaciones mineras a cielo abierto o de interior que supongan una alteración del espacio natural y no deban contar con la previa declaración de impacto ambiental, ha de ser de tales características que permita la existencia de la actividad de extracción, particularmente de aquellas que por su interés para la economía nacional sean clasificadas de prioritarias (artículo 1.1 del Real decreto 2294/1982), previsión que es fiel reflejo de la doctrina que contiene la STC 64/1982, de 4 de noviembre.

El instrumento central de los previstos en el Real decreto 2994/1982 es el Plan de Restauración y su contenido se encuentra detallado en el artículo 3.[20] Se habrá

19. Sin perjuicio de las previsiones contempladas por las normas autonómicas, recuérdese que la redacción inicial del Real decreto legislativo 1302/1986, hasta la reforma operada en el mismo por el Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre, sólo sometía a evaluación de impacto ambiental las extracciones a cielo abierto de huella, lignito u otros minerales (apartado 12 del anexo único) en los términos previstos por el apartado 12 del anexo II del Real decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de evaluación de impacto ambiental.

20. "El Plan de Restauración contendrá: 1. Información detallada sobre el lugar previsto para las labores mineras y su entorno, incluyendo como mínimo las siguientes especificaciones: a) Descripción del medio físico, con referencia a la geología, hidrología, hidrogeología, climatología, superficie vegetal, paisaje y demás elementos que permitan definir la configuración del medio. b) Definición del medio socioeconómico, que incluya la relación de usos y aprovechamientos preexistentes, propiedades, obras de infraestructura, instalaciones y regímenes jurídicos especiales, en su caso, aplicable a la zona. c) Descripción de las características del aprovechamiento minero previsto, así como de sus servicios e instalaciones. d) Planes y documentación relativos a los aspectos contemplados en los párrafos anteriores. 2. Medidas previstas para la restauración del espacio natural afectado por el aprovechamiento o explotación, conteniendo, como

ISBN: 84-609-8956-9

de presentar ante el órgano autonómico competente en materia de minería con anterioridad al otorgamiento de la autorización o concesión, con el objeto de que este órgano, después de realizar las comprobaciones, recepción de informes y observaciones oportunas, acuerde, en su caso, la aprobación del mismo, juntamente con el otorgamiento de la autorización o concesión.[21] La ejecución del Plan de Restauración corresponderá al titular de una u otra, o, en su caso, al explotador si fuera un sujeto diferente a aquél, ejecución para la que la Administración podrá exigir garantía suficiente de su cumplimiento;[22] el titular de la explotación también podrá optar porque sea la Administración la encargada de ejecutar el Plan de Restauración, en cuyo caso el titular de la explotación deberá cubrir el coste de la ejecución.[23] A lo anterior hay que añadir tres previsiones contenidas respectivamente en los artículos 7, 8 y 10 del Real decreto 2994/1982, que sintonizan con la normativa general de minas: la sanción por el incumplimiento del Plan de Restauración, la imposición administrativa de la creación de cotos mineros y la posible obtención de los beneficios previstos legalmente por la realización de operaciones de restauración.

Aunque con anterioridad se ha afirmado que las explotaciones mineras que no deban someterse a la evaluación de impacto ambiental es posible que deban asumir la carga de restaurar, de acuerdo con los criterios que prevé el artículo 1.2 del tantas veces citado Real decreto 2994/1982, lo cierto es que existen importantes analogías entre la regulación de evaluación de impacto ambiental y la normativa de restauración; incluso, como ya se advirtió, esta última normativa tiene un carácter complementario de la anterior en los casos en que la de evaluación de impacto ambiental resulte aplicable. No obstante, conviene destacar un importante aspecto diferenciador de ambas normativas: el distinto órgano administrativo llamado a realizar la llamada declaración de impacto ambiental, en su caso, y a aprobar el Plan de Restauración, en otro; en efecto, tratándose de una explotación sometida a eva-

mínimo, las siguientes especificaciones: a) Acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo. b) Medidas para evitar la posible erosión. c) Protección del paisaje. d) Estudio del impacto ambiental de la explotación sobre los recursos naturales de la zona y medidas previstas para su protección. e) Proyecto de almacenamiento de los residuos mineros que generan los sistemas previstos para paliar el deterioro ambiental por este concepto. 3. El Plan de Restauración contendrá asimismo el calendario de ejecución y coste estimado de los trabajos de restauración.

No obstante lo anterior, por el Real decreto 1116/1984, de 9 de mayo, fue aprobado el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto, decreto que fue posteriormente completado por la Orden de 13 de junio de 1984, por lo que los planes de restauración de explotaciones de carbón a cielo abierto habrán de adecuarse a las normas que se acaban de citar, todo ello sin perjuicio de la aplicación prioritaria de la normativa de evaluación de impacto ambiental cuando la explotación reúna las características previstas en ella.

21. Sobre la exigencia de la aprobación del Plan de Restauración con el simultáneo otorgamiento de la concesión, *vid.* la STS de 17 de mayo de 1999 (Aranzadi 4148), comentada por A. FORTES MARTÍN: "El plan de restauración de los espacios afectados por actividades extractivas. Su consideración como condición especial de la concesión de explotación minera*", Gaceta Ambiental*, 18, junio, 2000.

22. Sin perjuicio de lo que se expondrá más tarde sobre la fianza en la normativa catalana de restauración, hay que tener en cuenta lo dispuesto por la Orden de 13 de junio de 1984, de desarrollo del Real decreto 1116/1984. También sobre el afianzamiento de las labores de restauración, téngase en cuenta el Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de Castilla y León, sobre restauración de espacios naturales afectados por actividades mineras.

23. El artículo 5 del Real decreto 1116/1984, de 9 de mayo, referido a restauración de espacios afectados por explotaciones de carbón a cielo abierto, dispone que "Los trabajos correspondientes al plan de restauración serán realizados, en cualquier caso, por el titular de la explotación", con lo que se elimina la alternativa antes señalada en el caso de que se trate de explotaciones de carbón a cielo abierto.

ISBN: 84-609-8956-9

luación de impacto ambiental, es el órgano administrativo autonómico encargado de gestionar el medio ambiente el responsable de formular la declaración de impacto ambiental; por el contrario; cuando se trate de una explotación a la que es exigible el Plan de Restauración, el que lo aprueba es el órgano administrativo autonómico competente en materia de minería, precisamente el mismo que ha de otorgar la autorización o concesión previa al inicio de las labores extractivas. En mi criterio, no es acertada la solución que adopta el Real decreto 2994/1982 en este aspecto, dado que atribuye a un mismo órgano administrativo –el responsable de la gestión del sector minero– la valoración de dos intereses que pueden entrar en conflicto: la minería y el medio ambiente; por ello me parece certero que alguna comunidad autónoma haya garantizado la participación del órgano administrativo ambiental en la tramitación del expediente de aprobación del Plan de Restauración, con el objeto de que emita informe o señale las modificaciones que deben ser exigibles al Plan de Restauración inicialmente presentado.[24] El seguimiento y cumplimiento de las labores de restauración también debe someterse a un control compartido entre los órganos administrativos competentes en materia de minería y los órganos administrativos ambientales, sobre lo cual no se pronuncia el Real decreto 2994/1982, aunque sí lo hace de manera acertada el posterior Real decreto 1116/1984, en relación con las explotaciones de carbón a cielo abierto.[25] Por último, seguramente fuera positivo que en la fase de aprobación de los planes de restauración y, sobre todo, en el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las labores de restauración tuvieran participación representantes de los municipios afectados, por sí o mediante intervención de los servicios de la Administración provincial, máxime cuando las labores de extracción de minerales no conocen de límites municipales.[26]

4.4. La normativa catalana de protección de espacios afectados por actividades extractivas

Como ya se ha señalado, la Comunidad Autónoma de Cataluña fue la primera que dictó una ley para proteger los espacios naturales frente a las actividades extractivas; se trata de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, que fue sometida a recurso de inconstitucionalidad con el resultado ya conocido; para su desarrollo fue dictado el Decreto 343/1983, de 15 de julio, en alguna ocasión objeto de pequeñas modificaciones.

24. *Vid.*, en este sentido, el artículo 3 del Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, de Castilla y León, y el artículo 4 del Decreto 98/1994, de 26 de abril, de Aragón. También el artículo 4 del Real decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto.

25. *Vid.* artículo 4. Entre la legislación autonómica, en esta misma línea, *vid.* artículo 7 del Decreto 329/1991, de Castilla y León, y el artículo 6 del Decreto 98/1994, de 26 de abril, de Aragón.

26. No obstante, en algún caso el Tribunal Supremo ha reconocido al municipio la capacidad de exigir la restauración del espacio afectado por la explotación con base en sus competencias para ordenar el restablecimiento de la legalidad urbanística, con independencia de que la Administración de minas hubiera exigido un plan de restauración, situación paradójica a la que no debiera llegarse, para la cual parece razonable abogar por la participación municipal en el procedimiento de aprobación del Plan de Restauración y en el seguimiento de su ejecución. *Vid.* la STS de 31 de mayo de 2002 (Aranzadi 5545).

ISBN: 84-609-8956-9

El objetivo de esta regulación es, al menos parcialmente, coincidente con otras normas estatales, algunas de ellas básicas, como lo es casi en su totalidad el Real decreto legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental. Por ello, la aplicación de la normativa de Cataluña que nos ocupa se justifica en la actualidad en tanto que contenga normas adicionales de protección ambiental y de desarrollo normativo de la legislación básica estatal en la materia, en la cual, a nuestro juicio, no sólo hay que incluir el citado real decreto legislativo de evaluación de impacto ambiental, sino también la regulación de los aspectos sustanciales de la normativa estatal de restauración que ya ha sido considerada.

En todo caso, para apreciar el ámbito de aplicación de la normativa de Cataluña, como expresión de sus competencias para desarrollar la normativa básica estatal y dictar normas adicionales de protección, hay que reparar en el artículo 3 de su Ley 12/1981, precepto que, al disponer que "son actividades afectadas por esta ley las extractivas de los recursos mineros clasificados en la legislación de minas como pertenecientes a las secciones A, B, C y D", está ampliando el ámbito de aplicación de esta ley y de su decreto de desarrollo a todas las actividades mineras sin haber previsto determinadas circunstancias que delimiten su aplicación, tal como hace la legislación de evaluación de impacto ambiental (anexos I y II del Real decreto legislativo EIA) e, incluso, la normativa estatal de restauración.

Pues bien, como norma adicional de protección para el territorio de Cataluña y en cuanto así pueda ser considerado, el artículo 2 de la Ley 12/1981 dispone la aplicación de esta ley –y, lógicamente, de su normativa de desarrollo– "a todas las explotaciones mineras que se lleven a cabo en los espacios naturales incluidos en la lista aprobada por el pleno de la Comisión de Urbanismo de Cataluña de 21 de mayo de 1980, que figuran en el anexo de esta ley", lista que puede ser ampliada por decisión del Consejo Ejecutivo a iniciativa propia o a petición del ayuntamiento o ayuntamientos interesados cuando concurran circunstancias análogas; además, mientras el Parlamento de Cataluña no apruebe las normas de protección de la naturaleza que debe aplicarse en todo el territorio de la comunidad, transitoriamente resultarán de aplicación ciertos preceptos de la propia Ley 12/1981, a las explotaciones mineras que se pretendan llevar a cabo fuera de los espacios expresamente relacionados,[27] por lo cual si no en su totalidad, al menos parcialmente, esta ley y su normativa de desarrollo resultan de aplicación a todo el territorio de Cataluña.[28]

El instrumento central de esta regulación es el llamado programa de restauración que, con algunas variantes, tiene un contenido[29] similar al plan de restauración previsto en la normativa estatal. Del programa de restauración hay que destacar su

27. Esta ampliación transitoria de la aplicación de la normativa de Cataluña de restauración se debe a lo previsto por la disposición transitoria segunda de la Ley 12/1981, y, en relación con ésta, la disposición transitoria tercera del Decreto 343/1983, de desarrollo de la citada ley. Sobre el alcance de estas disposiciones transitorias, *vid.* la STS de 7 de octubre de 1997 (Aranzadi 7426), de la que se desprende que sólo las explotaciones que precisen de autorización, por tanto, las que no estuvieran autorizadas, les resulta aplicables esta normativa de restauración. En general, la aplicación de estas normas a las explotaciones ya en funcionamiento o en trámite de autorización o concesión cuando se produjo su entrada en vigor trajo consigo algunas disputas judiciales; *vid.* sobre este extremo las STS de 11 de diciembre de 1986 (Aranzadi 1041, de 1987) y de 10 de julio de 1989 (Aranzadi 5732).

28. *Vid.* STS de 10 de julio de 1998 (Aranzadi 7604).

29. *Vid.* artículo 3 del Decreto 343/1983, de 15 de julio, de Cataluña.

ISBN: 84-609-8956-9

inclusión en el proyecto de explotación, su tramitación conjunta con la solicitud de autorización, aunque el órgano competente en minas y, por tanto, responsable de otorgar la autorización o concesión ha de tener en cuenta el informe del órgano ambiental, informe que habrá de ser emitido después de consultar a otros departamentos, ayuntamientos e interesados, y que será vinculante para el órgano competente en minería. La inspección y vigilancia de los trabajos de restauración corresponde al órgano ambiental, no así la suspensión de las actividades o, en su caso, la declaración de caducidad, decisiones que corresponden al órgano competente en materia de minas a propuesta del responsable de la gestión ambiental.[30]

En garantía del cumplimiento de los trabajos de restauración, la Ley 12/1981 que se viene considerando, en su artículo 8, establece la obligación del titular de la explotación minera de constituir una fianza antes de comenzar las labores de aprovechamiento del mineral. Las formas de constitución, la formalización, actualización, devolución... se encuentran reguladas en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 343/1983, de desarrollo de la citada ley; precisamente, la determinación de la cuantía de la fianza, cuyos pormenores se encuentran previstos en el artículo 8.2 de esta ley catalana,[31] ha sido objeto de amplia disputa judicial, fundamentalmente por la aplicación de las reducciones que contempla la disposición transitoria segunda *in fine* de la Ley 12/1981 para el afianzamiento de las labores de restauración a realizar.[32] Por último, también en relación con la fianza, el apartado cuarto del artículo 8, tantas veces citado, suscita algún comentario al regular el destino del montante; en efecto, se dispone que la fianza responde de los trabajos de restauración, lo cual es intachable desde la lógica de la institución; pero, además, añade que la fianza también responde de las sanciones impuestas al titular de la autorización por incumplimiento de las medidas de protección del medio ambiente, así como de los daños y perjuicios directos o indirectos que se ocasionen por razón del desarrollo de la actividad extractiva; pues bien, en mi opinión, tampoco ofrece problemas la afectación de la fianza a garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas al explotador por la falta de ejecución del programa de restauración, ya que esa afectación se encuentra en la línea del fin institucional de la fianza, es decir, que se realicen los trabajos de restauración; por el contrario, la última parte del artículo 8.4 exige una interpretación acorde con la finalidad institucional de la fianza, y así evitar que se convierta en garantía de la reparación de otros daños distintos a los ambientales que se puedan derivar de la realización de la actividad extractiva.

5. Urbanismo y explotaciones mineras

5.1. Una relación frecuentemente conflictiva

La minería, como cualquier otro proceso productivo necesitado de un amplio espacio físico en el que ubicarse, no puede ser ajeno al modelo territorial diseñado por los instrumentos de ordenación urbanística y, más recientemente, aunque

30. *Vid.* artículo 7.2 de la Ley 12/1981, y artículos 11 y 12 del Decreto 343/1983.

31. Sobre los criterios de fijación de la fianza, *vid.* la STS de 9 de febrero de 1988 (Aranzadi 1582).

32. *Vid.* las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1990 (Aranzadi 551), de 30 de julio de 1990 (Aranzadi 6745), de 7 de octubre de 1992 (Aranzadi 7767), de 25 de noviembre de 1996 (Aranzadi 8292) y de 30 de mayo de 1997 (Aranzadi 4452).

ISBN: 84-609-8956-9

aún de forma muy incipiente, por los de ordenación territorial. Sin embargo, pese a lo irrefutable de la aseveración, o, precisamente por ello, la ordenación urbanística de la minería ha sido una fuente de frecuente conflictividad debido a muy diversos motivos.

En algún caso, la tradicional falta de participación de la Administración sectorial de minas en los procedimientos de elaboración de los planes, pese a la vocación integradora de éstos sobre los diversos usos y destinos de que es susceptible el territorio, ha dado lugar a conflictos una vez aprobado el plan ante eventuales autorizaciones o concesiones mineras otorgadas en terrenos para los que las determinaciones del plan preveían otros destinos.[33]

También han resultado conflictivas las relaciones entre el urbanismo y la minería a causa del desconocimiento de los recursos minerales, tanto en su volumen como en lo que se refiere a la viabilidad de su explotación, desconocimiento determinante de que el planeamiento no prevea el aprovechamiento de los recursos minerales como uno de los posibles usos del suelo. Razonablemente, ante una situación como la descrita el artículo 58.1.3 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril ("Cuando el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los planes fuese de tal importancia que alterase sustancialmente el destino del suelo, se procederá a la revisión de aquéllos de oficio o a instancia de parte, para ajustarlos a la nueva situación"), ofrece, con el carácter supletorio que hoy tiene, una solución al imponer la alteración del contenido del plan cuando se pretendan realizar usos no previstos en el mismo, lo cual es una consecuencia derivada de la obligatoria observancia de los planes y de su inderogabilidad singular.[34]

Tampoco han sido extraños a la práctica judicial las tensiones suscitadas por la aprobación de planes urbanísticos cuando sus determinaciones impedían que continuara la extracción de recursos minerales, tensiones que, cuando se han formalizado judicialmente, los tribunales no han dudado en respaldar el cese de la actividad minera, reconociendo, sin embargo, al titular de la misma el derecho a ser indemnizado, al identificar la situación descrita como la revocación de licencia a causa de la adopción de nuevos criterios de apreciación, según prevé el artículo 16.3 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955.[35]

Las tensiones en otros casos han surgido porque en determinado momento se pretende la extracción de los recursos minerales existentes en lugares que vienen siendo utilizados desde tiempo inmemorial para usos ganaderos, agrícolas, pecuarios, forestales... usos normalmente garantes de la preservación del terreno de su transformación. Pues bien, en una situación de generalizada ausencia de instrumentos de planeamiento general como la existente en España durante tantos años,

33. *Vid.* la STS de 29 de mayo de 1978 (Aranzadi 1800).

34. En esa línea, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de mayo de 1979 (Aranzadi 2043) dirimió un conflicto suscitado por un permiso de investigación otorgado para efectuar las labores inherentes al mismo en terrenos afectados a otros usos por el planeamiento urbanístico, ante lo cual, la sala anuló el permiso y remite la viabilidad de la actuación minera desde el punto de vista urbanístico a la alteración del plan.

35. *Vid.* las STS de 13 de diciembre de 1963 (Aranzadi 5818), de 28 de marzo de 1970 (Aranzadi 1574) y de 1 de octubre de 1982 (Aranzadi 6306).

ISBN: 84-609-8956-9

a falta de la ordenación de los usos presentes y futuros del suelo que aquéllos están llamados a proporcionar, la confrontación entre alguno de los usos primarios del terreno y el pretendido aprovechamiento minero, normalmente se ha resuelto a favor de éste, a lo que no ha sido ajeno el apoyo brindado por el instituto expropiatorio al permitir convertir al titular de la autorización o concesión minera en beneficiario de la expropiación de aquellos derechos o intereses cuyo mantenimiento pudiera impedir la realización de la actividad minera.[36]

Si la ausencia de planeamiento general en la mayoría de los municipios españoles ha sido un factor negativo para alcanzar una solución adecuada a los numerosos conflictos surgidos entre los usos primarios del terreno y la extracción de recursos minerales al faltar unos destinos previamente determinados por el plan urbanístico, lo cierto es que tampoco ha sido infrecuente que, incluso, en municipios dotados de planeamiento general, la ubicación de actividades extractivas se haya decidido con argumentos muy poco convincentes, pese a la existencia de planeamiento, ante la carencia de determinaciones precisas del mismo sobre el suelo no urbanizable. El problema se ha planteado porque, a pesar de lo dispuesto en el artículo 12.2.4 del Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana de 1976 y, en su desarrollo, el artículo 36 del Reglamento de planeamiento aprobado por el Real decreto 2159/1978, de 23 de junio, preceptos que prevén (en la actualidad con carácter supletorio) que el Plan General Municipal de Ordenación establezca las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de los elementos naturales, el planeamiento general con frecuencia ha sido especialmente escueto en cuanto a prescripciones en suelo no urbanizable,[37] clase de suelo que razonablemente sería el llamado a acoger actividades de carácter minero, lo que ha exigido en muchas ocasiones la aplicación de los criterios previstos en el artículo 85, por remisión del artículo 86, ambos del Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana de 1976, ante solicitudes de autorización para realizar actividades de extracción o aprovechamiento de recursos minerales para las que, como es natural, eran precisas edificaciones o instalaciones, preceptos que podían llegar a ser muy poco útiles como instrumentos de racionalización de los usos y actividades susceptibles de ser realizadas en suelo no urbanizable, como lo demuestran algunos pronunciamientos judiciales contrarios a la localización de actividades mineras en suelo no urbanizable debido a que en esta clase de suelo, conforme prevén los artículos 85 y 86 del citado texto refundido en materia urba-

36. No es extraño, por tanto, que en los conflictos que ha tenido que resolver el Tribunal Supremo durante años, se haya decantado a favor del superior interés que, a falta de pauta urbanística precisa, representaba la minería frente a otros usos del terreno. Pueden verse las ilustrativas STS de 19 de junio de 1979 (Aranzadi 2856) y de 29 de mayo de 1980 (Aranzadi 1879), que aceptan el sacrificio de la riqueza cinegética frente a la explotación minera; la STS de 2 de abril de 1980 (Aranzadi 3086), en la que se llega al mismo resultado ante el enfrentamiento entre la actividad minera y los cultivos agrícolas y explotación ganadera; la de 4 de julio de 1963 (Aranzadi 3347), en la que se reconoce el superior interés de la minería frente a la repoblación forestal que pretendía el propio municipio; o la de 13 de febrero de 1978 (Aranzadi 595), que resuelve a favor de un permiso de investigación de minerales en terrenos comprendidos en un programa de actuación del antiguo IRYDA.

37. La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1989 (Aranzadi 10447) nos muestra un ejemplo de todo lo contrario, pues con base en las determinaciones para el suelo no urbanizable contenidas en un plan general de ordenación urbana que afecta a varios municipios, el ayuntamiento de uno de ellos desestimó la petición de legalización de una actividad de extracción y elaboración de áridos en una zona de su término municipal.

ISBN: 84-609-8956-9

nística de 1976, sólo se permiten construcciones destinadas a explotaciones agrícolas,[38] lo cual no dejaba de ser paradójico.

Finalmente, merece una consideración especial la conflictividad surgida entre la minería y el urbanismo como consecuencia de la aplicación de la regulación de las licencias urbanísticas municipales, pues la exigencia de éstas ha chocado con la frecuente negativa de los titulares de la explotación a solicitarlas. Los argumentos exhibidos por éstos han sido variados. En unas ocasiones la falta de trascendencia urbanística de la actividad minera; en otras, la existencia de un convenio privado con el propietario de los terrenos en los que aquélla se lleva a cabo, convenio que en muchos casos vincula al titular de la explotación y a una entidad de ámbito inferior al municipio o, incluso, al propio municipio que exigía del titular de la explotación la solicitud de licencia; en otras, en fin, y con mucha reiteración, se argumenta que ya se dispone de la concesión o autorización para realizar la actividad.

Frente a estas objeciones, ciertamente los tribunales han venido manteniendo una actitud muy firme a favor del sometimiento de las labores de extracción de minerales, sobre todo de aquellas que supongan movimientos de tierras, al deber de obtener, previamente al inicio de las mismas, la correspondiente licencia urbanística o, en su caso, al deber de legalizar la actividad si ya se hubiera iniciado. Los ejemplos de pronunciamientos del Tribunal Supremo que inciden en esta línea jurisprudencial son muy numerosos;[39] de entre ellos resulta oportuno destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988 (Aranzadi 2619), en la que, además de insistir en la obligación de solicitar licencia urbanística para poder efectuar los movimientos de tierra necesarios para llevar a cabo la extracción de recursos minerales en canteras y demás explotaciones a cielo abierto, razona sobre la independencia de las diversas autorizaciones, concesiones o permisos que han de expedir las distintas administraciones para el legítimo ejercicio de la actividad, porque cada Administración tutela un interés y la adecuación de la actividad extractiva a cada uno de los intereses en presencia ha de ser verificada por cada Administración competente mediante el correspondiente instrumento autorizatorio o, en su caso, concesional.

Particular importancia tiene a nuestros efectos reflejar la conflictividad suscitada entre la exigencia municipal de la obtención de licencia y, en su caso, la adopción de medidas tendentes a la defensa de la legalidad urbanística, señaladamente la suspensión de la actividad, y la aplicación de una disposición de la Ley de minas de 1973 que ya nos es conocida; me refiero al artículo 116.1, dado que en él se prevé que "ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria podrá suspender trabajos de aprovechamiento de recursos que estuvieran autorizados conforme a disposiciones de la presente ley. Los trabajos de exploración o investigación debidamente autorizados podrán ser suspendidos por el Ministerio de Industria o las direcciones generales del ramo". Pues bien, ante el dudoso argumento que ofrece el precepto trascrito a quienes han pretendido ampararse en la

38. *Vid.* la STS de 26 de abril de 1984 (Aranzadi 2577).

39. Entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1982 (Aranzadi 5387), de 15 de marzo de 1985 (Aranzadi 2823), de 8 de mayo de 1986 (Aranzadi 3055), de 22 de julio de 1988 (Aranzadi 6345) y de 14 de julio de 1989 (Aranzadi 5806).

ISBN: 84-609-8956-9

autorización o concesión otorgadas por la Administración sectorial para eludir el control urbanístico municipal de los usos del suelo,[40] han sido muchas las resoluciones judiciales que han respaldado la competencia municipal para ordenar la suspensión de las actividades de extracción de minerales en canteras o a cielo abierto ante la falta de licencia urbanística municipal y, sobre todo, ante la negativa del titular de la explotación a solicitarla previo requerimiento de la autoridad municipal.[41]

5.2. Algunas cuestiones referentes a la minería en el régimen urbanístico actual

Si de algo puede servir la dilatada experiencia de conflictividad entre la minería y el urbanismo debe ser para superar la tradicional distancia entre la legislación sectorial de minas y la normativa urbanística y de ordenación territorial, dado que la primera regula el ejercicio de una actividad de intensa repercusión en el territorio y la otra pretende disciplinar de forma global e integradora el uso del mismo. En esta dirección apunta, como hemos visto, la abundante jurisprudencia surgida para resolver las tensiones formalizadas judicialmente entre quienes han buscado amparo a sus intereses en la visión sectorial que preside la legislación de minas y entre quienes han pretendido gestionar el uso del suelo bajo la cobertura de una legislación con pretensión de integración de perspectivas sectoriales, como es la urbanística. En esa misma dirección avanza la legislación urbanística actual, renovada ya casi en su totalidad por las comunidades autónomas después de la STC 61/1997, de 20 de marzo, y con posterioridad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, del Estado. Por tanto, es a cada legislación urbanística autonómica a la que corresponde disciplinar el uso del suelo y, por tanto, incidir en la minería en cuanto actividad de trascendencia territorial.

No obstante, la propia legislación estatal, en particular la Ley de régimen del suelo y valoraciones (LRSV), aporta, desde su específica posición ordinamental, algunas claves principiales de interés en la relación entre minería y urbanismo, fundamentalmente en lo que se refiere a los usos de los terrenos en función de su clasificación.

---

40. *Vid.* el conocido estudio de L. Martín-Retortillo Baquer, "Explotaciones mineras y licencias urbanísticas: La regla de que sólo el Ministerio de Industria puede suspender actividades frente a las actuaciones municipales en defensa del plan", RAP, núm. 83.

41. Valgan como ejemplos las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1988 (Aranzadi 7466), de 14 de julio de 1989 (Aranzadi 6806), de 21 de noviembre de 1989 (Aranzadi 8318), o la anterior de 22 de julio de 1988 (Aranzadi 6345), en la que se lee lo siguiente:

"[...] en casos como el presente, en que pueden concurrir, por una parte, la competencia de los órganos del Ministerio de Industria y Energía para el otorgamiento de la concesión minera cuando se dan los presupuestos que la condicionan, y por otra parte, la competencia de los órganos administrativos para otorgar las correspondientes licencias al objeto de que el uso del suelo no se aparte del destino previsto en el planeamiento, es necesaria la obtención de ambas autorizaciones o licencias para el ejercicio válido de la actividad dando lugar su falta a que cualquiera de los citados entes u órganos actúen sus potestades para suspender tal actividad, posibilidad contemplada en el artículo 116 de la Ley de minas a favor del Ministerio de Industria en la esfera de la Administración central y en el artículo 189 de la Ley del suelo a favor de las autoridades urbanísticas cuando los actos de uso del suelo relacionados en el artículo 178 de dicha ley y entre ellos el uso de los predios sea contrario al ordenamiento."

ISBN: 84-609-8956-9

La posibilidad de que puedan ser realizadas actividades de extracción e, incluso, de aprovechamiento y transformación de recursos minerales en suelo urbano queda descartada; la radical incompatibilidad de esas actividades con los usos de que es susceptible el suelo urbano nos libera de realizar cualquier otra consideración. Por el contrario, la localización de las actividades mineras ha de ser en suelo no urbanizable, tanto en municipios dotados de planeamiento general como en los que carezcan del mismo, e, incluso, en suelo urbanizable, posibilidad esta última aceptable teniendo en cuenta que a partir de la LRSV el suelo urbanizable ha pasado a tener una consideración residual en relación con los terrenos clasificados por el plan general como suelo urbano y suelo no urbanizable (artículo 10 de la LRSV), dado que este último, el suelo no urbanizable, ha de ser ahora específicamente delimitado en atención a la concurrencia de las circunstancias que prevé el artículo 9 de la LRSV con objeto de preservar los terrenos así clasificados del proceso de transformación urbanística o debido a su inadecuación para el desarrollo urbano, conforme prevé el inciso final del propio artículo 9.2 de la LRSV. En definitiva, pues, es en suelo no urbanizable o, en su caso, en suelo clasificado como urbanizable, con la amplitud que se deriva de su consideración residual, donde puede ser realizada la extracción o los procesos de aprovechamiento de los recursos minerales.

En suelo no urbanizable, las pautas generales para su utilización se hallan en el artículo 20 de la LRSV, en el cual se prevén unos usos comunes y unos posibles usos excepcionales. Los primeros, de conformidad con la naturaleza de los terrenos, son los destinados a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales; los segundos, de carácter excepcional, han de ser considerados de interés público para poder ser autorizados. A la vista, sin embargo, del artículo 20.1 de la LRSV no podemos deducir ningún régimen urbanístico conforme al que deban ser autorizadas las actividades mineras en suelo no urbanizable. Para ello hay que acudir a las normas de las comunidades autónomas,[42] las cuales, sin perjuicio de las variadas fórmulas que adoptan, además de precisar el alcance de los usos comunes o inherentes a la naturaleza rústica de los terrenos, deben concretar (ya concretan) las actuaciones específicas de interés público que, excepcionalmente, pueden ser autorizadas en esta clase de suelo. Por tanto, la utilización del suelo no urbanizable para la realización de actividades extractivas hoy obedece a las disposiciones urbanísticas e, incluso, de ordenación territorial, vigentes en cada comunidad autónoma, siendo en todos los casos destacable la mayor atención que los legisladores autonómicos están mostrando hacia el suelo no urbanizable, al prever la delimitación de éste en categorías mediante el correspondiente instrumento de planeamiento, categorías que determinan la posibilidad o prohibición de que sean realizados determinados usos del suelo, entre ellos, las actividades de extracción de recursos minerales; con ello, mediante la superación del tradicionalmente deficitario comportamiento del planeamiento general en suelo no urbanizable, los usos en esta clase de suelo y, por lo que a nosotros interesa, las decisiones administrativas en forma de autorizacio-

42. Se hallan recopiladas en T. QUINTANA LÓPEZ y L. BALLESTEROS, *Legislación del suelo. Estatal y autonómico*, 2 volúmenes, 2.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

ISBN: 84-609-8956-9

nes y licencias que legitiman la realización de actividades extractivas en suelo no urbanizable, deben obedecer a las previsiones legales y del planeamiento urbanístico en cada categoría de aquél, lo que contribuye a dotar de racionalidad y predeterminación a este tipo de decisiones.

En suelo urbanizable, en aquellos municipios donde el planeamiento general haya delimitado terrenos de esta clase de suelo, mientras no sean objeto de transformación urbanística podrán realizarse en ellos los usos conforme a su naturaleza rústica, es decir, como si de suelo no urbanizable se tratara; así se deduce de lo dispuesto por el artículo 15.1 de la LRSV. No obstante, el suelo urbanizable se caracteriza por poder ser objeto de transformación urbanística, para lo cual debe contar con el tipo de plan preciso para que pueda ser iniciado el proceso de desarrollo urbanístico; por ello, los usos que pueden realizarse en suelo urbanizable "conforme a su naturaleza rústica" están en función del grado de afectación del mismo por parte del planeamiento urbanístico, lo que nos remite a dos categorías de suelo urbanizable: el ya delimitado por el plan con vistas a su inmediato desarrollo urbanístico y suelo urbanizable aún no delimitado. Es en esta última categoría de suelo en la que podrá solicitarse la realización de actividades extractivas antes de que los terrenos sean incluidos en ámbitos o sectores con vistas a su desarrollo urbanístico, conforme se deduce de lo dispuesto por el artículo 17, párrafo segundo, de la LRSV, pauta básica que asemeja el régimen de usos de los terrenos de esta categoría de suelo urbanizable al suelo no urbanizable, por lo que a partir de esta pauta son los legisladores autonómicos los que han de precisar el régimen de usos del suelo urbanizable aún no delimitado en sectores o ámbitos de actuación urbanística y, por tanto, los posibles usos extractivos.

ISBN: 84-609-8956-9

ISBN: 84-609-8956-9