

Ordenación do territorio e actividade mineira no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia

M^a VICTORIA DE DIOS VIÉITEZ

Profesora titular de Dereito administrativo (UDC)

MARCOS A. LÓPEZ SUÁREZ

Profesor contratado-doutor de Dereito civil (UDC)

Resumo: *O presente traballo ten por obxecto examinar a interrelación existente entre a normativa reguladora da ordenación do territorio e o desenvolvemento da actividade mineira no ámbito autonómico galego. A análise proposta parte da configuración da minaría como unha actividade economicamente estratéxica, o que a colixe tanto da propia Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia (LOMG), coma da Lei 13/2011, do 16 de decembro, reguladora da política industrial de Galicia (LPIG). Co referido presuposto, no traballo estúdanse os diferentes instrumentos de ordenación do territorio, que, tomando como base ese carácter estratéxico da actividade mineira, constitúen a canle para a ordenación territorial daquela.*

Palabras clave: *Minas; Actividade mineira; Ordenación de territorio; Plan sectorial de actividades extractivas; Directrices de ordenación do territorio.*

Abstract: *The main purpose of this project is to examine the relation between the regional planning laws and the development of the mining activity in the Galician area. The analysis that is propounded arises from the conformation of the mining sector as an economical and strategic activity- conclusion that comes not only from the Law 3/2008, of the 23th of May, which regulates the mining activity in Galicia (LOMG), but also from the Law 13/2011, of the 16th of December, which regulates the industrial polity of Galicia (LPIG). Based on these clarifications, this project focuses on the study of the different urban planning instruments, which on the basis of the strategic nature of the mining activity, constitute the main way for its rexional planning.*

Key words: *Mines; Mining activity; Urban/Regional Planning; Mining extraction and sectorial Plan; Urban Planning Directives.*



Índice: 1. *Formulación.* 2. *A actividade mineira como actividade economicamente estratéxica.* 3. *Proxeción da ordenación do territorio sobre a actividade mineira.* 3.1. *Delimitación previa: ordenación do territorio e urbanismo.* 3.2. *A normativa galega sobre ordenación do territorio.* 3.2.1. *A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Os instrumentos de ordenación do territorio previstos na Lei Marco xeral.* 3.2.2. *As Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, do 10 de febreiro.* A) *Alcance e eficacia das Directrices.* B) *As previsións recollidas nas Directrices en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira.* 3.3. *A ordenación e planificación territorial das actividades extractivas en Galicia. En especial, o Plan sectorial de actividades extractivas.* 3.3.1. *Consideracións de índole xeral.* 3.3.2. *A planificación da Minaría na Lei 3/2008, do 23 de maio, de Ordenación da Minaría de Galicia.* 3.3.3. *Criterios orientadores e contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.* 3.3.4. *Eficacia xurídica do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.* 3.4. *A necesidade de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras. O impedimento legal de prohibicións xenéricas. A xurisprudencia ao respecto.* 4. *Conclusións.*

1 Formulación

O obxecto do presente traballo consiste en examinar a interrelación existente entre a normativa reguladora da ordenación do territorio e o desenvolvemento da actividade mineira no ámbito autonómico galego.

Neste sentido, non resulta ocioso recordar que, se ben a teor do disposto no artigo 149.1.25ª. da Constitución española de 1978, corresponde ao Estado a competencia en materia de “bases do réxime mineiro e enerxético”, a competencia para o desenvolvemento lexislativo e a execución das citadas bases é ostentada polas Comunidades Autónomas¹.

A este respecto, débese ter presente que a nivel estatal a normativa de referencia, aínda que sexa cronoloxicamente anterior ao marco de distribución competencial plasmado no Texto constitucional, está constituída pola aínda vixente Lei 22/1973, do 21 de xullo de minas (LM), obxecto de desenvolvemento polo Real Decreto 2857/1978, do 25 de agosto, polo que se aproba o Regulamento Xeral para o Réxime da Minaría (RXRM), e pola Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de fomento da minaría (LFM).

No ámbito autonómico galego, ao amparo do establecido no art. 28.3 do Estatuto de Autonomía de Galicia², promúlgase a Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia (LOMG), a través da cal a Comunidade Autónoma define, con carácter xeral, o marco organizativo de intervención no sector³. Esta normativa básica ha de completarse, así mesmo, con outras normas de carácter sectorial, tales como a Lei 9/1985, do 30 de xullo, de protección de pedras ornamentais e a Lei 5/1995, do 7 de xuño, de regulación das augas minerais, termais, de manancial e dos establecementos balnearios da Comunidade Autónoma de Galicia.

1 Xunto co título competencial específico mencionado no texto, en relación coa minaría tamén poderían concorrer outros títulos competenciais estatais, como o tocante ás “bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica”(art. 149.1.13ª. CE) ou a “lexislación básica sobre protección do medio”(art. 149.1.23ª. CE).

2 Aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril.

3 Como se sinala na Exposición de Motivos da citada Lei 3/2008, do 23 de maio, a definición do referido marco organizativo faise “establecendo os órganos autonómicos chamados a definir as políticas públicas nesta materia, así como a exercer as funcións de planificación da actividade extractiva, de fomento do sector, de outorgamento dos títulos xurídicos habilitantes do aproveitamento de dereitos mineiros e de disciplina mineira mediante os procedementos administrativos precisos para a ordenación da minaría”.

Así as cousas, o tema obxecto de análise estrutúrase en torno a dúas cuestións indisolublemente relacionadas. A primeira delas é a tocante á configuración da minaría como unha actividade economicamente estratéxica, o que se colixe, como se terá ocasión de sinalar, tanto da propia LOMG, coma da Lei 13/2011, do 16 de decembro, reguladora da política industrial de Galicia (LPIG). A segunda cuestión que se aborda no presente traballo céntrase no estudo dos diferentes instrumentos de ordenación do territorio, que, tomando como presuposto o referido carácter estratéxico da actividade mineira, constitúen a canle para a ordenación territorial daquela.

2 A actividade mineira como actividade economicamente estratéxica

Pódese afirmar que a importancia social e económica que as actividades mineiras revisten no conxunto da economía nacional é unha realidade incontrovertida⁴. De feito, esta relevancia do sector da minaría veuse traducindo na aprobación de diversas normas tendentes a lograr unha axeitada planificación e ordenación das actuacións en materia mineira.

Neste contexto, cabe facer referencia, en primeiro lugar, á Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de fomento da minaría, coa que se pretende asegurar unha eficiente subministración de materias primas que permita o normal funcionamento do sistema industrial, mediante a promoción e desenvolvemento de actividades mineiras dentro do territorio nacional e, complementariamente, fóra deste.

Este tratamento especial das industrias mineiras, segundo se desprende da Exposición de Motivos da citada Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, acharíase xustificado polos aspectos peculiares que caracterizan ao sector da minaría, tales como o maior risco que comporta tanto para os investimentos, dado o período de maduración do capital e a desproporción entre o inmovilizado e o valor da produción, como para o traballo, pola singular natureza da actividade do mineiro e a forzosa vinculación da súa residencia a zonas territorialmente determinadas⁵.

No que aquí resulta de interese, débese facer mención, aínda que sexa de xeito sucinto, ao réxime financeiro e tributario regulado no Título III da LFM, por canto que no devandito Título se consideran como medidas concretas de fomento, por un lado, o outorgamento de subvencións para certos fins, así como o establecemento dunha liña especial de crédito oficial en condicións singularmente favorables para determinadas actividades relacionadas coas substancias declaradas prioritarias, e, por outro lado, unha serie de beneficios fiscais a favor de persoas físicas ou xurídicas que desenvolvan actividades con “*recursos declarados*”

4 A este respecto puidese resultar ilustrativo o contido da Disposición xeneral terceira do RXRM, a teor da cal, co fin de fomentar o aproveitamento dos recursos obxecto da Lei de Minas, “*o Goberno, por proposta do Ministro de Industria e Enerxía, poderá outorgar a cualificación de industrias de interese preferente a determinados sectores mineiros ou parte deles e declarar, ademais, no seu caso, determinadas zonas mineiras como de preferente localización industrial, para os efectos de obter os beneficios previstos na lexislación correspondente*”.

5 En concreto, a LFM está dividida en tres títulos: no primeiro deles, que contén as disposicións xerais, establécese a obrigatoriedade de revisar, polo menos cada dous anos, o denominado “Plan Nacional de Abastecemento de Materias Primas Minerais”, procédese a organizar o Rexistro Mineiro, con carácter de arquivo público permanentemente actualizado de dereitos mineiros e como medio indispensable para a reordenación catastral e prevese a creación polo Estado de fondos de almacenamento de materias primas minerais coa participación, no seu caso, das empresas privadas; no Título II establécese o réxime de comercialización e abastecemento das materias primas minerais, regulándose, en particular, as accións no exterior, tanto as que responden a un impulso exclusivo da iniciativa privada como aquelas que xorden da celebración de acordos internacionais; e, finalmente, no Título III recóllese determinados aspectos do réxime financeiro e tributario.

prioritarios no plan nacional de abastecemento de materias primas minerais" (art. 27 LFM) ou que "constitúan coutos mineiros ou desenvolvan a súa actividade en áreas de expansión industrial, sectores mineiros cualificados como industrias de interese preferente ou en zonas mineiras declaradas de preferente localización industrial" (art. 28 LFM)⁶.

Entre as medidas de fomento da minaría contempladas na LFM, considerábase un aspecto fundamental a elaboración dun estatuto do mineiro⁷. Con iso perseguíase non só regular a súa actividade laboral, senón tamén dignificar e mellorar o seu hábitat, tendo en conta que "a localización da actividade vén obrigada pola situación do xacemento e tamén polas condicións moi singulares nas que se desenvolven os traballos"⁸. De aí as previsións que na Lei 22/1973, do 21 de xullo, e no Real Decreto 2857/1978, do 25 de agosto, se conteñen sobre os coutos mineiros (arts. 108 a 111 LM e arts. 134 a 137 RXRM, respectivamente) e os establecementos de beneficio (arts. 112 e 113 LM e arts. 138 e 139 RXRM).

Polo que respecta aos coutos mineiros, estes confórmanse como "a agrupación de intereses de titulares de dereitos de explotación en diversas zonas dun mesmo xacemento ou de varios destes, situados de forma tal, que permitan a utilización conxunta de todos ou parte dos servizos necesarios para o seu aproveitamento" (art. 108 LM). Pois ben, de acordo co disposto na lexislación mineira, o Estado, atendendo precisamente ao interese xeral da actividade extractiva, concederá a estes coutos, entre outros estímulos e con carácter xeral, "os beneficios fiscais previstos ou que se prevexan nas disposicións pertinentes" (art. 108 LM) precisando, ao respecto, o RXRM que os devanditos estímulos serán "os de índole fiscal previstos na disposicións sobre protección das industrias declaradas de interese preferente, concentración de empresas, polos e polígonos industriais, acción concertada, plans de desenvolvemento e outros semellantes, ou que puidesen ditarse" (art. 134 RXRM).

En canto aos establecementos de beneficio, cuxa instalación se prevé para a preparación, concentración ou beneficio de recursos (cfr. art. 112 LM)⁹, tamén gozarán de estímulos fiscais e financeiros, na medida en que sexan parte integrante do couto mineiro.

Así as cousas, no marco normativo da Comunidade Autónoma de Galicia, o carácter estratéxico da actividade mineiraponse igualmente de manifesto na LOMG, que inclúe entre os seus principios inspiradores "a planificación mineira no marco da ordenación da economía e do territorio" (art. 3, letra a, LOMG) e fixa, así mesmo, como criterios orientadores do

6 Nesta orde de ideas, debe chamarse a atención sobre o feito de que a LFM contemplaba tamén entre as medidas de fomento as tocantes á figura do factor de esgotamento, coa que se pretendía favorecer "a investigación mineira e a posta en explotación de xacemento, permitindo, polo tanto, substituír os criadeiros esgotados por outros mediante o descubrimento e remobilización de novas reservas" (arts. 30 a 39 da LFM); non obstante, tales previsións foron derogadas a través da disposición derogatoria única.2 da Lei 43/1995, do 27 de decembro, do Imposto de Sociedades. Así mesmo, no que se refire aos beneficios fiscais, ha de terse presente a aprobación polo Goberno do Real Decreto 1167/1978, do 2 de maio, polo que se desenvolve o título III, capítulo II, da Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de Fomento da Minaría.

7 En concreto, a Disposición adicional primeira facultaba ao Goberno para promulgar, no prazo máximo dun ano, dito estatuto; non obstante, o mandato en cuestión non foi obxecto de cumprimento ata a aprobación do Real Decreto 3255/1983, do 21 de decembro, polo que se aproba o Estatuto do Mineiro.

8 Exposición de Motivos da Lei 6/1977, do 4 de xaneiro.

9 De conformidade co establecido no art. 138.2 do RXRM habería que distinguir tres tipos de establecementos de beneficio: a) Instalacións de preparación, aquelas cuxa finalidade sexa a eliminación de elementos sen valor, e mediante operacións de trituración, moenda, clasificación e estrío, obter produtos vendibles aptos para o seu posterior tratamento ou utilización directa; b) Plantas de concentración, que comprenderán, por un lado, aquelas cuxo obxecto é o de tratar de separar no todo-un o mineral da ganga, así como eliminar os elementos que poidan ser susceptibles de penalización na comercialización ou tratamento posterior do produto e, por outro lado, aquelas en que, mediante procedementos mecánicos ou procesos metalúrxicos, se obteñan produtos máis apropiados para o seu tratamento posterior, caso de que os procesos sexan parciais; e c) Plantas de beneficio, que son aquelas instalacións cuxa finalidade é a de someter os recursos procedentes de xacementos naturais ou non naturais, ou os produtos resultantes das operacións anteriores, ao correspondente tratamento para a obtención ou recuperación dos elementos ou compostos que sexan útiles.

Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, no que aquí pudiese resultar de interese, “o establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible” (art. 12, letra a, LOMG), “a busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego” (art. 12, letra h, LOMG), ou, en fin, “a mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia” (art. 12, letra j, LOMG).

En consonancia co exposto, a propia Lei galega 3/2008, do 23 de maio, establece unhas específicas medidas de fomento da actividade mineira. En concreto, no referido Texto legal contéplanse actuacións en materia de investigación e formación (arts. 39 a 41 LOMG), incentivos económicos (arts. 42 a 44 LOMG) e declaración de municipios mineiros (art. 45 LOMG).

No que atinxe á investigación e á formación, a Xunta de Galicia, no marco do Plan galego de investigación, desenvolvemento e innovación tecnolóxica, promoverá o desenvolvemento da investigación científica e técnica, así como a experimentación e os estudos en materia mineira e de recursos mineiros (cfr. art. 39 LOMG). De igual modo, a Xunta fomentará a reciclaxe e o perfeccionamento dos traballadores do sector (cfr. art. 40 LOMG) e impulsará a difusión da actividade mineira entre a sociedade, garantindo a conservación, mantemento e recuperación da documentación mineira (cfr. art. 41 LOMG).

En canto aos incentivos económicos, a LOMG remite a un plan estratéxico, que deberá ser elaborado de acordo coas xa citadas orientacións e principios do Plan sectorial, a fixación de “os incentivos económicos, os obxectivos e efectos que se pretenden coa súa aplicación, o prazo necesario para a súa consecución e os custos previsibles” (art. 42.1 LOMG), se ben quedan excluídos, de antemán, “os traballos, obras ou estudos que veñan impostos como consecuencia da obriga de restauración, nin os que se deriven da reparación dos danos causados por unha actuación que fose obxecto dunha sanción” (art. 44 LOMG)¹⁰.

E en relación cos municipios mineiros, que serán aqueles “nos que exista ou existira unha dependencia da minaría para a súa economía” (art. 45.1 LOMG), a LOMG remite igualmente ao Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia a concreción de medidas e plans específicos “de adaptación das infraestruturas [...], de mellora ambiental e seguridade e de diversificación do tecido produtivo” (art. 45.2 LOMG). Ao mesmo tempo, contéplase o compromiso da Xunta de Galicia de impulsar a celebración de convenios cos municipios mineiros, aos fins de regular as formas de asistencia e cooperación técnica e financeira.

Finalmente, en orde á configuración da actividade mineira como un dos sectores económicos estratéxicos, habería que referirse tamén ás disposicións da LPIG. En efecto, na Exposición de Motivos da citada Lei sostense, de modo expreso, a compatibilidade dos obxectivos que se persegue coa norma (innovación, internacionalización e competitividade) co impulso da excelencia de subsectores estratéxicos que amosaron unha especial capacidade de contribuír a un rápido progreso da economía galega e entre os que figura, de acordo

10 A teor do establecido no art. 42.3 da LOMG, “as axudas á minaría deberán ir dirixidas á mellora das condicións de traballo e á formación dos traballadores e traballadoras, a conseguir un aproveitamento eficiente dos recursos, á redución do impacto sobre o medio e á valorización endóxena dos recursos territorializando a cadea de valor”, precisándose no art. 42.4 do mesmo Corpo legal, que “serán obxecto das axudas: a) A innovación e investigación tecnolóxica. b) O mantemento do emprego e a mellora das condicións de seguridade laboral e da formación dos traballadores e traballadoras, así como da cualificación do emprego. c) A protección ambiental e a redución do consumo de recursos e da produción de residuos. d) O peche dos ciclos produtivos, a diversificación económica e o impulso das redes de comercialización e internacionalización das empresas mineiras. e) A investigación xeolóxica mineira”.



co “Plan estratéxico de Galicia 2010-2014: Horizonte 2020”, a industria da pedra e rochas ornamentais.

Mais, á marxe do citado Preámbulo, no que atinxe ao contido normativo da Lei, cabe destacar que esta ten por obxecto, entre outros aspectos, “*deseñar os instrumentos precisos para a eficaz e eficiente realización das actividades de planificación e promoción*” das actividades industriais (art. 1 LPIG), entre as que se inclúe, explicitamente, “*as actividades das industrias extractivas*” (art. 2, letra a, LPIG)¹¹. En consecuencia, a actividade mineira, en canto actividade industrial, poderá ser obxecto de fomento¹², fundamentalmente, a través de dúas medidas: por un lado, os proxectos de execución dos programas de impulso da actividade industrial¹³, que “*se executarán mediante proxectos que poderán revestir a forma de concesión de subvencións, axudas, incentivos públicos ou outro tipo de medidas*” (art. 38 LPIG)¹⁴; por outro, os proxectos industriais estratéxicos, destinados a captar investimentos relevantes que melloren ou consoliden o tecido industrial galego (art. 39 LPIG)¹⁵.

Neste sentido, abonde sinalar os importantes efectos que se seguen da declaración dunha proposta de inversión como proxecto industrial estratéxico e que, conforme ao art. 41.1 da LPIG, se concretan, ademais de na súa implantación, nos seguintes:

- a) *A aprobación do proxecto de implantación ou ampliación da instalación industrial.*
- b) *A non suxeición a licenza urbanística municipal.*
- c) *A declaración de utilidade pública e interese social do proxecto industrial estratéxico, así como a necesidade e urxencia da ocupación dos bens e dereitos afectados dos que o solicitante da declaración ostentase a condición de beneficiario da expropiación.*
- d) *A declaración de incidencia supramunicipal aos efectos previstos na presente Lei.*
- e) *A declaración de urxencia ou excepcional interese público aos efectos previstos na presente Lei.*
- f) *A declaración de prevalencia sobre outras utilidades públicas.*
- g) *A adjudicación directa de solo empresarial promovido polo Instituto Galego da Venda e Solo ou empresas públicas participadas por este que teñan entre os seus*

11 De acordo coas definicións formuladas no art. 2 da LPIG por “actividade industrial” cabería entender “*aquele actividade dirixida á obtención, reparación, mantemento, transformación ou reutilización de produtos industriais e ao envasado e embalaxe, así como ao aproveitamento, recuperación e eliminación de residuos ou subprodutos, calquera que sexa a natureza dos recursos, e procesos técnicos utilizados*”.

12 En concreto, a LPIG inclúe entre os seus fins: “[...] b) *Fomentar a creación e o desenvolvemento da actividade industrial*” (art. 4 LPIG).

13 Os programas de impulso da actividade industrial configúranse como “*instrumentos de carácter estratéxico nos que, no marco fixado polo Plan director da industria de Galicia, se sinala, en función de concretos fins a conseguir, os obxectivos a alcanzar nun determinado prazo e determinanse os mecanismos e medios para a súa consecución, con indicación dos sistemas para avaliar a súa eficacia e eficiencia en tal labor*” (art. 28 LPIG). Con carácter específico, sen prexuízo de aqueles outros que se poidan establecer regulamentariamente, a LPIG contempla entre os devanditos programas os de innovación (art. 30 LPIG), os programas de internacionalización (art. 31 LPIG) e os programas de mellora da competitividade industrial (art. 32 LPIG).

14 En todo caso, na execución dos devanditos programas de impulso da actividade industrial haberá de observarse tanto a lexislación comunitaria en materia de defensa da competencia, como o establecido na normativa sobre subvencións públicas (cfr. art. 39 LPIG).

15 A estes efectos, para determinar a incidencia dunha proposta de inversión no tecido industrial galego ou o grao de consolidación de este, a LPIG fixa como criterios a tomar en consideración: “*a) A súa importancia tecnolóxica. b) O volume de inversión, que haberá de ser como mínimo de 50 millóns de euros; o nivel de creación de emprego, que haberá de ser superior a 250 postos de traballo directos; e a diversificación que se introduza no tecido industrial galego*” (art. 40.2 LPIG).

obxectos a creación de solo empresarial, nas condicións establecidas pola normativa sectorial.

- h) A concesión de forma directa de subvencións de acordo co disposto na lexislación de subvencións.
- i) A imposición ou ampliación de servidume de paso para vías de acceso, liñas de transporte e distribución de enerxía e canalizacións de líquidos ou gases, nos casos en que fose necesario, de conformidade coa normativa que as regule.

Así mesmo, é importante ter presente que, conforme ao previsto no art. 41.2 da LPIG, “as determinacións consideradas nos proxectos industriais estratéxicos terán forza vinculante para as administracións públicas e os particulares, prevalecendo sobre as determinacións do plan urbanístico vixente”.

3 Proxección da ordenación do territorio sobre a actividade mineira

3.1 Delimitación previa: ordenación do territorio e urbanismo

A teor do disposto no art. 148.1.3º. da CE, as Comunidades Autónomas podían asumir as competencias sobre “*Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda*”. Pois ben, á marxe da consideración da competencia das Comunidades Autónomas en relación coas devanditas materias, interesa resaltar que a Constitución atribúe distinto alcance á ordenación do territorio e ao urbanismo, sen prexuízo da complementariedade de ambas as dúas funcións, na medida en que ambas as dúas “*organizan e definen o uso do territorio e do solo de acordo co interese xeral*” (art. 3.1 do Real Decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño polo que se aproba o Texto refundido da Lei do Solo Estatal; en diante TRLS).

Como sinala López Ramón, “a función pública especificamente denominada ordenación do territorio oríentase á coordinación do plan urbanístico municipal e das funcións sectoriais con relevancia territorial. Concíbese como unha función pública horizontal e integradora, que pretende garantir unha axeitada estrutura espacial para o desenvolvemento das políticas económicas, sociais, ambientais e culturais. Nela defínense as funcións correspondentes ás distintas zonas do territorio, as áreas a protexer e os ámbitos supramunicipais de complexa ordenación, establecéndose o sistema de relacións entre as diversas zonas, as medidas que inciden na distribución espacial das instalacións produtivas, os criterios para compatibilizar o desenvolvemento coa protección dos recursos naturais, as prioridades para a programación dos recursos públicos e a localización de infraestruturas e equipamentos”¹⁶.

O urbanismo, en cambio, ten como finalidade “o feito cidade”, a súa ordenación e expansión, o que remite, en termos xerais, ao solo urbano e urbanizable. “A falta de cidade (solo non urbanizable) —en palabras de López Ramón— só é tomada realmente en consideración polas técnicas urbanísticas para evitar ou controlar a aparición de edificacións e outros usos urbanísticos do solo”¹⁷. Por esa razón os instrumentos específicos de ordenación do

16 López Ramón, F., *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Martín Rebollo e Bustillo Balado, Dir.), T. I, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 100.

17 López Ramón, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 45.

territorio proxéctanse substancialmente sobre solo rústico. Neste sentido, a STC 61/1997, do 20 de marzo, afirma que o urbanismo “alude á disciplina xurídica do feito social ou colectivo dos asentamentos de poboación no espazo físico, o que, no plano xurídico, se traduce na «ordenación urbanística», como obxecto específico das leis urbanísticas”.

En suma, á vista do exposto pódese concluír afirmando que a ordenación do territorio ten unha finalidade máis ampla que o urbanismo tanto no que atinxe ao ámbito territorial coma no que se refire ao seu propio contido. Por esta razón, e sen prexuízo de referirnos máis adiante á eficacia vinculante dos instrumentos de ordenación do territorio, cabe anticipar que o art. 45.2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUPMRG) dispón que “os plans de ordenación urbanística están vinculados xerarquicamente ás determinacións das directrices de ordenación do territorio e aos demais instrumentos establecidos pola Lei 10/1995, de Ordenación do Territorio de Galicia, e haberán de redactarse en coherencia con todos eles”.

Pois ben, dende a perspectiva apuntada, cabe sinalar que algunhas Comunidades Autónomas optaron por integrar nun único texto normativo as materias de ordenación do territorio e urbanismo. E outras, pola contra, regularon ambas as dúas materias en textos legais separados. Este é o caso da Comunidade Autónoma de Galicia. Así, a ordenación do territorio regúlase pola Lei 10/1995, do 23 de novembro (LOT) mentres que a normativa directamente vinculada a urbanismo se regula na xa citada LOUPMRG, que foi obxecto de sucesivas modificacións; no que a nós interesa, pola Lei 15/2004, do 29 de decembro, pola Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia, pola Lei 2/2010, de 25 de marzo, e pola Lei 15/2010, do 28 de decembro.

3.2 A normativa galega sobre ordenación do territorio

3.2.1 A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Os instrumentos de ordenación do territorio previstos na Lei. Marco xeral

Como xa se sinalou, a Comunidade Autónoma de Galicia optou por regular en corpos legais diferenciados, aínda que obviamente interrelacionados, a materia de ordenación do territorio e a relativa, de forma específica, ao urbanismo. Neste sentido, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, completa o sistema de planificación urbanística mediante outro sistema, o de ordenación do territorio, co que, a través de determinados instrumentos planificadores, se trata de encher as insuficiencias da planificación urbanística. Por esta razón, o art. 5 da Lei dispón expresamente que “os instrumentos previstos na presente Lei son complementarios e non excluintes dos que respecto á ordenación urbanística do solo se regulan na súa lexislación específica”. Cuestión distinta, á que despois se aludirá, é a tocante á primacía en caso de conflito do sistema de planificación territorial previsto nos instrumentos de ordenación sobre a planificación urbanística¹⁸.

18 Polo demais, neste contexto convén recordar que o art. 5 bis da LOT —incorporado pola Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia— dispón no seu apartado 1 que “acordada polo Consello da Xunta a iniciación do procedemento de elaboración de calquera instrumento de ordenación do territorio, a persoa titular da consellería competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, de forma motivada, poderá suspender cautelarmente os procedementos de aprobación do plan urbanístico, dos instrumentos de xestión ou execución do plan e de outorgamento de licenzas para ámbitos ou para usos determinados, coa finalidade de elaborar o instrumento de que se trate”.

Así as cousas, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, —que, a diferenza da Lei galega do solo (LOUPMRG), tan só foi obxecto de lixeiras modificacións— ten como finalidade, segundo dispón o seu art. 1, “establecer os obxectivos fundamentais e crear os instrumentos necesarios para a coordinación da política territorial e a ordenación do espazo da Comunidade Autónoma de Galicia, ao obxecto de favorecer a utilización racional do territorio galego e protexer o medio natural, mellorar a calidade de vida e contribuír ao equilibrio territorial”.

De acordo co establecido no art. 4 da LOT, a ordenación territorial de Galicia realizarase a través dunha serie de instrumentos mediante os cales se trata de conseguir, como afirma a Exposición de Motivos da Lei, un marco territorial global e flexible, que dea cabida a actuacións tanto de carácter sectorial como integradas, potenciando a confluencia da política territorial coa económica. Nese contexto, o artigo citado establece a seguinte tipoloxía de instrumentos de ordenación do territorio: Directrices de ordenación do territorio, Plans territoriais integrados, Programas coordinados de actuación, Plans e proxectos sectoriais e Plans de ordenación do medio físico.

En consecuencia, tal e como máis tarde se constatará, a Lei parte da previsión dun instrumento de carácter global, as Directrices de ordenación do territorio, que constitúen o marco xeral de referencia para establecer os criterios espaciais de asentamento das actividades, de acordo coas políticas sociais, económicas e culturais da Comunidade.

En desenvolvemento das directrices de ordenación do territorio, a LOT prevé a posibilidade de formular plans territoriais integrados cuxa finalidade é “a organización de áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas ou daquelas que, polo seu tamaño e relacións funcionais, precisen dunha planificación infraestrutural, de equipamentos e recursos de ámbito comarcal, e de carácter integrado” (art. 12.1 LOT).

Pola súa banda, os programas coordinados de actuación teñen como finalidade “formular un programa plurianual, referido á totalidade do ámbito comunitario ou a algunhas das súas áreas, de carácter sectorial ou intersectorial, integrando as actuacións propostas polas distintas administracións ou organismos públicos que operen no ámbito da Comunidade Autónoma” (art. 16.a LOT), así como “determinar, conxuntamente e de acordo co réxime de competencias establecido pola lexislación vixente, as administracións ou organismos responsables da súa execución e, no seu caso, os criterios para establecer os necesarios acordos ou convenios entre as administracións públicas que deban proceder ao seu desenvolvemento conxunto” (art. 16.b LOT)¹⁹.

Os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal teñen por obxecto “regular a implantación territorial de solo destinado a vivendas protexidas, infraestruturas, dotacións e instalacións de interese público ou utilidade social cando a súa incidencia transcenda do termo municipal no que se localicen, pola súa magnitude, importancia, demanda social ou especiais características, ou que se asenten sobre varios termos” (art. 22.1 LOT). Como subliña Meilán Gil, estes instrumentos responden á necesidade obxectiva dun plan de superior alcance ao municipal²⁰.

19 Convén resaltar que o art. 20 da LOT, que regula a eficacia dos devanditos programas coordinados de actuación, dispón no seu apartado 1º, sen prexuízo do suposto excepcional contemplado no apartado 2º, que “os programas coordinados de actuación non poderán modificar directamente as determinacións das figuras de plan xeral reguladas na lexislación urbanística nin dos plans de ordenación do medio físico”.

20 Meilán Gil, J. L., *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 45.



Finalmente, polo que se refire aos instrumentos de ordenación do territorio, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, considera os plans de ordenación do medio físico, que vinculan o plan local nos termos previstos no art. 29 da LOT e que teñen por obxecto o desenvolvemento das directrices de ordenación do territorio *“nos ámbitos que aquelas delimiten en función das súas características morfolóxicas, agrícolas, gandeiras, forestais, paisaxísticas ou ecolóxicas diferenciadas, que esixan unha consideración e tratamento unitarios, baixo presupostos que excedan dos propios de cada un dos termos municipais afectados pola ordenación”* (art. 26.1 LOT).

En relación cos plans e proxectos sectoriais, as previsións recollidas na LOT desenvólense, de xeito singularizado, por Decreto 80/2000, do 23 de marzo. Neste sentido, o art. 6 do Decreto citado especifica que *“os plans sectoriais establecerán as condicións xerais para o futuro desenvolvemento das infraestruturas, dotacións e instalacións que sexan o seu obxecto, no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, adecuándose á súa función vertebradora dunha política territorial, definindo os criterios de deseño, as características funcionais e localización, que garantan a accesibilidade e a inserción da totalidade do territorio nunha racional dispoñibilidade destes elementos estruturantes”*.

Pola súa banda, e igualmente en relación cos proxectos sectoriais, o art. 9.1 do Decreto 80/2000 declara que estes *“teñen por obxecto a regulación detallada e pormenorizada da implantación dunha infraestrutura, dotación ou instalación determinada de interese público ou utilidade social cando a súa incidencia transcenda do termo municipal no que se localice, adecuándose á súa función vertebradora dunha política territorial, definindo os criterios de deseño, as características funcionais e localización, que garantan a accesibilidade e a inserción da totalidade do territorio nunha racional dispoñibilidade dos ditos elementos estruturantes”*²¹.

Sen prexuízo de analizar máis adiante esta cuestión no ámbito da actividade mineira, cabe anticipar, en orde á eficacia dos plans e proxectos sectoriais, que as determinacións contidas nestes *“vincularán o plan do ente ou entes locais en que se asenten os devanditos plans ou proxectos, que haberán de adaptarse a elas dentro dos prazos que para tal efecto determinen”* (art. 24 LOT). De xeito específico no que atinxe aos plans sectoriais, o art. 8 do Decreto 80/2000 sinala que *“1. As determinacións contidas nos plans sectoriais de incidencia supramunicipal terán forza vinculante para as administracións públicas e para os particulares e prevalecerán sobre as determinacións do plan urbanístico vixente. 2. Os municipios nos que se asenten as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do citado plan, no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico. 3. A execución das infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial requirirá a previa aprobación dun ou varios proxectos sectoriais”*²².

21 Cabe destacar que, se ben os proxectos sectoriais se deberán axustar ás determinacións do correspondente plan sectorial, non obstante é posible a aprobación de proxectos sectoriais para unha determinada infraestrutura, dotación ou instalación en ausencia do plan sectorial. Textualmente, o art. 9.2 do Decreto 80/2000 dispón ao respecto que *“os proxectos sectoriais deberán axustarse ás determinacións do correspondente plan sectorial”*; non obstante, *“en ausencia do plan sectorial, tamén se poderán aprobar proxectos sectoriais para unha determinada infraestrutura, dotación ou instalación”*. Nesta orde de ideas, convén recordar que as figuras dos plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal teñen a súa orixe na lexislación navarra de ordenación do territorio. Sobre a natureza dos plans e proxectos sectoriais pode verse, Sánchez Goyanes, E., *“Ditame solicitado polo Concello de Pontevedra sobre a declaración do plan de xestión de residuos sólidos urbanos de Galicia como plan sectorial de incidencia supramunicipal dos regulados na lei galega 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio,”* en *Revista Española de Dereito Ambiental*, nº 1, xaneiro, 2000.

22 O art. 11 do Decreto 80/2000 dispón, en relación coa eficacia dos proxectos sectoriais, o seguinte: *“1. As determinacións contidas nos proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal terán forza vinculante para as administracións públicas e para os particulares e preva-*

3.2.2 As Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, do 10 de febreiro²³

A. Alcance e eficacia das Directrices

Sobre a base das consideracións expostas no apartado precedente, as *Directrices de Ordenación do Territorio* de 2011 constitúen, tal e como se resalta na parte expositiva do Decreto 19/2011, polo que se aproban, “o primeiro instrumento de ordenación territorial que establece as regras para a implantación dos usos e actividades (servizos, dotacións, actividades produtivas, entre outras) en coherencia coas necesidades sociais, económicas, culturais e ambientais”. Polo tanto, é preciso resaltar que as determinacións recollidas nas *Directrices* serven como referencia para o resto das figuras de planificación. Así, o apartado 1.4 das *Directrices* de 2011 dispón que “os instrumentos de ordenación territorial, os restantes da planificación sectorial, así como os instrumentos de plan urbanístico, deberán xustificar a súa coherencia e conformidade coas determinacións e criterios establecidos polas directrices de ordenación do territorio, incorporando unha valoración da correspondencia dos seus contidos con respecto ao disposto nas DOT”. E, á súa vez, o apartado 10.1.1 das referidas *Directrices* establece que estas “completaranse e desenvolveranse por medio doutros instrumentos: plans territoriais integrados, programas coordinados de actuación, plans e proxectos sectoriais e plans de ordenación do medio físico”, engadindo que “as Administracións, no exercicio das súas competencias, poderán formular programas ou estratexias que, no que se refiran ou teñan incidencia sobre o territorio, deberán ser orientadas en congruencia coas determinacións das DOT”.

No que atinxe de xeito específico á eficacia xurídica das determinacións establecidas nas *Directrices*, cabe sinalar que o art. 9 da LOT establece que “as determinacións recollidas nas directrices de ordenación do territorio terán, en todo caso, a forza vinculante que sexa congruente coa súa función de instrumento directriz. Para este efecto, expresarán de forma clara e inequívoca o alcance concreto con que haberán de operar todas e cada unha das súas determinacións e que se poderá manifestar en calquera das seguintes formas: a. Excluínte de calquera outro criterio, localización, uso ou deseño territorial ou urbanístico. b. Alternativa entre varias propostas contidas dentro das mesmas directrices de ordenación do territorio. c. Orientativa, debendo a Administración competente concretar a proposta contida nas directrices de ordenación territorial”.

Pois ben, sobre a base do artigo da LOT que se acaba de transcribir, as *Directrices* de 2011 establecen determinacións de carácter excluínte e determinacións de carácter orientativo. Polo tanto, antes de analizar as determinacións establecidas en relación coa actividade mi-

lecerán sobre as determinacións do plan urbanístico vixente. 2. Os municipios nos que se asenten as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun proxecto sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do proxecto sectorial, no que se establecerán as determinacións deste plan local que deban ser modificadas como consecuencia da aprobación do proxecto sectorial e no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico. 3. As obras públicas definidas detalladamente no proxecto sectorial serán cualificadas expresamente como de marcado carácter territorial e non estarán suxeitas a licenza urbanística nin a ningún dos actos de control preventivo municipal, de acordo coa disposición adicional primeira da Lei 10/1995, de Ordenación do Territorio de Galicia. Neste suposto, con carácter previo ao inicio das obras, remitiráselle ao concello un exemplar do proxecto técnico destas. 4. As construcións e instalacións do marcado carácter territorial previstas de modo concreto e detallado nun proxecto sectorial, non necesitarán da autorización urbanística autonómica a que fai referencia ao artigo 77.3º da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia. 5. No acordo de aprobación definitiva do proxecto sectorial o Consello da Xunta de Galicia poderá acordar, no seu caso, a declaración de utilidade pública ou interese social das obras, instalacións e servizos previstos de xeito concreto, así como a necesidade da ocupación para os efectos da expropiación dos bens e dereitos necesarios para a execución do proxecto sectorial, sempre que conste a descrición física e xurídica individualizada dos bens e dereitos afectados”.

23 DOG núm. 36, do 22 de febreiro.



neira, é preciso delimitar o alcance vinculante dunhas e outras. É dicir, trátase de determinar o grao de vinculación das directrices, segundo teñan a condición de excluíntes ou orientativas, denominación que, polo demais, é a utilizada noutros textos normativos autonómicos sobre ordenación do territorio, como recoñece a propia Exposición de Motivos da LOT ao afirmar que o catálogo de instrumentos de ordenación previstos na Lei foi elaborado sobre a análise comparada da produción lexislativa autonómica. Neste sentido, a lexislación autonómica utiliza estas ou outras denominacións semellantes, mediante as cales se trata de delimitar o grao de vinculación ou eficacia da correspondente determinación. Así, algunhas leis autonómicas sobre ordenación do territorio clasifican as directrices, atendendo, como sinalamos, ao grao de vinculación, en directrices de vinculación plena, básica e orientativa; estricta e plena ou de carácter básico; ou con vinculación excluínte, alternativa ou orientativa, como é o caso, segundo se indicou, da Lei galega de Ordenación do Territorio.

Así as cousas, polo que se refire ás determinacións de carácter excluínte, a cualificación con ese grao de vinculación supón que as determinacións cualificadas como tales ostentan o máximo grao de vinculación ou eficacia xurídica, de modo que se exclúe calquera outro criterio, localización, uso ou deseño territorial ou urbanístico. Pola contra mediante as determinacións de carácter orientativo trátase —en palabras de López Ramón— de vincular á consecución duns obxectivos ou resultados, de tal forma que é a Administración competente a que deberá concretar a proposta recollida nas directrices²⁴.

Sobre a base das consideracións precedentes, expóñense a continuación as determinacións que recollen as *Directrices de Ordenación do Territorio* de 2011 en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira.

B. As previsións recollidas nas Directrices en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira

As *Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia*, sen prexuízo da referencia no seu apartado 10.1.12 ao Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia ao que despois se aludirá, establecen no punto 3 do Anexo —referido ao “desenvolvemento e ordenación dos asentamentos, das áreas empresariais e das actividades produtivas”— as determinacións que se deben seguir en relación coa explotación dos recursos minerais e xeolóxicos; máis en concreto, no apartado 3.3, baixo a rúbrica de “determinacións para o desenvolvemento das actividades produtivas no medio rural”.

Pois ben, en relación coa explotación dos recursos minerais e xeolóxicos as Directrices de 2011 dispoñen o seguinte:

24 López Ramón, F., *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 109. Como afirma González-Varas Ibáñez (*Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi-Thomson Reuters, 5ª ed., Pamplona, 2009, p. 71) “esta vía de matizar o grao de vinculatoriedade dos plans de ordenación territorial [...] é sensible coa autonomía local, distinguindo entre distintas situacións posibles, para os efectos de afirmar a vinculación matizada ou plena da ordenación territorial por referencia á urbanística (en función de se a materia vinculada é máis ou menos local)”. Neste contexto non está de máis sinalar que, tal e como dispón o art. 6 da LOT, as Directrices de Ordenación do Territorio teñen, entre outras funcións, a de “construír un marco xeral de referencia para a formulación dos restantes instrumentos de ordenación territorial, así como dos plans de ordenación previstos na lexislación urbanística, e para a formulación e execución das distintas políticas sectoriais da Comunidade, ao que se haberán de acomodar os plans, programas e accións con incidencia no territorio que poidan desenvolver as administracións públicas de carácter autonómico ou local, co fin de garantir unha axeitada coordinación e compatibilización de todas elas”. Polo tanto, é no contexto da autonomía local e das competencias urbanísticas das entidades locais no que se debe proxectar o alcance excluínte ou orientativo das determinacións contidas nas directrices. É significativo, neste sentido, que o art. 12 da Lei 10/1984, do 30 de maio, de Ordenación territorial da Comunidade de Madrid, xa derogada, dispuxese expresamente, tras especificar no art. 11 as distintas formas ou graos de vinculación, que “a vinculación das directrices de ordenación territorial terán sempre carácter orientativo cando afecten ao solo clasificado como urbano ou urbanizable programado, segundo o plan correspondente”.

3.3.17. *A Xunta de Galicia elaborará un plan específico para a ordenación dos recursos minerais e xeolóxicos na Comunidade Autónoma como soporte ao desenvolvemento da actividade mineira, considerando os valores do ámbito natural polas súas características xeolóxicas, morfolóxicas, ecolóxicas e paisaxísticas diferenciadas, variables dun lugar a outro, e as potencialidades de aproveitamento propias de cada zona. O devandito plan establecerá as directrices e previsións para conxugar o necesario aproveitamento racional destes recursos naturais e a protección, rehabilitación, conservación e mellora do espazo natural afectado pola labra e o seu beneficio.*

3.3.18. *Os instrumentos de ordenación e plan urbanístico na elaboración das súas propostas terán en conta as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados na Comunidade Autónoma de Galicia. Estes instrumentos, entre as súas previsións para a compatibilización dos usos existentes e potenciais do territorio, deberán motivar calquera disposición restritiva en relación ás actividades incluídas na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de minas.*

3.3.19. *A planificación e ordenación dos recursos minerais e xeolóxicos concederá especial atención á función ecolóxica que poidan desempeñar os terreos afectados polo seu aproveitamento e a mellora das condicións iniciais de uso destes terreos como consecuencia da súa rehabilitación posterior.*

En relación coas determinacións que se acaban de transcribir é necesario sinalar que todas elas teñen a condición de determinacións excluíntes, o que leva consigo que se lles outorgue o grao máximo de vinculación xurídica nos termos antes sinalados.

Á parte das determinacións de carácter excluínte, as *Directrices* de 2011 establecen, neste caso con carácter orientativo, a seguinte determinación no tocante á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos:

3.3.20. *Acometeranse estudos co obxectivo de ponderar as diversas circunstancias e tecnoloxías que concorren no aproveitamento dos recursos minerais e xeolóxicos coas técnicas de rehabilitación dos terreos afectados e cos requirimentos que se derivan das características do ámbito natural e social. Entre os resultados destes estudos figurará a elaboración dun manual de boas prácticas que recolla estratexias de integración paisaxística e de minimización de impactos para as explotacións de recursos mineiros e xeolóxicos.*

Á súa vez, o apartado 10.1.12 das *Directrices*, en relación coa aplicación e eficacia destas respecto dos plans sectoriais, sinala que “os plans sectoriais axustaranse aos obxectivos e criterios plasmados nestas directrices”. E destaca, de xeito particularizado, que deberá desenvolver as previsións que se establecen respecto deste nas *Directrices* —entre outros— o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia (letra c do apartado 10.1.12)²⁵.

Pois ben, das determinacións recollidas nas *Directrices* de 2011, no que concirne á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos, pódese extraer unha serie de consideracións que cabería cualificar —con razón as *Directrices* atribúenlles a condición de determinacións ex-

25 Tamén en relación cos plans sectoriais, o apartado 10.1.10 sinala que “cando se formule un plan sectorial, o departamento responsable procurará que teña un carácter integrador e, polo tanto, que se refira ao conxunto de actuacións que pola súa función ou destino requiran dunha planificación conxunta”. E o apartado 10.1.11 das *Directrices* establece que “respecto ao seu alcance territorial, os plans sectoriais referiranse a toda a comunidade autónoma, salvo que pola súa especificidade se poida excepciónar o cumprimento desta regra”.

cluíntes— como principios reitores que informan o réxime xurídico da ordenación territorial e planificación da minaría en Galicia. En concreto trataríase das tres seguintes:

En primeiro lugar, a declaración do carácter vinculante que acompaña á ordenación territorial da minaría. Este carácter vinculante vén determinado porque a canle que se establece para a planificación territorial da actividade mineira é un plan sectorial de incidencia supra-municipal, tal e como polo demais, establece a propia LOMG de 2008. Dende a perspectiva do principio de localización inamovible dos recursos minerais, ao que despois aludiremos, e dende a perspectiva da transcendencia económica destes, á que xa se fixo referencia neste estudo, ese carácter vinculante eríxese en consecuencia obrigada.

En segundo lugar, no que atinxe á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos pártese dun principio de aproveitamento racional, recollido, tanto no art. 122 da Lei de Minas de 1973, en virtude da modificación operada en 2007, coma no art. 14.2 da LOMG. Este principio de aproveitamento é, en definitiva, copia do interese xeral que subxace no abastecemento de recursos minerais. E de aí, precisamente, a consideración de bens de dominio público dos xacementos de orixe natural e demais recursos xeolóxicos²⁶.

E, finalmente, partindo da necesidade de integrar no proceso de planificación o “ciclo de vida completo da mina ou canteira”²⁷, cabería referirse a un terceiro aspecto básico da ordenación da minaría, cal é o relativo ao carácter temporal da explotación mineira. Neste sentido, non cabe obviar que a través dos plans de restauración, aos que alude a determinación 3.3.19 das *Directrices* de 2011 —e cuxa normativa xeral se recolle no Real Decreto 975/2009, do 12 de xuño, sobre xestión dos residuos das industrias extractivas e de protección e rehabilitación do espazo afectado polas actividades mineiras, modificado por Real Decreto 777/2012, do 4 de maio—, trátase, en termos xerais, de mellorar as condicións iniciais de uso dos terreos afectados por labores extractivos.

26 De conformidade co disposto no art. 2 da vixente Lei 22/1973, do 21 de xullo, os xacementos minerais e demais recursos xeolóxicos configúranse como bens demaniais; en concreto, a teor do referido precepto: “1. *Todos os xacementos de orixe natural e demais recursos xeolóxicos existentes no territorio nacional, mar territorial e plataforma continental, son bens de dominio público, cuxa investigación e aproveitamento o Estado poderá asumir directamente ou ceder na forma e condicións que se establecen na presente Lei e demais disposicións vixentes en cada caso.* 2. *En canto ao dominio das augas, estarase ao disposto no Código Civil e Leis especiais, sen prexuízo do que establece a presente Lei en orde á súa investigación e aproveitamento.*” Non obstante, máis alá desta manifestación xenérica, cabe xa advertir que o réxime xurídico concreto establecido na citada Lei de Minas non se corresponde exactamente coas clásicas notas definitorias do dominio público. En efecto, como sinala López Ramón (Sistema xurídico de los bienes públicos, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 257), no réxime mineiro conséntase a ausencia de catro características propias dos bens de dominio público: en primeiro lugar, a propia titularidade pública sobre todos os recursos xeolóxicos, habida conta de que a existencia de parte deles resulta descoñecida; en segundo lugar, a non concorrencia da afectación do ben a un uso ou servizo público, que é substituído polo “*fomento da riqueza nacional*” (art. 339.2.º Cc); en terceiro lugar, a falta dos medios de defensa e de conservación do ben; e, en cuarto lugar, o feito de que non se requira a intervención administrativa para a constitución de todo uso privativo, dado que o aproveitamento dalgúns recursos mineiros se atribúe legalmente ao propietario do fondo. Con todo, a pesar da falta de identidade sinalada, a declaración demanial dos recursos mineiros formulada na LM resulta inequívoca. E iso vaíse traducir, como precisa De Arcenegui (*Derecho minero*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 70-71), nas seguintes derivacións: en primeiro lugar, na imposibilidade de alienación dos xacementos minerais e demais recursos xeolóxicos, o que non obsta para que o suxeito que os explote, a través da pertinente concesión ou autorización, poida adquirir a propiedade dos minerais que separe do xacemento; en segundo lugar, na protección ofrecida polos principios de inalienabilidade, imprescriptibilidade e inembargabilidade previstos no art. 132.1 da CE; e, en terceiro lugar, en conexión co anterior, na atribución de competencias aos poderes públicos para, entre outros extremos, outorgar os títulos mineiros e, no seu caso, permitir a súa transmisión ou declarar a súa caducidade.

27 Neste sentido, no Ditame 2009/C27/19, do Comité Económico e Social Europeo sobre “a minaría non enerxética en Europa”, afirmábase de xeito taxativo que “os minerais son esenciais para o desenvolvemento e, polo tanto, para a nosa calidade de vida e a creación de comunidades sostibles. Os minerais non enerxéticos son materiais básicos da nosa vida cotiá: un edificio pode chegar a conter ata 150 toneladas de minerais en forma de cemento, arxila, xeso, carbonato cálcico, materiais compostos, vidro, pintura, cerámica, tellas e toneladas de metais; un automóbil contén ata 150 quilogramos de minerais (caucho, plásticos, vidro) e máis dunha tonelada de metais; o 50% das pinturas e do papel elabóranse a partir de minerais; o vidro e a cerámica tamén conteñen ata 100% de minerais. A planificación en materia de minerais garante que as necesidades económicas e da sociedade, así como o impacto da extracción e o tratamento para a poboación e o medio ambiente, se xestionen dun xeito integrado, tendo en conta no proceso de planificación o ciclo de vida completo da mina ou canteira dende o mesmo comezo do proceso de extracción e incluíndo tamén as operacións de clausura da mina ou canteira e as operacións subseguintes”.



3.3 A ordenación e planificación territorial das actividades extractivas en Galicia. En especial, o Plan sectorial de actividades extractivas

3.3.1 Consideracións de índole xeral

A idea de planificación da actividade mineira aparece xa recollida na vella, aínda que vixente con lixeiras modificacións, Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas. Así, o art. 5.2 da Lei citada dispón que *“de conformidade co Consello Superior Xeográfico, publicara[se] ás escalas que regulamentariamente se establezan, os mapas xeolóxicos, xeofísicos, xeoquímicos, xeotécnicos, hidroxolóxicos, metaloxenéticos e calquera outros que o desenvolvemento tecnolóxico requira, que sexan útiles á ordenación do territorio e ao aproveitamento racional dos recursos minerais do país”*. En palabras de Junceda Moreno, *“coñecendo minuciosamente as riquezas mineiras que alberga o noso subsolo pódese facilitar en grao elevado a súa ordenación e utilización racional. Ademais, —engade— con iso evitaríase en última instancia ter que revisar os instrumentos planificadores cada vez que se descubra un novo recurso”*²⁸.

Así mesmo, a necesidade dun plan mineiro recollíase no borrador da Lei de Minas que o Ministerio de Industria deu a coñecer en febreiro de 2003²⁹. No preámbulo do borrador afirmábase que *“unha función primordial que a Lei quere potenciar é a da planificación das actividades mineiras, especialmente no que se refire tanto ás reservas coñecidas de recursos escasos e de grande valor, como aos relativamente abundantes, de escaso prezo no mercado pero de imprescindible utilización masiva nas actividades industriais e a construción, establecendo que a actividade mineira se teña en conta nos plans de ordenación urbanística”*. Dende esta perspectiva, o art. 4 do borrador ao que estamos a facer referencia, dispoñía, en relación coa planificación Mineira e Ordenación do Territorio, que *“1. As Comunidades Autónomas propiciarán o desenvolvemento de actividades mineiras dentro do seu ámbito territorial, considerando o interese xeral de abastecemento de recursos minerais”*. O apartado 2º. do mesmo precepto establecía, a eses efectos, que *“as Comunidades Autónomas planificarán o desenvolvemento de actividades mineiras, tomando en consideración os recursos minerais postos de manifesto no seu ámbito territorial”*. O artigo concluía afirmando que *“esta planificación será vinculante e se deberá trasladar aos instrumentos de ordenación do territorio correspondentes tanto ás Comunidades Autónomas, coma ás entidades locais”*.

En calquera caso, á marxe dos diferentes borradores elaborados, a partir do marco legal vixente as Comunidades Autónomas, fundamentalmente aquelas con tradición mineira, limitáronse a introducir a través das súas leis sobre ordenación do territorio e urbanismo previsións sobre a ordenación da minaría nos seus respectivos ámbitos territoriais. Unicamente a Comunidade Autónoma de Galicia exercitou as súas competencias *“desenvolvendo”* a Lei estatal de 1973 por medio dunha lei específica da minaría; a xa citada Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia³⁰.

28 Junceda Moreno, J., *Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, Civitas, Madrid, 2001, p. 343.

29 Facéndose eco deste borrador, vide. Renau Faubell, F., *“Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras”*, en *Noticias Xurídicas*, xaneiro 2007.

30 Outras Comunidades Autónomas regulan, dalgún xeito, as actividades extractivas a través das súas normas de ordenación territorial. Así, por exemplo, na Comunidade Valenciana, o art. 16 da Lei 4/2004, do 30 de xuño, da Generalitat, de Ordenación do Territorio e protección da paisaxe dispón que *“co fin de promover o aproveitamento racional dos recursos naturais minerais e enerxéticos na Comunidade Valenciana, o Consell da Generalitat aprobará plans de acción territorial de carácter sectorial, co obxecto de asegurar simultaneamente a eficiencia das explotacións e os recursos enerxéticos, a súa seguridade, a conservación, recuperación e mellora do medio afectado por estas e do patrimonio cultural, con especial atención ao arqueolóxico e paleontolóxico, así como o fomento e mellora do medio rural nos municipios en que tales explotacións e aproveitamentos enerxéticos teñan unha presenza significativa”*.

3.3.2 A planificación da Minaría na Lei 3/2008, do 23 de maio, de Ordenación da Minaría de Galicia

A Lei 3/2008, do 23 de maio dítase ao amparo das competencias da Comunidade Autónoma para o desenvolvemento legislativo e a execución do réxime mineiro. Se ben, como se tivo ocasión de sinalar, a fixación das bases corresponde ao Estado en virtude do disposto no art. 149.1.25ª. da Constitución, “a tardanza estatal en aprobar unha norma legal básica en materia de minas —sinala a Exposición de Motivos da Lei 3/2008— fai que se manteña vixente unha lexislación estatal sen adaptar ao novo réxime de distribución de competencias e inadecuada para a situación e os problemas actuais das actividades extractivas”.

Pois ben, no que agora interesa, o art. 3 da Lei enumera os principios nos que se inspira a ordenación de minaría en Galicia, destacando, en primeiro lugar, o de “a planificación mineira no marco da ordenación da economía e do territorio”. Dende a perspectiva deste principio reitor, a Lei dedica o Título III —arts. 11 a 14— á “Planificación da Minaría”.

No marco descrito, o art. 11 da LOMG dispón que a planificación da política mineira se realice por medio dun plan sectorial de incidencia supramunicipal. Especificamente o apartado 1 do citado precepto sinala que “o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se configura como un plan sectorial de incidencia supramunicipal dos regulados na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Como máximo instrumento de planificación da política mineira ten por obxecto establecer os principios e directrices para a ordenación mineira de Galicia, baseada en criterios de estabilidade e sostibilidade, así como a normativa necesaria para desenvolver os eixes básicos de actuación administrativa en Galicia no sector propiciando a coordinación das accións, o seu desenvolvemento sostible, a mellora tecnolóxica e a diversificación económica”.

Polo tanto, o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia constitúe, porque así o establece a Lei 3/2008, o máximo instrumento de ordenación e planificación da minaría en Galicia. É, polo tanto, o propio lexislador de 2008 quen determina tanto o instrumento de planificación mineira que considera idóneo —un plan sectorial— como o alcance territorial da ordenación mineira³¹. Neste contexto, cabe apuntar que no proxecto de lei inicialmente remitido ao Parlamento galego non se contemplaba a figura dun plan sectorial de incidencia supramunicipal para ordenar as actividades mineiras, senón que se establecía que a ordenación mineira se debía levar a cabo por medio dun plan da minaría de Galicia de carácter temporal. Na tramitación parlamentaria substituíuse a figura inicialmente prevista —un plan, aparentemente, de alcance orientador— por un plan sectorial de incidencia supramunicipal, ao obxecto de establecer os principios e directrices do ordenamento mineiro nun instrumento que dese seguridade e certeza ao sector³². Neste sentido, a propia Exposición de Motivos da Lei alude á necesidade de establecer os principios e directrices para a

31 Con carácter xeral, o art. 22.4 da LOT sinala que “corresponde ao Consello da Xunta de Galicia cualificar, para os efectos do previsto na presente Lei, un plan ou proxecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como a determinación da Consellaría á que corresponda o seu impulso e, no seu caso, aquelas que terían que colaborar neste”. Pola súa parte, o art. 4 do Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regulan os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal, dispón que “para declarar a incidencia supramunicipal da infraestrutura, dotación ou instalación, aos efectos previstos na Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, e de conformidade co seu artigo 22.1º, teranse en conta os seguintes criterios: a) Os efectos positivos que produza para o medio, a paisaxe rural e o patrimonio cultural. b) A contribución ao desenvolvemento sostible social e económico de Galicia. c) A poboación beneficiaria da infraestrutura, dotación ou instalación. d) A función vertebradora e estruturante do territorio que leve consigo tal actuación. e) O asentamento da infraestrutura, dotación ou instalación sobre varios termos municipais. f) Calquera outro criterio que contribúa directamente aos obxectivos fundamentais enunciados no artigo 3 da Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia”.

32 Pode consultarse a tramitación parlamentaria da Lei na páxina web do Parlamento de Galicia, expediente núm. 07/PL-0031.



ordenación mineira de Galicia atendendo a criterios de estabilidade e sostibilidade, criterios plasmados tamén no art. 1 do Texto legal.

3.3.3 Criterios orientadores e contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Xunto coas determinacións establecidas nas *Directrices de Ordenación do Territorio*, de 2011, a propia Lei 3/2008, do 23 de maio, establece, —neste caso, ademais, outorgándolle rango legal—, os criterios que han de orientar os contidos do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. Para tal efecto, o art. 12 da Lei dispón o seguinte:

“Os criterios que inspirarán o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán os seguintes:

- a) *O establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible.*
- b) *A identificación de zonas con potencial mineiro.*
- c) *A mellora da seguridade das explotacións mineiras e dos seus establecementos de beneficio.*
- d) *A harmonización da actividade extractiva co resto dos usos do solo dentro do marco da ordenación territorial, agraria e ambiental.*
- e) *O aproveitamento ordenado e sostible dos recursos mineiros de xeito compatible coa protección do medio natural e o patrimonio cultural.*
- f) *A racionalización do emprego de recursos naturais e de residuos a través da implantación das mellores técnicas dispoñibles e a valorización.*
- g) *A promoción da investigación, o desenvolvemento e a innovación nas propiedades e aplicacións dos materiais, así como nos procesos de produción, tratamento e aproveitamento de subprodutos.*
- h) *A busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego.*
- i) *O asesoramento, información e colaboración coas administracións locais, entes privados e organizacións empresariais e sindicais en cuestións relacionadas coas actividades mineiras e o desenvolvemento empresarial.*
- j) *A mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia.*
- k) *A máxima simplificación administrativa na tramitación dos expedientes mineiros.*
- l) *O carácter temporal da explotación mineira respecto á ordenación do territorio e os usos do solo”.*

Pois ben, do precepto que se acaba de transcribir convén resaltar, no que á ordenación territorial da minaría interesa, os seguintes criterios a partir dos cales se debe elaborar o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. En primeiro lugar, establécese a necesi-



dade de identificar as zonas con potencial mineiro. Esta cuestión ten especial importancia na medida en que, como afirma Renau Faubell, o plan debe ser congruente coa realidade xeolóxica³³.

Neste contexto, non está de máis sinalar que o art. 14.1 da Lei 3/2008, esixe ter en conta na elaboración de instrumentos de planificación que poidan incidir na minaría as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos. E convén recordar que as Directrices de 2011 —apartado 3.3.18— reiteran a devandita previsión legal.

Polo demais, esa congruencia entre a realidade xeolóxica e o plan tamén foi posta de relevo polo Tribunal Supremo. Así na Sentenza do 11 de decembro de 2003 declara o Alto Tribunal que “para decidir sobre a delimitación dos labores extractivos, as Administracións competentes non tiveron en conta determinados informes técnicos sobre feitos ou circunstancias xeolóxicas, xeoquímicas e xeotécnicas relevantes, que deben ser correctamente valoradas para definir o perímetro de explotación da canteira debido á existencia desas características xeolóxicas da zona que escapan a toda discrecionalidade, pois son tales como se manifiestan na realidade, sen que, polo tanto, poida decidirse polas devanditas Administracións a aprobación do plan urbanístico eludindo a súa existencia, como se procedeu, dado que o único informe contemplado para iso non aludía a esas características xeolóxicas e xeoquímicas do macizo en que está situada a canteira, razón pola que a Sala sentenciadora non conculcou, ao resolver, o ordenamento xurídico que se cita no motivo de casación alegado nin a doutrina xurisprudencial que o interpreta, senón que, antes ben, os aplicou e interpretou correctamente, dado que a decisión adoptada polas Administracións urbanísticas non se mostra acorde coa realidade xeolóxica do xacemento calcario e, por conseguinte, se afasta dos feitos determinantes, que se deberon ter en conta, por se basear exclusivamente nun informe que non aludía a eles”³⁴.

En segundo lugar, establécese a necesidade de harmonizar a actividade extractiva co resto dos usos do solo dentro do marco da ordenación territorial, agraria e ambiental. Ao respecto convén adiantar que o propio Tribunal Constitucional puxo de relevo a transcendencia económica da actividade mineira incardinándoa no art. 128 da CE. E iso partindo dun principio xeral de harmonización e non exclusión, como despois se verá.

E, por último, no que agora interesa, entre os criterios que deben inspirar o Plan sectorial, menciónase expresamente o carácter temporal da explotación mineira respecto á ordenación do territorio e os usos do solo. Debe facerse notar que este último apartado se incorporou na tramitación parlamentaria da lei, coa finalidade —parece ser— de poñer de manifesto, precisamente pola súa temporalidade, a compatibilidade da actividade mineira co medio ambiente³⁵.

33 Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, en *Noticias Xurídicas*, decembro 2007, p.5.

34 RJA 2004 \ 511.

35 No debate no Pleno do Parlamento sobre o proxecto de lei, o voceiro do Grupo parlamentario popular, que introducira a devandita emenda afirmou que “*nós apostamos por que a actividade mineira de Galicia sexa plenamente respectuosa e compatible cos valores naturais e medioambientais de Galicia. Pero esa compatibilidade non se consegue prohibindo a actividade mineira, señorías; esa compatibilidade conséguese establecendo os mecanismos necesarios para garantila. Vostedes saben que hai unha tecnoloxía suficientemente desenvolvida precisamente para garantir esa compatibilidade. Pero o máis importante, señor director, que vostedes deberían de facer pedagogía. A actividade mineira é unha actividade temporal, é unha actividade que non se pode manter non tempo, nun metro cadrado determinado, máis de dez anos. E, por outra banda, hai que facer pedagogía, os países máis mineiros do mundo, Canadá, Suecia, Alemaña, Australia, ningún nesta Cámara dubidará dá súa sensibilidade ambiental e do seu grao de desenvolvemento; polo tanto, compatibilidade plena da actividade mineira co medio ambiente*” (*Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, núm. 127, do 13 de maio de 2008).

Polo que se refire ao contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, o art. 13 da Lei 3/2008 establece o contido que, sen prexuízo do disposto con carácter xeral no art. 23 da LOT³⁶, se deberá reflectir naquel. Así, a teor do disposto no art. 13 da Lei, o Plan deberá conter, en todo caso: *“a) Un diagnóstico da minaría en Galicia que inclúa referencias aos recursos existentes e en investigación, aos dereitos mineiros, aos efectos da minaría sobre o ámbito económico, social e ambiental, á localización das explotacións, ao emprego no sector con indicación das condicións laborais existentes e ás repercusións ambientais máis relevantes das explotacións existentes. b) A coordinación cos instrumentos de protección ambiental e patrimonio cultural coa determinación dos ámbitos incompatibles con actividades extractivas polas necesidades de preservación dos devanditos bens sociais. c) A fixación de obxectivos de desenvolvemento do sector tendo en conta os condicionamentos territoriais, agrarios e ambientais e o obxectivo de diversificación e peche do ciclo produtivo. d) As liñas de actuación e os programas específicos, destacadamente os destinados a municipios mineiros, de acordo cos principios de actuación da presente Lei. e) Os instrumentos financeiros e de xestión para a execución do plan e as liñas directrices das medidas de fomento da minaría que deberán estar presididas polos obxectivos que fixa a presente Lei. f) As bases da investigación mineira para alcanzar unha extracción, preparación e posta en mercado eficiente e sostible dos recursos minerais. g) As accións encamiñadas a mellorar a calidade do emprego no sector, incrementando a seguridade e potenciando a formación dos traballadores e traballadoras, así como a incorporación de mulleres a un sector no que están infrarrepresentadas a través de políticas de acción positivas. h) A valoración económica das actuacións previstas”.*

3.3.4 Eficacia xurídica do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Segundo dispón o apartado 2 do art. 11 da Lei 3/2008, *“as determinacións do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do plan urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación”.* Esta disposición trae causa do disposto con carácter xeral para os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal no art. 24 da LOT, así como no art. 8 do Decreto 80/2000, do

36 O art. 23 da LOT dispón que “os plans e proxectos sectoriais constarán dos documentos necesarios para reflectir con claridade e suficiencia as seguintes determinacións: 1. *Descrición do espazo en que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación obxecto do plan ou proxecto, e ámbito territorial de incidencia deste.* 2. *Organismo, entidade ou persoa xurídica ou física promotor e titular da infraestrutura, dotación ou instalación.* 3. *Xustificación do interese público ou utilidade social da infraestrutura, dotación ou instalación.* 4. *Descrición, coa especificación suficiente das características da infraestrutura, dotación ou instalación obxecto do plan ou proxecto, duración temporal estimada da súa execución e recursos económicos afectados a esta.* 5. *Incidencia sobre o territorio físico, afeccións ambientais e medios de corrección ou minimización destas.* 6. *Adecuación co plan local vixente no termo ou termos municipais en que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación ou, no seu caso, determinacións do devandito plan local que han de ser modificadas como consecuencia da aprobación do plan ou proxecto sectorial, así como o prazo para realizar a correspondente adecuación.* 7. *Os proxectos sectoriais que impliquen a transformación e parcelación urbanística do solo deberán conter, ademais das determinacións esixidas neste artigo, as que se indican no artigo 66 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística y protección do medio rural de Galicia. Cando os devanditos proxectos afecten a terreos que, de conformidade coa lexislación urbanística, deban ser clasificados como solo rústico de especial protección, se esixirá o informe favorable do organismo que ostente a competencia sectorial por razón do correlativo valor obxecto de protección”. Pola súa banda, o art. 6 do Decreto 80/2000, referíndose xa de forma específica aos plans sectoriais, dispón que conterán, como mínimo, as seguintes determinacións: “a) *Delimitación dos ámbitos territoriais nos que se poderán asentar as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto do plan a desenvolver mediante proxectos sectoriais.* b) *Organismo ou entidade ou persoa xurídica ou física promotora do plan.* c) *Xustificación do interese público ou utilidade social das infraestruturas, dotacións ou instalacións previstas no plan.* d) *Descrición das características xerais das infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto do plan.* e) *Directrices para a redacción dos proxectos sectoriais que desenvolvan o contido do propio plan sectorial.* f) *Medidas para a súa articulación co plan urbanístico e cos demais instrumentos de ordenación do territorio. O plan sectorial deberá procurar a súa adecuación co plan municipal vixente no termo ou termos municipais nos que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación ou, no seu caso, sinalará as determinacións do plan municipal que deban ser modificadas como consecuencia da aprobación do plan sectorial, así como o prazo para realizar a correspondente adecuación.* g) *Incidencia sobre o territorio físico, afeccións ambientais e medidas de corrección e minimización dos impactos producidos sobre o medio físico e a paisaxe”.**

23 de marzo, aos que xa nos referimos con anterioridade. Nese sentido, convén recordar que a propia Lei 9/2002, do 30 de decembro, dispón explicitamente no seu art. 45.2, que os plans de ordenación urbanística están vinculados xerarquicamente ás determinacións das directrices de ordenación do territorio así como aos demais instrumentos de ordenación previstos na LOT. Por iso, a teor do disposto no art. 8.2 do Decreto 80/2000, os plans sectoriais deberán determinar o prazo no que se deberá levar a cabo a adaptación do plan urbanístico ao contido do plan³⁷.

Polo demais, en orde á eficacia dos plans sectoriais respecto dos proxectos sectoriais, e á marxe da posibilidade de formulación de proxectos sectoriais sen a previa existencia dun plan sectorial, cabe sinalar que, segundo dispón o apartado 10.1.13 das Directrices de Ordenación do Territorio de 2011, *“cando se aprobase un plan sectorial só se poderán formular, con esa mesma finalidade, os proxectos sectoriais que desenvolvan o plan sectorial”*. Por iso, *“a realización dunha actuación non prevista no plan sectorial requirirá a súa modificación, que en ningún caso poderá supoñer unha alteración substancial dos obxectivos e criterios de implantación territorial nel establecidos, pois no caso contrario o plan deberá ser revisado”*.

3.4 A necesidade de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras. O impedimento legal de prohibicións xenéricas. A xurisprudencia ao respecto

A consideración do interese xeral de aproveitamento dos recursos minerais e xeolóxicos determina dous aspectos esenciais en relación coas actividades extractivas e o uso do solo; a saber: o deber de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras e o impedimento das prohibicións xenéricas. Así, o art. 14.2 da Lei 3/2008 dispón ao respecto que *“calquera prohibición contida nos instrumentos de ordenación sobre actividades incluídas na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas, e na presente Lei haberá de ser motivada e non poderá ser de carácter xenérico”*. É conveniente poñer de manifesto que esta última disposición vén precedida doutra —art. 14.1— en virtude da cal *“para a elaboración de instrumentos de planificación con incidencia na minaría teranse en conta as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, para o cal será obrigatorio solicitar da consellería competente en materia de minas un informe dos datos reflectidos no Rexistro Mineiro de Galicia”*³⁸.

Esta previsión de motivación e de prohibicións xenéricas, que se reproduce tamén na *Directrices* de 2011, tal e como se expuxo anteriormente, trae causa da modificación operada na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas pola Lei 12/2007, do 2 de xullo, pola que se modifica a Lei 34/1998, do 7 de outubro, do Sector de Hidrocarburos, co fin de adaptala ao disposto na Directiva 2003/55/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de xuño de 2003, sobre normas comúns para o mercado interior do gas natural. A Disposición Adicional 1ª do

37 Convén recordar que o art. 8.2 dispón expresamente o seguinte: *“os municipios nos que se asentan as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do citado plan, no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico”*.

38 O art. 14 da LOMG leva por rúbrica “participación da consellería competente en materia de minas en instrumentos de planificación”. Por outra banda, o Rexistro Mineiro de Galicia regúlase no art. 9 da Lei 3/2008 e neste deberán inscribirse todos os dereitos mineiros autorizados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia. Á súa vez, o art. 10 da citada Lei establece o Rexistro de Solicitudes de Dereitos Mineiros, o cal se articula como unha sección independente dentro do Rexistro Mineiro de Galicia.

Texto legal mencionado, á marxe de modificar o art. 121 da Lei de 1973, incorporou o art. 122 co seguinte teor: “calquera prohibición contida nos instrumentos de ordenación sobre actividades incluídas na Lei de Minas deberá ser motivada e non poderá ser de carácter xerónico”. En palabras de Moreu Carbonell, a reforma de 2007 “ofrece unha solución aos habituais conflitos entre desenvolvemento económico-minaría, medio ambiente e urbanismo, en difícil equilibrio dende a coñecida e tantas veces citada STC 64/1982, do 4 de novembro, que xa negaba a posibilidade de que as Comunidades Autónomas prohibisen con carácter xeral o desenvolvemento de actividades extractivas nunha serie de espazos declarados de interese natural por norma con rango de lei. Con maior énfase aínda —conclúe a citada autora— a tamén coñecida e posterior STC 170/1989, do 19 de outubro, veta calquera prohibición xeral que subtraia posibles recursos mineiros á riqueza nacional, mesmo no marco dos espazos naturais protexidos”³⁹.

En efecto, a doutrina sentada pola STC 64/1982, do 4 de novembro, que resolveu o recurso de inconstitucionalidade interposto fronte á Lei catalá 12/1981, do 24 de decembro, que establecía normas adicionais de protección dos espazos de especial interese natural afectados por actividades extractivas, parte da consideración da transcendencia económica da actividade mineira e a súa incardinación no art. 128.1 da CE, declarando ao respecto que “conforme ao artigo 128.1 da mesma «toda a riqueza do país nas súas distintas formas e fose cal fose a súa titularidade está subordinada ao interese xeral». Nunha das súas aplicacións, este precepto supón que non poden subtraerse á riqueza do país recursos económicos que o Estado considere de interese xeral, aducindo outras finalidades, como a protección do medio. Trátase de novo de harmonizar a protección do medio coa explotación dos recursos económicos. Iso supón que se ben [...] a imposición dunha carga adicional para a protección do medio non é en si contraria á Constitución [...] si o é a prohibición con carácter xeral das actividades extractivas das seccións C e D, que son as de maior importancia económica, nunha ampla serie de espazos, aínda que se exceptúe desa prohibición os casos en que a nivel estatal e segundo o plan enerxético ou calquera outro análogo sexa definida a prioridade daquela actividade con referencia a outros intereses públicos concorrentes (artigo 3.3 da Lei). Cuestión distinta é que poidan prohibir a actividade mineira en casos concretos, sempre que non exista un interese prioritario, pero o carácter xeral, coa excepción citada, que prevé o artigo 3.3 da Lei impugnada debe riscarse de inconstitucional por exceder a finalidade da Lei e por subtraer á riqueza nacional posibles recursos mineiros”. Para o Tribunal Constitucional, a conciliación entre a protección do medio e o desenvolvemento do sector económico mineiro “supón ponderar en cada caso a importancia para a economía nacional da explotación mineira de que se trata e do dano que poida producir ao medio ambiente”⁴⁰.

Á súa vez, a STC 170/1989, do 19 de outubro, reitera a doutrina sentada na STC 64/1982, se ben declarando, neste caso, a constitucionalidade da Lei impugnada ao considerar o Tribunal Constitucional que a prohibición está limitada a uns terreos moi concretos e destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables nas seccións A e B, «acti-

39 Moreu Carbonell, E., “Minas”, en *Fundamentos de Dereito Urbanístico* (Martín Rebollo e Bustillo Beado, Dir.), T. II, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 1.621.

40 O artigo 6.4 da Lei do Parlamento catalán impugnada autorizaba a Administración da Generalitat a denegar a autorización cando a explotación fose de pouco valor económico ou de baixa rendibilidade a causa dos elevados custos de restauración. Ao respecto, o Tribunal Constitucional alude á falta de proporcionalidade da medida, declarando que “non resulta que a facultade de denegar sexa necesaria para alcanzar a finalidade confesada da Lei, xa que o sistema de fianzas que a mesma establece parece suficiente para asegurar a protección do medio ambiente, todo iso sen prexuízo do disposto nos artigos 61 e concordantes da Lei de Minas”.

vidades extractivas, e de cantería, areeiros, graveiros e semellantes». E conclúe afirmando que “aínda cando a Lei impugnada non faga referencia expresa, a diferenza da Lei catalá, á existencia dun interese público prioritario, o mesmo xa resulta implícito tamén na propia referencia contida na Lei estatal 4/1989, o art. 13.2 da cal prevé a prohibición do aproveitamento dos recursos naturais incompatibles coas finalidades que xustificaran a creación do Parque”. Por iso, o Tribunal Constitucional entende que “a existencia destas cautelas, o carácter territorialmente limitado da prohibición, e a súa escasa repercusión no interese xeral económico, permiten entender que o lexislador autonómico ponderou axeitadamente os valores constitucionais protexibles e que, por iso, o art. 14.2 c) da Lei autonómica non é contrario ao art. 128.1 C. E”.

Unha vez que se delimitou a razón á que obedece o art. 122 da Lei estatal de Minas e o seu equivalente na Lei galega, faise necesario agora realizar algunhas puntualizacións ao respecto. Así, en primeiro lugar, é preciso determinar cales son os instrumentos de ordenación aos que alude o precepto; e, en segundo lugar, é necesario fixar o alcance da expresión “prohibición de carácter xenérico”.

Pois ben, en opinión de Moreu Carbonell, a expresión “instrumentos de ordenación” do art. 122 da LM se debe interpretar en sentido moi amplo comprendendo calquera instrumento de plan de carácter territorial ou urbanístico, ambiental e mesmo os de tipo económico ou industrial⁴¹.

Polo que se refire ao alcance que se debe dar ao carácter xenérico da prohibición, para a autora citada, tal expresión supón que non se permiten prohibicións que afecten a todo o ámbito territorial do instrumento de planificación de que se trate, como tampouco serían admisibles prohibicións que afectasen a todos os tipos de actividades mineiras. “Combinando estes dous factores (territorialidade e clasificación) —sinala Moreu Carbonell— ningún instrumento de ordenación pode establecer prohibicións que afecten ás actividades extractivas en todo o seu ámbito territorial, aínda que si en determinadas clases de solo [...] e, complementariamente, tampouco son admisibles as prohibicións xenéricas de actividades extractivas, senón as que se refiran a determinadas clases de recursos mineiros”⁴².

En suma, como ben sinala Renau Faubell, o art. 122 —e o mesmo cabe dicir do art. 14.2 da Lei 3/2008— establece dúas regras que necesariamente han de ser cumpridas polos instrumentos de ordenación cando afecten ás actividades extractivas: a imposibilidade de establecer prohibicións xenéricas do uso mineiro e a necesidade de motivar calquera prohibición que non poderá ser de carácter xenérico, o que determina a necesidade de levar a cabo un xuízo de ponderación entre o interese mineiro e os demais intereses concorrentes. Así pois, en palabras de Moreu Carbonell o artigo 122 “esixe ponderar en cada caso os requirimentos ambientais, económicos e sociais concorrentes e a efectiva incompatibilidade do desenvolvemento da actividade extractiva cos devanditos valores, tendo moi en conta, ademais, o principio de localización inamovible dos recursos minerais”⁴³.

41 Moreu Carbonell, E., “Minas”, op. cit., pp. 1.621 e 1.622. No mesmo sentido Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, op. cit., pp. 1 e ss.

42 MOREU CARBONELL, E., “Minas”, op. et loc. cit.

43 MOREU CARBONELL, E., “Minas”, op. et loc. cit.

4 Conclusións

Sobre a base das consideracións expostas nas páxinas precedentes, pódense extraer as seguintes conclusións:

En primeiro lugar, a importancia social e económica que as actividades mineiras revisten no conxunto da economía nacional é unha realidade incontrovertida. Esta relevancia do sector da minaría veuse evidenciando na aprobación de diversas normas tendentes a lograr unha axeitada planificación e ordenación das actuacións en materia mineira. No marco normativo da Comunidade Autónoma de Galicia, o carácter estratéxico da actividade mineira ponse igualmente de manifesto na LOMG, que fixa como criterios orientadores do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, no que aquí puidese resultar de interese, *“o establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible”* (art. 12, letra a, LOMG), *“a busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego”* (art. 12, letra h, LOMG), ou, en fin, *“a mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia”* (art. 12, letra j, LOMG).

En segundo lugar, pódese afirmar que o legislador galego decidiu establecer a ordenación da minaría en Galicia a través dun específico instrumento de ordenación, cal é a figura dun plan sectorial de incidencia supramunicipal. Mediante este instrumento e, atendendo fundamentalmente á eficacia xurídica dos plans sectoriais de incidencia supramunicipal, en canto que as súas determinacións prevalecen de forma inmediata sobre o plan, quérese dotar de seguridade a un sector que, pola súa transcendencia económica, se anoa directamente o disposto no art. 128.1 da CE.

Mais tamén, e dende a perspectiva da consideración da actividade mineira como actividade económica estratéxica, pola canle das delimitacións recollidas no Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia trátase de perfilar e concretar como principio xeral o de aproveitamento racional dos recursos mineiros, segundo se deriva do disposto na LOMG e nas Directrices de Ordenación do Territorio. A tal fin parece responder tanto a necesidade de identificar as zonas con potencial mineiro (art. 12, letra b, LOMG) como a necesidade de ter en conta, para a elaboración dos instrumentos de planificación, as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma (art. 14.1 LOMG). Así mesmo, se a iso se anoa que as *Directrices* de 2011, recollendo, polo demais, as previsións do art. 122 da LM e 14.2 da LOMG, declaran que os instrumentos de ordenación e plan urbanístico deberán motivar calquera disposición restritiva de actividades extractivas, a existencia de tal principio xeral resulta incuestionable.