

Ordenación del territorio y actividad minera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia

M^a VICTORIA DE DIOS VIÉITEZ

Profesora titular de Derecho administrativo (UDC)

MARCOS A. LÓPEZ SUÁREZ

Profesor contratado-doctor de Derecho civil (UDC)

Resumen: *El presente trabajo tiene por objeto examinar la interrelación existente entre la normativa reguladora de la ordenación del territorio y el desarrollo de la actividad minera en el ámbito autonómico gallego. El análisis propuesto parte de la configuración de la minería como una actividad económicamente estratégica, lo que se colige tanto de la propia Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (LOMG), como de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia (LPIG). Con el referido presupuesto, en el trabajo se estudian los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, que, tomando como base ese carácter estratégico de la actividad minera, constituyen el cauce para la ordenación territorial de aquélla.*

Palabras clave: *Minas; Actividad minera; Ordenación de territorio; Plan sectorial de actividades extractivas; Directrices de ordenación del 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 regional planning.*

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



Índice: 1. Planteamiento. 2. La actividad minera como actividad económicamente estratégica. 3. Proyección de la ordenación del territorio sobre la actividad minera. 3.1. Delimitación previa: ordenación del territorio y urbanismo. 3.2. La normativa gallega sobre ordenación del territorio. 3.2.1. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley Marco general. 3.2.2. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero. A) Alcance y eficacia de las Directrices. B) Las previsiones recogidas en las Directrices en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera. 3.3. La ordenación y planificación territorial de las actividades extractivas en Galicia. En especial, el Plan sectorial de actividades extractivas. 3.3.1. Consideraciones de índole general. 3.3.2. La planificación de la Minería en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia. 3.3.3. Criterios orientadores y contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. 3.3.4. Eficacia jurídica del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. 3.4. La necesidad de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras. El impedimento legal de prohibiciones genéricas. La jurisprudencia al respecto. 4. Conclusiones.

1 Planteamiento

El objeto del presente trabajo consiste en examinar la interrelación existente entre la normativa reguladora de la ordenación del territorio y el desarrollo de la actividad minera en el ámbito autonómico gallego.

En este sentido, no resulta ocioso recordar que, si bien a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución española de 1978, corresponde al Estado la competencia en materia de “bases del régimen minero y energético”, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las citadas bases es ostentada por las Comunidades Autónomas¹.

A este respecto, debe tenerse presente que a nivel estatal la normativa de referencia, aunque sea cronológicamente anterior al marco de distribución competencial plasmado en el Texto constitucional, está constituida por la todavía vigente Ley 22/1973, de 21 de julio de minas (LM), objeto de desarrollo por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (RGRM), y por la Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería (LFM).

En el ámbito autonómico gallego, al amparo de lo establecido en el art. 28.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia², se promulga la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (LOMG), a través de la cual la Comunidad Autónoma define, con carácter general, el marco organizativo de intervención en el sector³. Esta normativa básica ha de completarse, asimismo, con otras normas de carácter sectorial, tales como la Ley 9/1985, de 30 de julio, de protección de piedras ornamentales y la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.

1 Junto con el título competencial específico mencionado en el texto, en relación con la minería también podrían concurrir otros títulos competenciales estatales, como el atinente a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13^o. CE) o la “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (art. 149.1.23^o. CE).

2 Aprobado por la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril.

3 Como se señala en la Exposición de Motivos de la citada Ley 3/2008, de 23 de mayo, la definición del referido marco organizativo se hace “estableciendo los órganos autonómicos llamados a definir las políticas públicas en esta materia, así como a ejercer las funciones de planificación de la actividad extractiva, de fomento del sector, de otorgamiento de los títulos jurídicos habilitantes del aprovechamiento de derechos mineros y de disciplina minera mediante los procedimientos administrativos precisos para la ordenación de la minería”.

Así las cosas, el tema objeto de análisis se estructura en torno a dos cuestiones indisolublemente relacionadas. La primera de ellas es la atinente a la configuración de la minería como una actividad económicamente estratégica, lo que se colige, como se tendrá ocasión de señalar, tanto de la propia LOMG, como de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia (LPIG). La segunda cuestión que se aborda en el presente trabajo se centra en el estudio de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, que, tomando como presupuesto el referido carácter estratégico de la actividad minera, constituyen el cauce para la ordenación territorial de aquélla.

2 La actividad minera como actividad económicamente estratégica

Puede afirmarse que la importancia social y económica que las actividades mineras revisten en el conjunto de la economía nacional es una realidad incontrovertida⁴. De hecho, esta relevancia del sector de la minería ha venido traduciéndose en la aprobación de diversas normas tendentes a lograr una adecuada planificación y ordenación de las actuaciones en materia minera.

En este contexto, cabe hacer referencia, en primer lugar, a la Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería, con la que se pretende asegurar un eficiente suministro de materias primas que permita el normal funcionamiento del sistema industrial, mediante la promoción y desarrollo de actividades mineras dentro del territorio nacional y, complementariamente, fuera del mismo.

Este tratamiento especial de las industrias mineras, según se desprende de la Exposición de Motivos de la citada Ley 6/1977, de 4 de enero, se hallaría justificado por los aspectos peculiares que caracterizan al sector de la minería, tales como el mayor riesgo que comporta tanto para las inversiones, dado el período de maduración del capital y la desproporción entre el inmovilizado y el valor de la producción, como para el trabajo, por la singular naturaleza de la actividad del minero y la forzosa vinculación de su residencia a zonas territorialmente determinadas⁵.

En lo que aquí resulta de interés, debe hacerse mención, aunque sea de manera sucinta, al régimen financiero y tributario regulado en el Título III de la LFM, por cuanto que en dicho Título se contemplan como medidas concretas de fomento, por un lado, el otorgamiento de subvenciones para ciertos fines, así como el establecimiento de una línea especial de crédito oficial en condiciones singularmente favorables para determinadas actividades relacionadas con las sustancias declaradas prioritarias, y, por otro lado, una serie de beneficios fiscales a favor de personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades con “recursos

4 A este respecto pudiera resultar ilustrativo el contenido de la Disposición general tercera del RGRM, a tenor de la cual, con el fin de fomentar el aprovechamiento de los recursos objeto de la Ley de Minas, “el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, podrá otorgar la calificación de industrias de interés preferente a determinados sectores mineros o parte de ellos y declarar, además, en su caso, determinadas zonas mineras como de preferente localización industrial, a efectos de obtener los beneficios previstos en la legislación correspondiente”.

5 En concreto, la LFM está dividida en tres títulos: en el primero de ellos, que contiene las disposiciones generales, se establece la obligatoriedad de revisar, al menos cada dos años, el denominado “Plan Nacional de Abastecimiento de Materias Primas Minerales”, se procede a organizar el Registro Minero, con carácter de archivo público permanentemente actualizado de derechos mineros y como medio indispensable para la reordenación catastral y se prevé la creación por el Estado de fondos de almacenamiento de materias primas minerales con la participación, en su caso, de las empresas privadas; en el Título II se establece el régimen de comercialización y abastecimiento de las materias primas minerales, regulándose, en particular, las acciones en el exterior, tanto las que responden a un impulso exclusivo de la iniciativa privada como aquellas que surgen de la celebración de acuerdos internacionales; y, finalmente, en el Título III se recogen determinados aspectos del régimen financiero y tributario.

declarados prioritarios en el plan nacional de abastecimiento de materias primas minerales" (art. 27 LFM) o que *"constituyan cotos mineros o desarrollen su actividad en áreas de expansión industrial, sectores mineros calificados como industrias de interés preferente o en zonas mineras declaradas de preferente localización industrial"* (art. 28 LFM)⁶.

Entre las medidas de fomento de la minería contempladas en la LFM, se consideraba un aspecto fundamental la elaboración de un estatuto del minero⁷. Con ello se perseguía no sólo regular su actividad laboral, sino también dignificar y mejorar su hábitat, habida cuenta de que "la localización de la actividad viene obligada por la situación del yacimiento y también por las condiciones muy singulares en las que se desenvuelven los trabajos"⁸. De ahí las previsiones que en la Ley 22/1973, de 21 de julio, y en el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, se contienen sobre los cotos mineros (arts. 108 a 111 LM y arts. 134 a 137 RGRM, respectivamente) y los establecimientos de beneficio (arts. 112 y 113 LM y arts. 138 y 139 RGRM).

Por lo que respecta a los cotos mineros, éstos se conforman como *"la agrupación de intereses de titulares de derechos de explotación en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de éstos, situados de forma tal, que permitan la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento"* (art. 108 LM). Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación minera, el Estado, atendiendo precisamente al interés general de la actividad extractiva, concederá a estos cotos, entre otros estímulos y con carácter general, *"los beneficios fiscales previstos o que se prevean en las disposiciones pertinentes"* (art. 108 LM) precisando, al respecto, el RGRM que dichos estímulos serán *"los de índole fiscal previstos en la disposiciones sobre protección de las industrias declaradas de interés preferente, concentración de empresas, polos y polígonos industriales, acción concertada, planes de desarrollo y otros similares, o que pudieran dictarse"* (art. 134 RGRM).

En cuanto a los establecimientos de beneficio, cuya instalación se prevé para la preparación, concentración o beneficio de recursos (cfr. art. 112 LM)⁹, también gozarán de estímulos fiscales y financieros, en la medida en que sean parte integrante del coto minero.

Así las cosas, en el marco normativo de la Comunidad Autónoma de Galicia, el carácter estratégico de la actividad minera se pone igualmente de manifiesto en la LOMG, que incluye entre sus principios inspiradores *"la planificación minera en el marco de la ordenación de la*

6 En este orden de ideas, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LFM contemplaba también entre las medidas de fomento las atinentes a la figura del factor de agotamiento, con la que se pretendía favorecer "la investigación minera y la puesta en explotación de yacimiento, permitiendo, por lo tanto, sustituir los criaderos agotados por otros mediante el descubrimiento y removilización de nuevas reservas" (arts. 30 a 39 de la LFM); sin embargo, tales previsiones fueron derogadas a través de la disposición derogatoria única.2 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades. Asimismo, en lo que se refiere a los beneficios fiscales, ha de tenerse presente la aprobación por el Gobierno del Real Decreto 1167/1978, de 2 de mayo, por el que se desarrolla el título III, capítulo II, de la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería.

7 En concreto, la Disposición adicional primera facultaba al Gobierno para promulgar, en el plazo máximo de un año, dicho estatuto; sin embargo, el mandato en cuestión no fue objeto de cumplimiento hasta la aprobación del Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero.

8 Exposición de Motivos de la Ley 6/1977, de 4 de enero.

9 De conformidad con lo establecido en el art. 138.2 del RGRM habría que distinguir tres tipos de establecimientos de beneficio: a) Instalaciones de preparación, aquellas cuya finalidad sea la eliminación de elementos sin valor, y mediante operaciones de trituración, molienda, clasificación y estrío, obtener productos vendibles aptos para su posterior tratamiento o utilización directa; b) Plantas de concentración, que comprenderán, por un lado, aquellas cuyo objeto es el de tratar de separar en el todo-uno la mena de la ganga, así como eliminar los elementos que puedan ser susceptibles de penalización en la comercialización o tratamiento posterior del producto y, por otro lado, aquéllas en que, mediante procedimientos mecánicos o procesos metalúrgicos, se obtengan productos más apropiados para su tratamiento posterior, caso de que los procesos sean parciales; y c) Plantas de beneficio, que son aquellas instalaciones cuya finalidad es la de someter los recursos procedentes de yacimientos naturales o no naturales, o los productos resultantes de las operaciones anteriores, al correspondiente tratamiento para la obtención o recuperación de los elementos o compuestos que sean útiles.

economía y del territorio” (art. 3, letra a, LOMG) y fija, asimismo, como criterios orientadores del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, en lo que aquí pudiera resultar de interés, *“el establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible”* (art. 12, letra a, LOMG), *“la búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo”* (art. 12, letra h, LOMG), o, en fin, *“la mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia”* (art. 12, letra j, LOMG).

En consonancia con lo expuesto, la propia Ley gallega 3/2008, de 23 de mayo, establece unas específicas medidas de fomento de la actividad minera. En concreto, en el referido Texto legal se contemplan actuaciones en materia de investigación y formación (arts. 39 a 41 LOMG), incentivos económicos (arts. 42 a 44 LOMG) y declaración de municipios mineros (art. 45 LOMG).

En lo que atañe a la investigación y a la formación, la Xunta de Galicia, en el marco del Plan gallego de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, promoverá el desarrollo de la investigación científica y técnica, así como la experimentación y los estudios en materia minera y de recursos mineros (cfr. art. 39 LOMG). De igual modo, la Xunta fomentará el reciclaje y el perfeccionamiento de los trabajadores del sector (cfr. art. 40 LOMG) e impulsará la difusión de la actividad minera entre la sociedad, garantizando la conservación, mantenimiento y recuperación de la documentación minera (cfr. art. 41 LOMG).

En cuanto a los incentivos económicos, la LOMG remite a un plan estratégico, que deberá ser elaborado de acuerdo con las ya citadas orientaciones y principios del Plan sectorial, la fijación de *“los incentivos económicos, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución y los costes previsibles”* (art. 42.1 LOMG), si bien quedan excluidos, de antemano, *“los trabajos, obras o estudios que vengan impuestos como consecuencia de la obligación de restauración, ni los que se deriven de la reparación de los daños causados por una actuación que hubiera sido objeto de una sanción”* (art. 44 LOMG)¹⁰.

Y en relación con los municipios mineros, que serán aquellos *“en los que exista o haya existido una dependencia de la minería para su economía”* (art. 45.1 LOMG), la LOMG remite igualmente al Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia la concreción de medidas y planes específicos *“de adaptación de las infraestructuras [...], de mejora ambiental y seguridad y de diversificación del tejido productivo”* (art. 45.2 LOMG). Al mismo tiempo, se contempla el compromiso de la Xunta de Galicia de impulsar la celebración de convenios con los municipios mineros, a los fines de regular las formas de asistencia y cooperación técnica y financiera.

Finalmente, en orden a la configuración de la actividad minera como uno de los sectores económicos estratégicos, habría que referirse también a las disposiciones de la LPIG. En efecto, en la Exposición de Motivos de la citada Ley se sostiene, de modo expreso, la compatibilidad de los objetivos que se persigue con la norma (innovación, internacionalización

¹⁰ A tenor de lo establecido en el art. 42.3 de la LOMG, *“las ayudas a la minería deberán ir dirigidas a la mejora de las condiciones de trabajo y a la formación de los trabajadores y trabajadoras, a conseguir un aprovechamiento eficiente de los recursos, a la reducción del impacto sobre el medio y a la valorización endógena de los recursos territorializando la cadena de valor”*, precisándose en el art. 42.4 del mismo Cuerpo legal, que *“serán objeto de las ayudas: a) La innovación e investigación tecnológica. b) El mantenimiento del empleo y la mejora de las condiciones de seguridad laboral y de la formación de los trabajadores y trabajadoras, así como de la calificación del empleo. c) La protección ambiental y la reducción del consumo de recursos y de la producción de residuos. d) El cierre de los ciclos productivos, la diversificación económica y el impulso de las redes de comercialización e internacionalización de las empresas mineras. e) La investigación geológica minera”*.



y competitividad) con el impulso de la excelencia de subsectores estratégicos que han mostrado una especial capacidad de contribuir a un rápido progreso de la economía gallega y entre los que figura, de acuerdo con el "Plan estratégico de Galicia 2010-2014: Horizonte 2020", la industria de la piedra y rocas ornamentales.

Mas, al margen del citado Preámbulo, en lo que atañe al contenido normativo de la Ley, cabe destacar que ésta tiene por objeto, entre otros aspectos, "*diseñar los instrumentos precisos para la eficaz y eficiente realización de las actividades de planificación y promoción*" de las actividades industriales (art. 1 LPIG), entre las que se incluye, explícitamente, "*las actividades de las industrias extractivas*" (art. 2, letra a, LPIG)¹¹. En consecuencia, la actividad minera, en cuanto actividad industrial, podrá ser objeto de fomento¹², fundamentalmente, a través de dos medidas: por un lado, los proyectos de ejecución de los programas de impulso de la actividad industrial¹³, que "*se ejecutarán mediante proyectos que podrán revestir la forma de concesión de subvenciones, ayudas, incentivos públicos u otro tipo de medidas*" (art. 38 LPIG)¹⁴; por otro, los proyectos industriales estratégicos, destinados a captar inversiones relevantes que mejoren o consoliden el tejido industrial gallego (art. 39 LPIG)¹⁵.

En este sentido, baste señalar los importantes efectos que se siguen de la declaración de una propuesta de inversión como proyecto industrial estratégico y que, conforme al art. 41.1 de la LPIG, se concretan, además de en su implantación, en los siguientes:

- a. *La aprobación del proyecto de implantación o ampliación de la instalación industrial.*
- b. *La no sujeción a licencia urbanística municipal.*
- c. *La declaración de utilidad pública e interés social del proyecto industrial estratégico, así como la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados de los que el solicitante de la declaración ostentase la condición de beneficiario de la expropiación.*
- d. *La declaración de incidencia supramunicipal a los efectos previstos en la presente Ley.*
- e. *La declaración de urgencia o excepcional interés público a los efectos previstos en la presente Ley.*
- f. *La declaración de prevalencia sobre otras utilidades públicas.*
- g. *La adjudicación directa de suelo empresarial promovido por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o empresas públicas participadas por el mismo que tengan entre*

11 De acuerdo con las definiciones formuladas en el art. 2 de la LPIG por "actividad industrial" cabría entender "*aquella actividad dirigida a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales y al envasado y embalaje, así como al aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados*".

12 En concreto, la LPIG incluye entre sus fines: "*[...] b) Fomentar la creación y el desarrollo de la actividad industrial*" (art. 4 LPIG).

13 Los programas de impulso de la actividad industrial se configuran como "*instrumentos de carácter estratégico en los que, en el marco fijado por el Plan director de la industria de Galicia, se señala, en función de concretos fines a conseguir, los objetivos a alcanzar en un determinado plazo y se determinan los mecanismos y medios para su consecución, con indicación de los sistemas para evaluar su eficacia y eficiencia en tal cometido*" (art. 28 LPIG). Con carácter específico, sin perjuicio de aquellos otros que se puedan establecer reglamentariamente, la LPIG contempla entre dichos programas los de innovación (art. 30 LPIG), los programas de internacionalización (art. 31 LPIG) y los programas de mejora de la competitividad industrial (art. 32 LPIG).

14 En todo caso, en la ejecución de dichos programas de impulso de la actividad industrial habrá de observarse tanto la legislación comunitaria en materia de defensa de la competencia, como lo establecido en la normativa sobre subvenciones públicas (cfr. art. 39 LPIG).

15 A estos efectos, para determinar la incidencia de una propuesta de inversión en el tejido industrial gallego o el grado de consolidación del mismo, la LPIG fija como criterios a tomar en consideración: "*a) Su importancia tecnológica. b) El volumen de inversión, que habrá de ser como mínimo de 50 millones de euros; el nivel de creación de empleo, que habrá de ser superior a 250 puestos de trabajo directos; y la diversificación que se introduzca en el tejido industrial gallego*" (art. 40.2 LPIG).

sus objetos la creación de suelo empresarial, en las condiciones establecidas por la normativa sectorial.

- h. La concesión de forma directa de subvenciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de subvenciones.*
- i. La imposición o ampliación de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases, en los casos en que fuera necesario, de conformidad con la normativa que las regule.*

Asimismo, es importante tener presente que, conforme a lo previsto en el art. 41.2 de la LPIG, *“las determinaciones contempladas en los proyectos industriales estratégicos tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y los particulares, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente”.*

3 Proyección de la ordenación del territorio sobre la actividad minera

3.1 Delimitación previa: ordenación del territorio y urbanismo

A tenor de lo dispuesto en el art. 148.1.3º. de la CE, las Comunidades Autónomas podían asumir las competencias sobre *“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Pues bien, al margen de la consideración de la competencia de las Comunidades Autónomas en relación con dichas materias, interesa resaltar que la Constitución atribuye distinto alcance a la ordenación del territorio y al urbanismo, sin perjuicio de la complementariedad de ambas funciones, en la medida que ambas *“organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general”* (art. 3.1 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo Estatal; en adelante TRLS).

Como señala López Ramón, *“la función pública específicamente denominada ordenación del territorio se orienta a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial. Se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación, estableciéndose el sistema de relaciones entre las diversas zonas, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos”*¹⁶.

El urbanismo, en cambio, tiene como finalidad *“el hecho ciudad”*, su ordenación y expansión, lo que remite, en términos generales, al suelo urbano y urbanizable. *“La falta de ciudad (suelo no urbanizable) —en palabras de López Ramón— sólo es tomada realmente en consideración por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo”*¹⁷. Por esa razón los instrumentos específicos de

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Martín Rebollo y 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.



ordenación del territorio se proyectan sustancialmente sobre suelo rústico. En este sentido, la STC 61/1997, de 20 de marzo, afirma que el urbanismo “alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto específico de las leyes urbanísticas”.

En suma, a la vista de lo expuesto se puede concluir afirmando que la ordenación del territorio tiene una finalidad más amplia que el urbanismo tanto en lo que atañe al ámbito territorial como en lo que se refiere a su propio contenido. Por esta razón, y sin perjuicio de referirnos más adelante a la eficacia vinculante de los instrumentos de ordenación del territorio, cabe anticipar que el art. 45.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUPMRG) dispone que “*los planes de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio y a los demás instrumentos establecidos por la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia, y habrán de redactarse en coherencia con todos ellos*”.

Pues bien, desde la perspectiva apuntada, cabe señalar que algunas Comunidades Autónomas han optado por integrar en un único texto normativo las materias de ordenación del territorio y urbanismo. Y otras, por el contrario, han regulado ambas materias en textos legales separados. Éste es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, la ordenación del territorio se regula por la Ley 10/1995, de 23 de noviembre (LOT) mientras que la normativa directamente vinculada al urbanismo se regula en la ya citada LOUPMRG, que ha sido objeto de sucesivas modificaciones; en lo que a nosotros interesa, por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, por la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, y por la Ley 15/2010, de 28 de diciembre.

3.2 La normativa gallega sobre ordenación del territorio

3.2.1 La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley Marco general

Como ya se ha señalado, la Comunidad Autónoma de Galicia ha optado por regular en cuerpos legales diferenciados, aunque obviamente interrelacionados, la materia de ordenación del territorio y la relativa, de forma específica, al urbanismo. En este sentido, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, completa el sistema de planificación urbanística mediante otro sistema, el de ordenación del territorio, con el que, a través de determinados instrumentos planificadores, se trata de colmar las insuficiencias de la planificación urbanística. Por esta razón, el art. 5 de la Ley dispone expresamente que “*los instrumentos previstos en la presente Ley son complementarios y no excluyentes de los que respecto a la ordenación urbanística del suelo se regulan en su legislación específica*”. Cuestión distinta, a la que después se aludirá, es la atinente a la primacía en caso de conflicto del sistema de planificación territorial previsto en los instrumentos de ordenación sobre la planificación urbanística¹⁸.

18 Por lo demás, en este contexto conviene recordar que el art. 5 bis de la LOT –incorporado por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia– dispone en su apartado 1 que “*acordada por el Consejo de la Xunta la iniciación del procedimiento de elaboración de cualquier instrumento de ordenación del territorio, la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, de forma motivada, podrá suspender cautelarmente los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, de los instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento y de otorgamiento de licencias para ámbitos o para usos determinados, con la finalidad de elaborar el instrumento de que se trate*”.

Así las cosas, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, —que, a diferencia de la Ley gallega del suelo (LOUPMRG), tan solo ha sido objeto de ligeras modificaciones— tiene como finalidad, según dispone su art. 1, *“establecer los objetivos fundamentales y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial”*.

De acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la LOT, la ordenación territorial de Galicia se realizará a través de una serie de instrumentos mediante los cuales se trata de conseguir, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley, un marco territorial global y flexible, que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, potenciando la confluencia de la política territorial con la económica. En ese contexto, el artículo citado establece la siguiente tipología de instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de ordenación del territorio, Planes territoriales integrados, Programas coordinados de actuación, Planes y proyectos sectoriales y Planes de ordenación del medio físico.

En consecuencia, tal y como más tarde se constatará, la Ley parte de la previsión de un instrumento de carácter global, las Directrices de ordenación del territorio, que constituyen el marco general de referencia para establecer los criterios espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales de la Comunidad.

En desarrollo de las directrices de ordenación del territorio, la LOT prevé la posibilidad de formular planes territoriales integrados cuya finalidad es *“la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado”* (art. 12.1 LOT).

Por su parte, los programas coordinados de actuación tienen como finalidad *“formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma”* (art. 16.a LOT), así como *“determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto”* (art. 16.b LOT)¹⁹.

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto *“regular la implantación territorial de suelo destinado a viviendas protegidas, infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características, o que se asienten sobre varios términos”* (art. 22.1 LOT). Como subraya Meilán Gil, estos instrumentos responden a la necesidad objetiva de un planeamiento de superior alcance al municipal²⁰.

19 Conviene resaltar que el art. 20 de la LOT, que regula la eficacia de dichos programas coordinados de actuación, dispone en su apartado 1º, sin perjuicio del supuesto excepcional contemplado en el apartado 2º, que *“los programas coordinados de actuación no podrán modificar directamente las determinaciones de las figuras de planeamiento general reguladas en la legislación urbanística ni de los planes de ordenación del 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, por lo que se refiere a los instrumentos de ordenación del territorio, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, contempla los planes de ordenación del medio físico, que vinculan el planeamiento local en los términos previstos en el art. 29 de la LOT y que tienen por objeto el desarrollo de las directrices de ordenación del territorio *“en los ámbitos que aquellas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados por la ordenación”* (art. 26.1 LOT).

En relación con los planes y proyectos sectoriales, las previsiones recogidas en la LOT se desarrollan, de manera singularizada, por Decreto 80/2000, de 23 de marzo. En este sentido, el art. 6 del Decreto citado especifica que *“los planes sectoriales establecerán las condiciones generales para el futuro desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que sean su objeto, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de estos elementos estructurantes”*.

Por su parte, e igualmente en relación con los proyectos sectoriales, el art. 9.1 del Decreto 80/2000 declara que estos *“tienen por objeto la regulación detallada y pormenorizada de la implantación de una infraestructura, dotación o instalación determinada de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localice, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de los dichos elementos estructurantes”*²¹.

Sin perjuicio de analizar más adelante esta cuestión en el ámbito de la actividad minera, cabe anticipar, en orden a la eficacia de los planes y proyectos sectoriales, que las determinaciones contenidas en los mismos *“vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efecto determinen”* (art. 24 LOT). De manera específica en lo que atañe a los planes sectoriales, el art. 8 del Decreto 80/2000 señala que *“1. Las determinaciones contenidas en los planes sectoriales de incidencia supramunicipal tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y para los particulares y prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente. 2. Los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del citado plan, en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. 3. La ejecución de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial requerirá la previa aprobación de uno o varios proyectos sectoriales”*²².

21 Cabe destacar que, si bien los proyectos sectoriales deberán ajustarse a las determinaciones del correspondiente plan sectorial, sin embargo es posible la aprobación de proyectos sectoriales para una determinada infraestructura, dotación o instalación en ausencia del plan sectorial. Textualmente, el art. 9.2 del Decreto 80/2000 dispone al respecto que *“los proyectos sectoriales deberán ajustarse a las determinaciones del correspondiente plan sectorial”*; no obstante, *“en ausencia del plan sectorial, también podrán aprobarse proyectos sectoriales para una determinada infraestructura, dotación o instalación”*. En este orden de ideas, conviene recordar que las figuras de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen su origen en la legislación navarra de ordenación del territorio. Sobre la naturaleza de los planes y proyectos sectoriales puede verse, Sánchez Goyanes, E., *“Dictamen solicitado por el Concello de Pontevedra sobre la declaración del plan de gestión de residuos sólidos urbanos de Galicia como plan sectorial de incidencia supramunicipal de los regulados en la ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio”*, en *Revista Española de Derecho Ambiental*, n° 1, enero, 2000.

22 El art. 11 del Decreto 80/2000 dispone, en relación con la eficacia de los proyectos sectoriales, lo siguiente: *“1. Las determinaciones contenidas en los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y para*

3.2.2 Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero²³

A. Alcance y eficacia de las Directrices

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el apartado precedente, las *Directrices de Ordenación del Territorio* de 2011 constituyen, tal y como se resalta en la parte expositiva del Decreto 19/2011, por el que se aprueban, “el primer instrumento de ordenación territorial que establece las reglas para la implantación de los usos y actividades (servicios, dotaciones, actividades productivas, entre otras) en coherencia con las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales”. Por lo tanto, es preciso resaltar que las determinaciones recogidas en las *Directrices* sirven como referencia para el resto de las figuras de planificación. Así, el apartado 1.4 de las *Directrices* de 2011 dispone que “los instrumentos de ordenación territorial, los restantes de la planificación sectorial, así como los instrumentos de planeamiento urbanístico, deberán justificar su coherencia y conformidad con las determinaciones y criterios establecidos por las directrices de ordenación del territorio, incorporando una valoración de la correspondencia de sus contenidos con respecto a lo dispuesto en las DOT”. Y, a su vez, el apartado 10.1.1 de las referidas *Directrices* establece que éstas “se completarán y desarrollarán por medio de otros instrumentos: planes territoriales integrados, programas coordinados de actuación, planes y proyectos sectoriales y planes de ordenación del medio físico”, añadiendo que “las Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, podrán formular programas o estrategias que, en lo que se refieran o tengan incidencia sobre el territorio, deberán ser orientadas en congruencia con las determinaciones de las DOT”.

En lo que atañe de manera específica a la eficacia jurídica de las determinaciones establecidas en las *Directrices*, cabe señalar que el art. 9 de la LOT establece que “las determinaciones recogidas en las directrices de ordenación del territorio tendrán, en todo caso, la fuerza vinculante que sea congruente con su función de instrumento directriz. A este efecto, expresarán de forma clara e inequívoca el alcance concreto con que habrán de operar todas y cada una de sus determinaciones y que podrá manifestarse en cualquiera de las siguientes formas: a. Excluyente de cualquier otro criterio, localización, uso o diseño territorial o urbanístico. b. Alternativa entre varias propuestas contenidas dentro de las mismas directrices de ordenación del territorio. c. Orientativa, debiendo la Administración competente concretar la propuesta contenida en las directrices de ordenación territorial”.

Pues bien, sobre la base del artículo de la LOT que se acaba de transcribir, las *Directrices* de 2011 establecen determinaciones de carácter excluyente y determinaciones de carácter

los particulares y prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente. 2. Los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un proyecto sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del proyecto sectorial, en el que se establecerán las determinaciones de este planeamiento local que deban ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto sectorial y en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. 3. Las obras públicas definidas detalladamente en el proyecto sectorial serán calificadas expresamente como de marcado carácter territorial y no estarán sujetas a licencia urbanística ni a ninguno de los actos de control preventivo municipal, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia. En este supuesto, con carácter previo al inicio de las obras, se le remitirá al ayuntamiento un ejemplar del proyecto técnico de éstas. 4. Las construcciones e instalaciones del marcado carácter territorial previstas de modo concreto y detallado en un proyecto sectorial, no necesitarán de la autorización urbanística autonómica a que hace referencia al artículo 77.3º de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia. 5. En el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto sectorial el Consello de la Xunta de Galicia podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social de las obras, instalaciones y servicios previstos de manera concreta, así como la necesidad de la ocupación para los efectos de la expropiación de los bienes y derechos necesarios para la ejecución del proyecto sectorial, siempre que conste la descripción física y jurídica individualizada de los bienes y derechos afectados”.

23 DOG núm. 36, de 22 de febrero.



orientativo. Por lo tanto, antes de analizar las determinaciones establecidas en relación con la actividad minera, es preciso delimitar el alcance vinculante de unas y otras. Es decir, se trata de determinar el grado de vinculación de las directrices, según tengan la condición de excluyentes u orientativas, denominación que, por lo demás, es la utilizada en otros textos normativos autonómicos sobre ordenación del territorio, como reconoce la propia Exposición de Motivos de la LOT al afirmar que el catálogo de instrumentos de ordenación previstos en la Ley ha sido elaborado sobre el análisis comparado de la producción legislativa autonómica. En este sentido, la legislación autonómica utiliza éstas u otras denominaciones similares, mediante las cuales se trata de delimitar el grado de vinculación o eficacia de la correspondiente determinación. Así, algunas leyes autonómicas sobre ordenación del territorio clasifican las directrices, atendiendo, como hemos señalado, al grado de vinculación, en directrices de vinculación plena, básica y orientativa; estricta y plena o de carácter básico; o con vinculación excluyente, alternativa u orientativa, como es el caso, según se ha indicado, de la Ley gallega de Ordenación del Territorio.

Así las cosas, por lo que se refiere a las determinaciones de carácter excluyente, la calificación con ese grado de vinculación supone que las determinaciones calificadas como tales ostentan el máximo grado de vinculación o eficacia jurídica, de tal modo que se excluye cualquier otro criterio, localización, uso o diseño territorial o urbanístico. Por el contrario mediante las determinaciones de carácter orientativo se trata —en palabras de López Ramón— de vincular a la consecución de unos objetivos o resultados, de tal forma que es la Administración competente la que deberá concretar la propuesta recogida en las directrices²⁴.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, se exponen a continuación las determinaciones que recogen las *Directrices de Ordenación del Territorio* de 2011 en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera.

B. Las previsiones recogidas en las *Directrices* en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera.

Las *Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia*, sin perjuicio de la referencia en su apartado 10.1.12 al Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia al que después se aludirá, establecen en el punto 3 del Anexo —referido al “desarrollo y ordenación de los asentamientos, de las áreas empresariales y de las actividades productivas”— las determinaciones que deben seguirse en relación con la explotación de los recursos minerales y geológicos; más en concreto, en el apartado 3.3, bajo la rúbrica de “determinaciones para el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural”.

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 el grado de vinculatoriedad de los planes de ordenación territorial [...] es sensible con la autonomía local, distinguiendo entre distintas situaciones posibles, a efectos de afirmar la vinculación matizada o plena de la ordenación territorial por referencia a la urbanística (en función de si la materia vinculada es más o menos local)”. En este contexto no está de más señalar que, tal y como dispone el art. 6 de la LOT, las Directrices de Ordenación del Territorio tienen, entre otras funciones, la de “construir un marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística, y para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad, al que habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las administraciones públicas de carácter autonómico o local, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas”. Por lo tanto, es en el contexto de la autonomía local y de las competencias urbanísticas de las entidades locales en el que se debe proyectar el alcance excluyente u orientativo de las determinaciones contenidas en las directrices. Es significativo, en este sentido, que el art. 12 de la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, ya derogada, dispusiera expresamente, tras especificar en el art. 11 las distintas formas o grados de vinculación, que “la vinculación de las directrices de ordenación territorial tendrán siempre carácter orientativo cuando afecten al suelo clasificado como urbano o urbanizable programado, según el planeamiento correspondiente”.

Pues bien, en relación con la explotación de los recursos minerales y geológicos las Directrices de 2011 disponen lo siguiente:

3.3.17. La Xunta de Galicia elaborará un plan específico para la ordenación de los recursos minerales y geológicos en la Comunidad Autónoma como soporte al desarrollo de la actividad minera, considerando los valores del entorno natural por sus características geológicas, morfológicas, ecológicas y paisajísticas diferenciadas, variables de un lugar a otro, y las potencialidades de aprovechamiento propias de cada zona. Dicho plan establecerá las directrices y previsiones para conjugar el necesario aprovechamiento racional de estos recursos naturales y la protección, rehabilitación, conservación y mejora del espacio natural afectado por el laboreo y su beneficio.

3.3.18. Los instrumentos de ordenación y plan urbanístico en la elaboración de sus propuestas tendrán en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados en la Comunidad Autónoma de Galicia. Estos instrumentos, entre sus previsiones para la compatibilización de los usos existentes y potenciales del territorio, deberán motivar cualquier disposición restrictiva en relación a las actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

3.3.19. La planificación y ordenación de los recursos minerales y geológicos concederá especial atención a la función ecológica que puedan desempeñar los terrenos afectados por su aprovechamiento y la mejora de las condiciones iniciales de uso de estos terrenos como consecuencia de su rehabilitación posterior.

En relación con las determinaciones que se acaban de transcribir es necesario señalar que todas ellas tienen la condición de determinaciones excluyentes, lo que conlleva que se les otorgue el grado máximo de vinculación jurídica en los términos antes señalados.

Aparte de las determinaciones de carácter excluyente, las *Directrices* de 2011 establecen, en este caso con carácter orientativo, la siguiente determinación en lo atinente a la explotación de los recursos minerales y geológicos:

3.3.20. Se acometerán estudios con el objetivo de ponderar las diversas circunstancias y tecnologías que concurren en el aprovechamiento de los recursos minerales y geológicos con las técnicas de rehabilitación de los terrenos afectados y con los requerimientos que se derivan de las características del entorno natural y social. Entre los resultados de estos estudios figurará la elaboración de un manual de buenas prácticas que recoja estrategias de integración paisajística y de minimización de impactos para las explotaciones de recursos mineros y geológicos.

A su vez, el apartado 10.1.12 de las *Directrices*, en relación con la aplicación y eficacia de las mismas respecto de los planes sectoriales, señala que “los planes sectoriales se ajustarán a los objetivos y criterios plasmados en estas directrices”. Y destaca, de manera particularizada, que deberá desarrollar las previsiones que se establece respecto del mismo en las *Directrices* —entre otros— el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia (letra c del apartado 10.1.12)²⁵.

²⁵ También en relación con los planes sectoriales, el apartado 10.1.10 señala que “cuando se formule un plan sectorial, el departamento responsable procurará que tenga un carácter integrador y, por tanto, que se refiera al conjunto de actuaciones que por su función o destino requieran de una planificación conjunta”. Y el apartado 10.1.11 de las *Directrices* establece que “respecto a su alcance territorial, los planes sectoriales se referirán a toda la comunidad autónoma, salvo que por su especificidad se pueda excepcionar el cumplimiento de esta regla”.

Pues bien, de las determinaciones recogidas en las *Directrices* de 2011, en lo que concierne a la explotación de los recursos minerales y geológicos, se puede extraer una serie de consideraciones que cabría calificar —con razón las *Directrices* les atribuyen la condición de determinaciones excluyentes— como principios rectores que informan el régimen jurídico de la ordenación territorial y planificación de la minería en Galicia. En concreto se trataría de las tres siguientes:

En primer lugar, la declaración del carácter vinculante que acompaña a la ordenación territorial de la minería. Este carácter vinculante viene determinado porque el cauce que se establece para la planificación territorial de la actividad minera es un plan sectorial de incidencia supramunicipal, tal y como por lo demás, establece la propia LOMG de 2008. Desde la perspectiva del principio de localización inamovible de los recursos minerales, al que después aludiremos, y desde la perspectiva de la trascendencia económica de los mismos, a la que ya se ha hecho referencia en este estudio, ese carácter vinculante se erige en consecuencia obligada.

En segundo lugar, en lo que atañe a la explotación de los recursos minerales y geológicos se parte de un principio de aprovechamiento racional, recogido, tanto en el art. 122 de la Ley de Minas de 1973, en virtud de la modificación operada en 2007, como en el art. 14.2 de la LOMG. Este principio de aprovechamiento es, en definitiva, trasunto del interés general que subyace en el abastecimiento de recursos minerales. Y de ahí, precisamente, la consideración de bienes de dominio público de los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos²⁶.

Y, finalmente, partiendo de la necesidad de integrar en el proceso de planificación el “ciclo de vida completo de la mina o cantera”²⁷, cabría referirse a un tercer aspecto básico de la ordenación de la minería, cual es el relativo al carácter temporal de la explotación minera. En este sentido, no cabe obviar que a través de los planes de restauración, a los que alude

26 De conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se configuran como bienes demaniales; en concreto, a tenor del referido precepto: “1. Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso. 2. En cuanto al dominio de las aguas, se estará a lo dispuesto en el Código Civil y Leyes especiales, sin perjuicio de lo que establece la presente Ley en orden a su investigación y aprovechamiento”. Sin embargo, más allá de esta manifestación genérica, cabe ya advertir que el régimen jurídico concreto establecido en la citada Ley de Minas no se corresponde exactamente con las clásicas notas definitorias del dominio público. En efecto, como señala López Ramón (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 257), en el régimen minero se constata la ausencia de cuatro características propias de los bienes de dominio público: en primer lugar, la propia titularidad pública sobre todos los recursos geológicos, habida cuenta de que la existencia de parte de ellos resulta desconocida; en segundo lugar, la no concurrencia de la afectación del bien a un uso o servicio público, que es sustituido por el “fomento de la riqueza nacional” (art. 3392.º Cc); en tercer lugar, la falta de los medios de defensa y de conservación del bien; y, en cuarto lugar, el hecho de que no se requiera la intervención administrativa para la constitución de todo uso privativo, dado que el aprovechamiento de algunos recursos mineros se atribuye legalmente al propietario del fundo. Con todo, a pesar de la falta de identidad señalada, la declaración demanial de los recursos mineros formulada en la LM resulta inequívoca. Y ello se va a traducir, como precisa De Arcenequi (*Derecho minero*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 70-71), en las siguientes derivaciones: en primer lugar, en la imposibilidad de enajenación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, lo que no obsta para que el sujeto que los explote, a través de la pertinente concesión o autorización, pueda adquirir la propiedad de los minerales que separe del yacimiento; en segundo lugar, en la protección ofrecida por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad previstos en el art. 132.1 de la CE; y, en tercer lugar, en conexión con lo anterior, en la atribución de competencias a los poderes públicos para, entre otros extremos, otorgar los títulos mineros y, en su caso, permitir su transmisión o declarar su caducidad.

27 En este sentido, en el Dictamen 2009/C27/19, del Comité Económico y Social Europeo sobre “la minería no energética en Europa”, se afirma de manera taxativa que “los minerales son esenciales para el desarrollo y, por tanto, para nuestra calidad de vida y la creación de comunidades sostenibles. Los minerales no energéticos son materiales básicos de nuestra vida cotidiana: un edificio puede llegar a contener hasta 150 toneladas de minerales en forma de cemento, arcilla, yeso, carbonato cálcico, materiales compuestos, vidrio, pintura, cerámica, tejas y toneladas de metales; un automóvil contiene hasta 150 kilogramos de minerales (caucho, plásticos, vidrio) y más de una tonelada de metales; el 50% de las pinturas y del papel se elaboran a partir de minerales; el vidrio y la cerámica también contienen hasta 100% de minerales. La planificación en materia de minerales garantiza que las necesidades económicas y de la sociedad, así como el impacto de la extracción y el tratamiento para la población y el medio ambiente, se gestionen de una manera integrada, teniendo en cuenta en el proceso de planificación el ciclo de vida completo de la mina o cantera desde el mismo comienzo del proceso de extracción e incluyendo también las operaciones de clausura de la mina o cantera y las operaciones subsiguientes”.

la determinación 3.3.19 de las *Directrices* de 2011 —y cuya normativa general se recoge en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras, modificado por Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo—, se trata, en términos generales, de mejorar las condiciones iniciales de uso de los terrenos afectados por labores extractivas.

3.3 La ordenación y planificación territorial de las actividades extractivas en Galicia. En especial, el Plan sectorial de actividades extractivas

3.3.1 Consideraciones de índole general

La idea de planificación de la actividad minera aparece ya recogida en la vieja, aunque vigente con ligeras modificaciones, Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Así, el art. 5.2 de la Ley citada dispone que *“de conformidad con el Consejo Superior Geográfico, [se] publicará a las escalas que reglamentariamente se establezcan, los mapas geológicos, geofísicos, geoquímicos, geotécnicos, hidrogeológicos, metalogenéticos y cualesquiera otros que el desarrollo tecnológico requiera, que sean útiles a la ordenación del territorio y al aprovechamiento racional de los recursos minerales del país”*. En palabras de Junceda Moreno, *“conociendo minuciosamente las riquezas mineras que alberga nuestro subsuelo se puede facilitar en grado elevado su ordenación y utilización racional. Además, —añade— con ello se evitaría en última instancia tener que revisar los instrumentos planificadores cada vez que se descubra un nuevo recurso”*²⁸.

Asimismo, la necesidad de un planeamiento minero se recogía en el borrador de la Ley de Minas que el Ministerio de Industria dio a conocer en febrero de 2003²⁹. En el preámbulo del borrador se afirmaba que *“una función primordial que la Ley quiere potenciar es la de la planificación de las actividades mineras, especialmente en lo que se refiere tanto a las reservas conocidas de recursos escasos y de gran valor, como a los relativamente abundantes, de escaso precio en el mercado pero de imprescindible utilización masiva en las actividades industriales y la construcción, estableciendo que la actividad minera se tenga en cuenta en los planes de ordenación urbanística”*. Desde esta perspectiva, el art. 4 del borrador al que estamos haciendo referencia, disponía, en relación con la planificación Minera y Ordenación del Territorio, que *“1. Las Comunidades Autónomas propiciarán el desarrollo de actividades mineras dentro de su ámbito territorial, considerando el interés general de abastecimiento de recursos minerales”*. El apartado 2º. del mismo precepto establecía, a esos efectos, que *“las Comunidades Autónomas planificarán el desarrollo de actividades mineras, tomando en consideración los recursos minerales puestos de manifiesto en su ámbito territorial”*. El artículo concluía afirmando que *“esta planificación será vinculante y deberá trasladarse a los instrumentos de ordenación del territorio correspondientes tanto a las Comunidades Autónomas, como a las entidades locales”*.

En cualquier caso, al margen de los diferentes borradores elaborados, a partir del marco legal vigente las Comunidades Autónomas, fundamentalmente aquellas con tradición minera, se han limitado a introducir a través de sus leyes sobre ordenación del territorio y

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

29 Haciéndose eco de este borrador, *vid.* Renau Faubell, F., *“Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras”*, en *Noticias Jurídicas*, enero 2007.

urbanismo previsiones sobre la ordenación de la minería en sus respectivos ámbitos territoriales. Únicamente la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercitado sus competencias “desarrollando” la Ley estatal de 1973 por medio de una ley específica de la minería; la ya citada Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia³⁰.

3.3.2 La planificación de la Minería en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia.

La Ley 3/2008, de 23 de mayo se dicta al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero. Si bien, como se ha tenido ocasión de señalar, la fijación de las bases corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.25ª. de la Constitución, “la tardanza estatal en aprobar una norma legal básica en materia de minas —señala la Exposición de Motivos de la Ley 3/2008— hace que se mantenga vigente una legislación estatal sin adaptar al nuevo régimen de distribución de competencias e inadecuada para la situación y los problemas actuales de las actividades extractivas”.

Pues bien, en lo que ahora interesa, el art. 3 de la Ley enumera los principios en los que se inspira la ordenación de la minería en Galicia, destacando, en primer lugar, el de “la planificación minera en el marco de la ordenación de la economía y del territorio”. Desde la perspectiva de este principio rector, la Ley dedica el Título III —arts. 11 a 14— a la “Planificación de la Minería”.

En el marco descrito, el art. 11 de la LOMG dispone que la planificación de la política minera se realice por medio de un plan sectorial de incidencia supramunicipal. Específicamente el apartado 1 del citado precepto señala que “*el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se configura como un plan sectorial de incidencia supramunicipal de los regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Como máximo instrumento de planificación de la política minera tiene por objeto establecer los principios y directrices para la ordenación minera de Galicia, basada en criterios de estabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para desarrollar los ejes básicos de actuación administrativa en Galicia en el sector propiciando la coordinación de las acciones, su desarrollo sostenible, la mejora tecnológica y la diversificación económica*”.

Por lo tanto, el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia constituye, porque así lo establece la Ley 3/2008, el máximo instrumento de ordenación y planificación de la minería en Galicia. Es, por tanto, el propio legislador de 2008 quien determina tanto el instrumento de planificación minera que considera idóneo —un plan sectorial— como el alcance territorial de la ordenación minera³¹. En este contexto, cabe apuntar que en el proyecto de ley

30 Otras Comunidades Autónomas regulan, de alguna manera, las actividades extractivas a través de sus normas de ordenación territorial. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el art. 16 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y protección del paisaje dispone que “*a fin de promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales minerales y energéticos en la Comunidad Valenciana, el Consell de la Generalitat aprobará planes de acción territorial de carácter sectorial, con el objeto de asegurar simultáneamente la eficiencia de las explotaciones y los recursos energéticos, su seguridad, la conservación, recuperación y mejora del medio ambiente afectado por las mismas y del patrimonio cultural, con especial atención al arqueológico y paleontológico, así como el fomento y mejora del medio rural en los municipios en que tales explotaciones y aprovechamientos energéticos tengan una presencia significativa*”.

31 Con carácter general, el art. 22.4 de la LOT señala que “*corresponde al Consejo de la Xunta de Galicia calificar, a efectos de lo previsto en la presente Ley, un plan o proyecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como la determinación de la Consejería a la que corresponda su impulso y, en su caso, aquellas que tendrían que colaborar en el mismo*”. Por su parte, el art. 4 del Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regula los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, dispone que “*para declarar la incidencia supramunicipal de la infraestructura, dotación o instalación, a los efectos previstos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia,*

inicialmente remitido al Parlamento gallego no se contemplaba la figura de un plan sectorial de incidencia supramunicipal para ordenar las actividades mineras, sino que se establecía que la ordenación minera debía llevarse a cabo por medio de un plan de la minería de Galicia de carácter temporal. En la tramitación parlamentaria se sustituyó la figura inicialmente prevista —un plan, aparentemente, de alcance orientador— por un plan sectorial de incidencia supramunicipal, al objeto de establecer los principios y directrices del ordenamiento minero en un instrumento que diera seguridad y certeza al sector³². En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Ley alude a la necesidad de establecer los principios y directrices para la ordenación minera de Galicia atendiendo a criterios de estabilidad y sostenibilidad, criterios plasmados también en el art. 1 del Texto legal.

3.3.3 Criterios orientadores y contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.

Junto con las determinaciones establecidas en las *Directrices de Ordenación del Territorio*, de 2011, la propia Ley 3/2008, de 23 de mayo, establece, —en este caso, además, otorgándole rango legal—, los criterios que han de orientar los contenidos del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. A tal efecto, el art. 12 de la Ley dispone lo siguiente:

“Los criterios que inspirarán el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán los siguientes:

- a) *El establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible.*
- b) *La identificación de zonas con potencial minero.*
- c) *La mejora de la seguridad de las explotaciones mineras y de sus establecimientos de beneficio.*
- d) *La armonización de la actividad extractiva con el resto de los usos del suelo dentro del marco de la ordenación territorial, agraria y ambiental.*
- e) *El aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos mineros de manera compatible con la protección del medio natural y el patrimonio cultural.*
- f) *La racionalización del empleo de recursos naturales y de residuos a través de la implantación de las mejores técnicas disponibles y la valorización.*
- g) *La promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación en las propiedades y aplicaciones de los materiales, así como en los procesos de producción, tratamiento y aprovechamiento de subproductos.*
- h) *La búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo.*
- i) *El asesoramiento, información y colaboración con las administraciones locales, entes privados y organizaciones empresariales y sindicales en cuestiones relacionadas con las actividades mineras y el desarrollo empresarial.*

y de conformidad con su artículo 22.1º, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) Los efectos positivos que produzca para el medio ambiente, el paisaje rural y el patrimonio cultural. b) La contribución al desarrollo sostenible social y económico de Galicia. c) La población beneficiaria de la infraestructura, dotación o instalación. d) La función vertebradora y estructurante del territorio que conlleve tal actuación. e) El asentamiento de la infraestructura, dotación o instalación sobre varios términos municipales. f) Cualquier otro criterio que contribuya directamente a los objetivos fundamentales enunciados en el artículo 3 de la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia”.

32 Puede consultarse la tramitación parlamentaria de la Ley en la página web del Parlamento de Galicia, expediente núm. 07/PL-0031.



- j) *La mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia.*
- k) *La máxima simplificación administrativa en la tramitación de los expedientes mineros.*
- l) *El carácter temporal de la explotación minera respecto a la ordenación del territorio y los usos del suelo”.*

Pues bien, del precepto que se acaba de transcribir conviene resaltar, en lo que a la ordenación territorial de la minería interesa, los siguientes criterios a partir de los cuales se debe elaborar el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. En primer lugar, se establece la necesidad de identificar las zonas con potencial minero. Esta cuestión tiene especial importancia en la medida en que, como afirma Renau Faubell, el planeamiento debe ser congruente con la realidad geológica³³.

En este contexto, no está de más señalar que el art. 14.1 de la Ley 3/2008, exige tener en cuenta en la elaboración de instrumentos de planificación que puedan incidir en la minería las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos. Y conviene recordar que las Directrices de 2011 —apartado 3.3.18— reiteran dicha previsión legal.

Por lo demás, esa congruencia entre la realidad geológica y el planeamiento también ha sido puesta de relieve por el Tribunal Supremo. Así en la Sentencia de 11 de diciembre de 2003 declara el Alto Tribunal que “para decidir sobre la delimitación de las labores extractivas, las Administraciones competentes no tuvieron en cuenta determinados informes técnicos sobre hechos o circunstancias geológicas, geoquímicas y geotécnicas relevantes, que deben ser correctamente valoradas para definir el perímetro de explotación de la cantera debido a la existencia de esas características geológicas de la zona que escapan a toda discrecionalidad, pues son tales como se manifiestan en la realidad, sin que, por tanto, pueda decidirse por dichas Administraciones la aprobación del planeamiento urbanístico eludiendo su existencia, como se procedió, dado que el único informe contemplado para ello no aludía a esas características geológicas y geoquímicas del macizo en que está ubicada la cantera, razón por la que la Sala sentenciadora no ha conculcado, al resolver, el ordenamiento jurídico que se cita en el motivo de casación alegado ni la doctrina jurisprudencial que lo interpreta, sino que, antes bien, los ha aplicado e interpretado correctamente, dado que la decisión adoptada por las Administraciones urbanísticas no se muestra acorde con la realidad geológica del yacimiento calizo y, por consiguiente, se aleja de los hechos determinantes, que debieron tenerse en cuenta, por basarse exclusivamente en un informe que no aludía a ellos”³⁴.

En segundo lugar, se establece la necesidad de armonizar la actividad extractiva con el resto de los usos del suelo dentro del marco de la ordenación territorial, agraria y ambiental. Al respecto conviene adelantar que el propio Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la trascendencia económica de la actividad minera incardinándola en el art. 128 de la CE. Y ello partiendo de un principio general de armonización y no exclusión, como después se verá.

Y, por último, en lo que ahora interesa, entre los criterios que deben inspirar el Plan sectorial, se menciona expresamente el carácter temporal de la explotación minera respecto a la ordenación del territorio y los usos del suelo. Debe hacerse notar que este último apartado

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

34 RJA 2004\511.

se incorporó en la tramitación parlamentaria de la ley, con la finalidad —parece ser— de poner de manifiesto, precisamente por su temporalidad, la compatibilidad de la actividad minera con el medio ambiente³⁵.

Por lo que se refiere al contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, el art. 13 de la Ley 3/2008 establece el contenido que, sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general en el art. 23 de la LOT³⁶, deberá reflejarse en aquél. Así, a tenor de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley, el Plan deberá contener, en todo caso: “a) *Un diagnóstico de la minería en Galicia que incluya referencias a los recursos existentes y en investigación, a los derechos mineros, a los efectos de la minería sobre el entorno económico, social y ambiental, a la localización de las explotaciones, al empleo en el sector con indicación de las condiciones laborales existentes y a las repercusiones ambientales más relevantes de las explotaciones existentes.* b) *La coordinación con los instrumentos de protección ambiental y patrimonio cultural con la determinación de los ámbitos incompatibles con actividades extractivas por las necesidades de preservación de dichos bienes sociales.* c) *La fijación de objetivos de desarrollo del sector teniendo en cuenta los condicionamientos territoriales, agrarios y ambientales y el objetivo de diversificación y cierre del ciclo productivo.* d) *Las líneas de actuación y los programas específicos, destacadamente los destinados a municipios mineros, de acuerdo con los principios de actuación de la presente Ley.* e) *Los instrumentos financieros y de gestión para la ejecución del plan y las líneas directrices de las medidas de fomento de la minería que deberán estar presididas por los objetivos que fija la presente Ley.* f) *Las bases de la investigación minera para alcanzar una extracción, preparación y puesta en mercado eficiente y sostenible de los recursos minerales.* g) *Las acciones encaminadas a mejorar la*

35 En el debate en el Pleno del Parlamento sobre el proyecto de ley, el portavoz del Grupo parlamentario popular, que había introducido dicha enmienda afirmó 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 no 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, Alemania, Australia, ningún nesta Cámara dubidarán da súa sensibilidade medioambiental e do seu grao de desenvolvemento; por tanto, compatibilidade plena da actividade mineira co medio ambiente*” (Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 127, de 13 de mayo de 2008).

36 El art. 23 de la LOT dispone que “*los planes y proyectos sectoriales constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia las siguientes determinaciones: 1. Descripción del espacio en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, y ámbito territorial de incidencia del mismo. 2. Organismo, entidad o persona jurídica o física promotor y titular de la infraestructura, dotación o instalación. 3. Justificación del interés público o utilidad social de la infraestructura, dotación o instalación. 4. Descripción, con la especificación suficiente de las características de la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, duración temporal estimada de su ejecución y recursos económicos afectados a la misma. 5. Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas. 6. Adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación o, en su caso, determinaciones de dicho planeamiento local que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan o proyecto sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación. 7. Los proyectos sectoriales que impliquen la transformación y parcelación urbanística del suelo deberán contener, además de las determinaciones exigidas en este artículo, las que se indican en el artículo 66 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Cuando dichos proyectos afecten a terrenos que, de conformidad con la legislación urbanística, deban ser clasificados como suelo rústico de especial protección, se exigirá el informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial por razón del correlativo valor objeto de protección*”. Por su parte, el art. 6 del Decreto 80/2000, refiriéndose ya de forma específica a los planes sectoriales, dispone que contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones: “a) *Delimitación de los ámbitos territoriales en los que se podrán asentar las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto del plan a desarrollar mediante proyectos sectoriales.* b) *Organismo o entidad o persona jurídica o física promotora del plan.* c) *Justificación del interés público o utilidad social de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones previstas en el plan.* d) *Descripción de las características generales de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto del plan.* e) *Directrices para la redacción de los proyectos sectoriales que desarrollen el contenido del propio plan sectorial.* f) *Medidas para su articulación con el planeamiento urbanístico y con los demás instrumentos de ordenación del territorio. El plan sectorial deberá procurar su adecuación con el planeamiento municipal vigente en el término o términos municipales en los que se asiente la infraestructura, dotación o instalación o, en su caso, señalará las determinaciones del planeamiento municipal que deban ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación.* g) *Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medidas de corrección y minimización de los impactos producidos sobre el medio físico y el paisaje*”.



calidad del empleo en el sector, incrementando la seguridad y potenciando la formación de los trabajadores y trabajadoras, así como la incorporación de mujeres a un sector en el que están infrarrepresentadas a través de políticas de acción positivas. h) La valoración económica de las actuaciones previstas”.

3.3.4 Eficacia jurídica del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Según dispone el apartado 2 del art. 11 de la Ley 3/2008, *“las determinaciones del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación”*. Esta disposición trae causa de lo dispuesto con carácter general para los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en el art. 24 de la LOT, así como en el art. 8 del Decreto 80/2000, de 23 de marzo, a los que ya nos hemos referido con anterioridad. En ese sentido, conviene recordar que la propia Ley 9/2002, de 30 de diciembre, dispone explícitamente en su art. 45.2, que los planes de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio así como a los demás instrumentos de ordenación previstos en la LOT. Por ello, a tenor de lo dispuesto en el art. 8.2 del Decreto 80/2000, los planes sectoriales deberán determinar el plazo en el que deberá llevarse a cabo la adaptación del planeamiento urbanístico al contenido del plan³⁷.

Por lo demás, en orden a la eficacia de los planes sectoriales respecto de los proyectos sectoriales, y al margen de la posibilidad de formulación de proyectos sectoriales sin la previa existencia de un plan sectorial, cabe señalar que, según dispone el apartado 10.1.13 de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2011, *“cuando se hubiese aprobado un plan sectorial sólo podrán formularse, con esa misma finalidad, los proyectos sectoriales que desarrollen el plan sectorial”*. Por ello, *“la realización de una actuación no prevista en el plan sectorial requerirá su modificación, que en ningún caso podrá suponer una alteración sustancial de los objetivos y criterios de implantación territorial en él establecidos, pues en caso contrario el plan deberá ser revisado”*.

3.4 La necesidad de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras. El impedimento legal de prohibiciones genéricas. La jurisprudencia al respecto

La consideración del interés general de aprovechamiento de los recursos minerales y geológicos determina dos aspectos esenciales en relación con las actividades extractivas y el uso del suelo; a saber: el deber de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras y el impedimento de las prohibiciones genéricas. Así, el art. 14.2 de la Ley 3/2008 dispone al respecto que *“cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en la presente Ley habrá de ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*. Es conveniente poner de manifiesto que esta última disposición viene precedida de otra —art. 14.1— en virtud de la cual *“para la elaboración de instrumentos de planificación con incidencia en la minería se tendrán en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia,*

³⁷ Conviene recordar que el art. 8.2 dispone expresamente lo siguiente: *“los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del citado plan, en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico”*.

para lo cual será obligatorio solicitar de la consejería competente en materia de minas un informe de los datos reflejados en el Registro Minero de Galicia³⁸.

Esta previsión de motivación y de prohibiciones genéricas, que se reproduce también en la *Directrices* de 2011, tal y como se ha expuesto anteriormente, trae causa de la modificación operada en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas por la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. La Disposición Adicional 1ª del Texto legal mencionado, al margen de modificar el art. 121 de la Ley de 1973, incorporó el art. 122 con el siguiente tenor: “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. En palabras de Moreu Carbonell, la reforma de 2007 “ofrece una solución a los habituales conflictos entre desarrollo económico-minería, medio ambiente y urbanismo, en difícil equilibrio desde la conocida y tantas veces citada STC 64/1982, de 4 de noviembre, que ya negaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prohibieran con carácter general el desarrollo de actividades extractivas en una serie de espacios declarados de interés natural por norma con rango de ley. Con mayor énfasis aún —concluye la citada autora— la también conocida y posterior STC 170/1989, de 19 de octubre, veta cualquier prohibición general que sustraiga posibles recursos mineros a la riqueza nacional, incluso en el marco de los espacios naturales protegidos”³⁹.

En efecto, la doctrina sentada por la STC 64/1982, de 4 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, que establecía normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, parte de la consideración de la trascendencia económica de la actividad minera y su incardinación en el art. 128.1 de la CE, declarando al respecto que “con arreglo al artículo 128.1 de la misma «toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general». En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. Ello supone que si bien [...] la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución [...] sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios, aunque se exceptúe de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquella actividad con referencia a otros intereses públicos concurrentes (artículo 3.3 de la Ley). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario, pero el carácter general, con la excepción citada, que prevé el artículo 3.3 de la Ley impugnada debe tacharse de inconstitucional por exceder la finalidad de la Ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros”.

38 El art. 14 de la LOMG lleva por rúbrica “participación de la consejería competente en materia de minas en instrumentos de planificación”. Por otra parte, el Registro Minero de Galicia se regula en el art. 9 de la Ley 3/2008 y en el mismo deberán inscribirse todos los derechos mineros autorizados o concedidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. A su vez, el art. 10 de la citada Ley establece el Registro de Solicitudes de Derechos Mineros, el cual se articula como una sección independiente dentro del Registro Minero de Galicia.

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



Para el Tribunal Constitucional, la conciliación entre la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero “supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente”⁴⁰.

A su vez, la STC 170/1989, de 19 de octubre, reitera la doctrina sentada en la STC 64/1982, si bien declarando, en este caso, la constitucionalidad de la Ley impugnada al considerar el Tribunal Constitucional que la prohibición está limitada a unos terrenos muy concretos y destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B, «actividades extractivas, y de cantería, areneros, graveros y similares». Y concluye afirmando que “aun cuando la Ley impugnada no haga referencia expresa, a diferencia de la Ley catalana, a la existencia de un interés público prioritario, el mismo ya resulta implícito también en la propia referencia contenida en la Ley estatal 4/1989, cuyo art. 13.2 prevé la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del Parque”. Por ello, el Tribunal Constitucional entiende que “la existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición, y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el art. 14.2 c) de la Ley autonómica no es contrario al art. 128.1 C. E”.

Una vez que se ha delimitado la razón a la que obedece el art. 122 de la Ley estatal de Minas y su equivalente en la Ley gallega, se hace necesario ahora realizar algunas puntualizaciones al respecto. Así, en primer lugar, es preciso determinar cuáles son los instrumentos de ordenación a los que alude el precepto; y, en segundo lugar, es necesario fijar el alcance de la expresión “prohibición de carácter genérico”.

Pues bien, en opinión de Moreu Carbonell, la expresión “instrumentos de ordenación” del art. 122 de la LM debe interpretarse en sentido muy amplio comprendiendo cualquier instrumento de planeamiento de carácter territorial o urbanístico, ambiental e incluso los de tipo económico o industrial⁴¹.

Por lo que se refiere al alcance que debe darse al carácter genérico de la prohibición, para la autora citada, tal expresión supone que no se permiten prohibiciones que afecten a todo el ámbito territorial del instrumento de planificación de que se trate, como tampoco serían admisibles prohibiciones que afectaran a todos los tipos de actividades mineras. “Combinando estos dos factores (territorialidad y clasificación) —señala Moreu Carbonell— ningún instrumento de ordenación puede establecer prohibiciones que afecten a las actividades extractivas en todo su ámbito territorial, aunque sí en determinadas clases de suelo [...] y, complementariamente, tampoco son admisibles las prohibiciones genéricas de actividades extractivas, sino las que se refieran a determinadas clases de recursos mineros”⁴².

40 El artículo 6.4 de la Ley del Parlamento catalán impugnada autorizaba a la Administración de la Generalitat a denegar la autorización cuando la explotación fuera de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración. Al respecto, el Tribunal Constitucional alude a la falta de proporcionalidad de la medida, declarando que “no resulta que la facultad de denegar sea necesaria para alcanzar la finalidad confesada de la Ley, ya que el sistema de fianzas que la misma establece parece suficiente para asegurar la protección del medio ambiente, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 y concordantes de la Ley de Minas”.

41 Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. cit.*, pp. 1.621 y 1.622. En el mismo sentido Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

42 Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. et loc. cit.*

En suma, como bien señala Renau Faubell, el art. 122 —y lo mismo cabe decir del art. 14.2 de la Ley 3/2008— establece dos reglas que necesariamente han de ser cumplidas por los instrumentos de ordenación cuando afecten a las actividades extractivas: la imposibilidad de establecer prohibiciones genéricas del uso minero y la necesidad de motivar cualquier prohibición que no podrá ser de carácter genérico, lo que determina la necesidad de llevar a cabo un juicio de ponderación entre el interés minero y los demás intereses concurrentes. Así pues, en palabras de Moreu Carbonell el artículo 122 “exige ponderar en cada caso los requerimientos ambientales, económicos y sociales concurrentes y la efectiva incompatibilidad del desarrollo de la actividad extractiva con dichos valores, teniendo muy en cuenta, además, el principio de localización inamovible de los recursos minerales”⁴³.

4 Conclusiones

Sobre la base de las consideraciones expuestas en las páginas precedentes, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la importancia social y económica que las actividades mineras revisten en el conjunto de la economía nacional es una realidad incontrovertida. Esta relevancia del sector de la minería se ha venido evidenciando en la aprobación de diversas normas tendentes a lograr una adecuada planificación y ordenación de las actuaciones en materia minera. En el marco normativo de la Comunidad Autónoma de Galicia, el carácter estratégico de la actividad minera se pone igualmente de manifiesto en la LOMG, que fija como criterios orientadores del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, en lo que aquí pudiera resultar de interés, “*el establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible*” (art. 12, letra a, LOMG), “*la búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo*” (art. 12, letra h, LOMG), o, en fin, “*la mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia*” (art. 12, letra j, LOMG).

En segundo lugar, se puede afirmar que el legislador gallego ha decidido establecer la ordenación de la minería en Galicia a través de un específico instrumento de ordenación, cual es la figura de un plan sectorial de incidencia supramunicipal. Mediante este instrumento y, atendiendo fundamentalmente a la eficacia jurídica de los planes sectoriales de incidencia supramunicipal, en cuanto que sus determinaciones prevalecen de forma inmediata sobre el planeamiento, se quiere dotar de seguridad a un sector que, por su trascendencia económica, se anuda directamente a lo dispuesto en el art. 128.1 de la CE.

Mas también, y desde la perspectiva de la consideración de la actividad minera como actividad económica estratégica, por el cauce de las delimitaciones recogidas en el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se trata de perfilar y concretar como principio general el de aprovechamiento racional de los recursos mineros, según se deriva de lo dispuesto en la LOMG y en la Directrices de Ordenación del Territorio. A tal fin parece responder tanto la necesidad de identificar las zonas con potencial minero (art. 12, letra b, LOMG) como la necesidad de tener en cuenta, para la elaboración de los instrumentos de planificación, las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos en el territorio de la Co-

⁴³ Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. et loc. cit.*



munidad Autónoma (art. 14.1 LOMG). Asimismo, si a ello se anuda que las *Directrices* de 2011, recogiendo, por lo demás, las previsiones del art. 122 de la LM y 14.2 de la LOMG, declaran que los instrumentos de ordenación y plan urbanístico deberán motivar cualquier disposición restrictiva de actividades extractivas, la existencia de tal principio general resulta incuestionable.