

COMUNICADO DE PRENSA

La fundamental sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2010

ANEFA OBTIENE UNA TRASCENDENTAL SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO QUE CONSAGRA JURÍDICAMENTE LA PROTECCIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA

ANEFA ha obtenido, tras una continuada lucha jurídica en los últimos años, una sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 3 de noviembre de 2010 (ponente: Jesús Ernesto Peces Morate), que supone por fin la consagración jurídica de la protección legal de las actividades extractivas frente a todo intento de las Administraciones de imponer su prohibición sin tener para ello base en la ley, lo que en la práctica es una garantía fundamental para la preservación de muy importantes derechos de los empresarios y de los ciudadanos, y también para la defensa de la riqueza minera de España, establecida por la ley como dominio público estatal, al que el art. 132 de la Constitución Española obliga a otorgar la máxima protección.

Esta sentencia, por tanto, es un hito fundamental para encontrar una vía de solución definitiva y armónica a una gravísima situación de conflictos administrativos y judiciales que se había generado indebidamente en España sobre las actividades extractivas, fruto especialmente de un auténtico orillamiento o marginación de la legislación minera, y ello ya que hasta ahora se habían frustrado todos los intentos de obtener una legislación minera actualizada, que armonizara el derecho al uso extractivo del suelo con las exigencias urbanísticas y medioambientales, que habían sido objeto de un extraordinario desarrollo legislativo, tanto estatal como autonómico, mientras que la legislación minera había permanecido inmóvil desde su Ley vigente de 1973.

En este desarrollo legislativo y su aplicación a través de planes, reglamentos y decisiones administrativas de toda clase, se había extendido la infundada idea de que la actividad extractiva era una especie de uso anormal o excepcional –por no decir, nocivo pernicioso- del suelo, que sólo podía permitirse en supuestos excepcionales, y siempre que “rozara” lo más mínimo con otros intereses públicos, también muy legítimos y necesarios, pero a los que se les había dado el carácter de valor absolutamente privilegiado. Esta situación había llegado a extremos en algunos casos asombrosos, como por ejemplo, que un plan municipal prohibiera absolutamente y de plano

toda actividad extractiva en la totalidad de su término municipal; y había, en los últimos años, llegado a un extremo en que afectaba de forma ya muy peligrosa a algo que según la ley y la realidad económica era una fuente básica de la riqueza nacional, como es la actividad extractiva de áridos, que según estudios fiables y contrastados, es el principal suministrador de materias primas para la construcción, lo que le confiere el carácter de sector estratégico, siendo una materia prima decisiva para el desarrollo económico, dada la altísima demanda industrial de la misma.

Era desde hacía tiempo imprescindible, por tanto, para la economía nacional, garantizar el acceso a los recursos mineros, recursos que son de dominio público estatal y que se encuentran en yacimientos geológicos que no pueden ser modificados por el legislador ni el planificador, y reconocer y garantizar la consideración del derecho minero como un derecho subjetivo previo y legítimo, al amparo de la legislación minera, cuya limitación o restricción está protegida por la exigencia de reserva de ley. Esta garantía era fundamental aquí, ya que es garantía que desde el principio de nuestro Derecho administrativo moderno, y sobre todo desde la magnífica y valiente obra del profesor y pensador García de Enterría -muy probablemente el máximo jurista y defensor de la libertad ciudadana de nuestro tiempo-, se había postulado como imprescindible para garantizar los derechos de los ciudadanos: el principio de reserva de ley, que lejos de ser un tecnicismo de abogados, es una garantía fundamental para limitar las decisiones prohibitivas o restrictivas de derechos del poder público, aunque éste persiga intereses públicos legítimos; y ello, porque la reserva de ley está en el fundamento mismo de la democracia: sólo el legislador a través de sus representantes libremente elegidos puede válidamente restringir los derechos de propiedad y de libertad.

Así se había puesto ya de relieve en un Dictamen del Consejo de Estado del año 1998 –emitido a petición de ANEFA ante una amenaza de sacrificio masivo de derechos mineros por parte de una norma autonómica-, que dijo claramente que *“cuando se trata de cuestiones que, aun siendo administrativas, comportan para los ciudadanos imposición de obligaciones o deberes o establecimiento de prohibiciones y limitaciones de su libertad o de sus derechos previos... es preciso una Ley que establezca dichas prohibiciones o limitaciones”*, y que *“El derecho al aprovechamiento de los recursos de la Sección A), con independencia de su naturaleza civil o administrativa, está reconocido en normas que tienen rango de Ley formal. La prohibición o limitación al ejercicio de ese derecho debe venir establecida mediante norma de igual rango. Y ello no sólo por la existencia de una simple reserva formal de Ley sino porque la prohibición, en cuanto mandato imperativo, comporta la negación del derecho mismo, lo que está reservado en nuestro ordenamiento a la Ley en garantía de los administrados”*.

También la legislación estatal más moderna había rechazado el concepto de la actividad extractiva como uso anormal del suelo; así, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, determinó ya con mucha claridad que el uso extractivo del suelo rústico no es un uso excepcional, sino un uso propio de tal suelo (art. 13), así como que el planeamiento no puede desconocer los derechos subjetivos preexistentes, al establecer la regulación de los denominados “supuestos indemnizatorios” (art.30). Estos preceptos han sido incluidos en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, siendo además normas básicas, y por tanto vinculantes para las Comunidades Autónomas.

Sin embargo y hasta ahora, los Tribunales territoriales eran renuentes a admitir la aplicación directa de esta garantía –muy probablemente ante la ausencia de una legislación actualizada-. En el caso que nos ocupa, un Decreto autonómico prohibía toda actividad extractiva en determinados espacios de la provincia de Segovia; recurrido este Decreto por ANEFA, el Tribunal de Castilla y León entendió que tal prohibición, realizada por motivos de protección medioambiental, era válida, al no suponer una prohibición total de la actividad extractiva en toda la provincia; es decir, que se seguía dando plena libertad a los Gobiernos autonómicos (y en la práctica a todas las Administraciones), para prohibir la actividad extractiva mediante decisiones reglamentarias, en espacios inmensos de suelo, sin que ninguna ley autorizara expresamente a realizar tal cosa y estableciera los criterios necesarios para tal prohibición (como exige también la doctrina de la reserva de ley).

El Tribunal Supremo no obstante, revocando la sentencia del Tribunal Superior, establece categóricamente que el Decreto recurrido contradice la Constitución, al violar la reserva de ley, y la Ley de Minas vigente, al contener una prohibición absoluta de toda actividad extractiva en determinados espacios de la provincia, sin tener cobertura expresa y concreta en la legislación autonómica, por lo que tales prohibiciones deben considerarse nulas, y la sentencia las anula; en definitiva, establece que sin una ley estatal o autonómica que lo autorice expresamente y en forma determinada, no puede prohibirse la actividad extractiva en forma alguna, sea mayor o menor el ámbito territorial de la prohibición. Por tanto, la garantía que se ha obtenido mediante esta sentencia resulta decisiva, ya que consiste en la exigencia de reserva de ley para la prohibición de la actividad extractiva, como uso legítimo de la propiedad o derecho subjetivo de los ciudadanos.

Debe destacarse que ello ha sido finalmente un logro obtenido a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al igual que en la historia del progreso jurídico de otros países democráticos (el caso más célebre es la Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Miranda Richardson contra Arizona*, que impuso la “lectura de derechos” a los detenidos, lo que se exige

hoy en todas las democracias); y no es el primer caso que la actividad particular ciudadana ante los Tribunales obtiene garantías para todos; ha habido muchos casos en que recursos individuales, desde que la Sra. Plessy se negó a sentarse en el lugar establecido para la gente de color en el vagón de un tren, y el Sr. Brown consiguió que el Tribunal Supremo obligara en 1954 a que su hijo fuera admitido en una escuela pública para blancos, han acabado en Sentencias que han supuesto avances importantísimos en la libertad y en las garantías de los derechos. En este caso y por fin, la actividad extractiva como derecho de los ciudadanos y recurso reconocido por la Constitución como dominio público, a pesar de la prolongada inactividad del legislador, ha sido por fin garantizada mediante esta excelente Sentencia de nuestro Tribunal Supremo, que supone un triunfo del Estado de Derecho, conseguido solo mediante la acción perseverante de una asociación empresarial firmemente comprometida desde hace tiempo con la legítima defensa de la riqueza económica nacional y los valores constitucionales de la democracia.

Por José Luis Fuertes Suárez, asesor jurídico de ANEFA

Los áridos constituyen la segunda materia prima más consumida por el hombre tras el agua
y son materiales insustituibles para la construcción y las obras públicas

Para más información: **Gabinete de Comunicación de ANEFA**
Tel: 902 11 03 29 Fax: 91 4339155 gprensa@aridos.org
www.aridos.org

+++++

Jurisprudencia: Tribunal Supremo Sala III de lo Contencioso-Administrativo.
Sentencia de 3 de noviembre de 2010

Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE

En la Villa de Madrid, a tres de Noviembre de dos mil diez.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 5294 de 2007, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Procurador Don Carlos Estévez Fernández-Novoa, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Aridos (ANEFA), contra la sentencia pronunciada, con fecha 7 de septiembre de 2007, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en el recurso contencioso-administrativo número 150 de 2006, sostenido por la representación procesal de dicha Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Aridos (ANEFA) contra el Decreto 74/2005, de 20 de octubre, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno, publicado en el B.O.C. y L. nº 207, de 26 de octubre de 2005.

En este recurso de casación han comparecido, en calidad de recurridos, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por el Letrado de esta Comunidad, y el Ayuntamiento de Segovia, representado por el Procurador Don José Ignacio de Noriega Arquer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, dictó, con fecha 7 de septiembre de 2007, sentencia, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: « FALLO: Se desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 150/06 interpuesto por la Asociación Nacional Española de Fabricantes de Áridos, representada por el procurador D. César Gutiérrez Moliner, contra el Decreto 74/2005 de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de fecha 20 de octubre de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno; y todo ello sin hacer imposición a ninguna de las partes personadas de las costas procesales devengadas en el presente recurso».

SEGUNDO .- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico cuarto: «Procede partir de la base clara y específica de la poca concreción de la demanda y de las contestaciones en cuanto a la posible vulneración que el Decreto 74/2005 realiza en aplicación del principio de reserva de ley y en la posible vulneración de la doctrina constitucional de la declaración de inconstitucionalidad de la prohibición de la explotación de recursos minerales. No obstante, y teniendo en cuenta que la parte demandante se refiere a los supuestos de "Áreas de Singular Valor Ecológico" y "Paisajes Valiosos" se entiende que la referencia a estas posibles vulneraciones se contienen en los artículos 5 y 6 del Decreto, y ello en cuanto que se remite al artículo 64 del Reglamento de Urbanismo, el cual recoge, en su

número 2 , que son usos prohibidos los citados en las letras b) y e) del art 57 de este Decreto 22/04 ; y que no son sino, en lo que aquí interesa, las actividades extractivas, entendiendo incluidas las explotaciones mineras bajo tierra y a cielo abierto, las canteras y las extracciones de áridos o tierras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su funcionamiento. Se manifiesta por la recurrente que no existe cobertura legal que permita esta prohibición con esta amplitud, y para ello se remite a la legislación medioambiental, en concreto a la 8/91, de Espacios Naturales de Castilla y León. Sin embargo, no tiene en cuenta la recurrente lo dispuesto en la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; que en su artículo 29 establece respecto del suelo rústico con protección, que están prohibidas precisamente estas mismas actividades extractivas, y es preciso indicar que debe incluirse dentro de la categoría de suelo rústico con protección aquellos terrenos sometidos a algún régimen de protección especial conforme a la legislación sectorial o a la ordenación del territorio (ver artículo 29.1 de esta misma Ley), si precisamente nos encontramos con que según la legislación sectorial estos deben estar bajo una protección, ya sea por ser montes, ya sea por circunstancias medioambientales, es acertada esta prohibición y está recogida por una normativa con rango de ley; que, por otra parte, es ley posterior. Otra cosa es que estos terrenos no deberían estar sujetos a ninguna protección medioambiental u otro tipo de protección especial, pero en ningún momento se opone la recurrente a que estos espacios gocen de algún tipo de protección, por lo que en la posible clasificación de estos suelos sólo cabe encuadrarlos dentro del concepto de suelo rústico con protección, y este suelo rústico con protección lleva la necesaria consecuencia, según la Ley 5/99 , de que no puede destinarse su uso a actividades extractivas. No existe ninguna violación de la reserva constitucional de Ley, por cuanto que viene recogida por la Ley 5/99. Distinto es el que esta Ley 5/99 pudiese vulnerar la legislación básica establecida por la Ley de Minas, y por consiguiente la Comunidad Autónoma de Castilla y León se hubiese excedido de sus competencias, apropiándose de competencias del Estado, pero esto ocasionaría una cuestión de inconstitucionalidad, no precisamente de este reglamento, sino de la ley de urbanismo, de la Ley 5/99 ; punto éste de inconstitucionalidad de esta Ley, que no parece se dé».

TERCERO .- También se declara en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida que: «Precisamente partiendo de lo dicho en el fundamento anterior, procede resolver la segunda cuestión planteada, que no es sino la declaración de inconstitucionalidad operada por el Tribunal Constitucional de una ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña, mediante la Sentencia núm. 64/82 , publicada en el Boletín Oficial del Estado número 296. La recurrente considera que el Decreto vulnera la Constitución, en cuanto que establece una medida, como es la prohibición de extracción de áridos, que no viene recogida con norma con rango de ley, y que indicada sentencia del Tribunal Constitucional dice es contraria a la Constitución por cuanto que vulnera la legislación básica. Sin embargo, de esta sentencia no se puede sacar esta conclusión, sino que la conclusión a la que cabe llegar es que sería inconstitucional si estableciese con carácter general la prohibición de la actividad minera, pero no la prohibición de la actividad minera en casos concretos. Así, en el Fundamento de Derecho Sexto se recoge: "... conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al art. 128. Uno de la misma (se refiere a la constitución) "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 como se ha dicho anteriormente la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a

la Constitución ni al Estatuto (se refiere al Estatuto catalán), si lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de los sectores C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios aunque se exceptúan 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 art. 3.3 de la Ley impugnada debe tratarse de inconstitucional por exceder de la finalidad de la Ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros..." Por consiguiente, sería inconstitucional si recogiese esta prohibición con carácter general, pero sólo recoge esta prohibición con carácter específico para concretos y determinados suelos, hasta el punto de que se añade un anexo en el que se especifican pormenorizadamente las distintas partes de este suelo en las que se hace constar esta prohibición. Por consiguiente, es una medida sobre superficie concreta y específica, por lo que no puede considerarse que vulnere la Constitución en cuanto que imponga una medida que suponga una injerencia en las competencias estatales, excediéndose de los márgenes competenciales que la Constitución y el Estatuto de autonomía de Castilla y León otorgan a la Administración autonómica. Fijándose la prohibición con carácter concreto para determinados y específicos terrenos, debería haberse planteado la cuestión desde el punto de vista de si en alguno de estos concretos terrenos, o en parte de su superficie, se infringe la Constitución por cuanto se impone una medida que excede de la necesaria para proteger el medio ambiente en relación con la importancia que para la economía nacional supone la posible explotación minera de que se trate, exigiendo una clara ponderación de intereses, entre el interés general medioambiental y el interés general de fomento de estas actividades mineras que sean declaradas prioritarias. No planteada la cuestión en estos términos y sólo planteada con carácter general, no es posible conforme a lo fundamentado, acceder a lo solicitado en el recurso interpuesto, y siempre desde el punto de vista de la consideración de la fundamentación alegada por la recurrente. Por todo lo dicho procede desestimar el recurso interpuesto».

CUARTO .- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la asociación demandante presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante providencia de fecha 5 de octubre de 2007, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

QUINTO .- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurridos, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por el Letrado de esta Comunidad, y el Ayuntamiento de Segovia, representado por el Procurador Don José Ignacio de Noriega Arquer, y, como recurrente, la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Aridos (ANEFA), representada por el Procurador Don Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, al mismo tiempo que éste presentó escrito de interposición de recurso de casación, basándose en un único motivo, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción, por haber infringido la Sala de instancia en la sentencia recurrida lo establecido en los artículo 2.1 de la Ley de Minas vigente, de 22 de julio de 1973, 128 y 132.1 de la Constitución, así como el artículo 149.3 de ésta, por interpretación errónea e inaplicación de los mismos, en cuanto contemplan la competencia básica del Estado sobre la legislación minera, contenida en la Ley de Minas, y la prevalencia de la misma sobre

cualquier norma autonómica, ya que las Directrices contenidas en el Decreto impugnado vulneran la competencia del Estado sobre el demanio minero en cuanto prohíben en determinadas clases de suelo las actividades extractivas, con lo que se infringe también la doctrina constitucional recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, lo que sólo podría prohibirse si una norma legal autonómica lo autorizase o bien si un Plan de Ordenación, aprobado por el procedimiento legalmente previsto, estableciese zonas del término municipal de especial protección incompatibles con la actividad minera, pero lo cierto es que se han promulgado unas Directrices Territoriales que comprenden toda la provincia, por lo que nos encontramos ante una norma reglamentaria de prohibición sin que se esté tampoco ante algunas de las figuras de espacios naturales protegidos, que también pudiera establecer fundada y proporcionalmente zonas excluidas de la actividad extractiva al amparo de una legislación medioambiental, que autorizase expresamente estas prohibiciones, o de espacios naturales protegidos, cuya declaración es igualmente competencia de las Comunidades Autónomas y que tienen un procedimiento específico de aprobación, pero, por el contrario, nos encontramos ante una norma reglamentaria prohibitiva de la actividad extractiva, a pesar de que la regulación de la extracción de áridos, como de los demás recursos mineros, está reservada a la Ley, al ser parte del dominio público estatal, en virtud de lo establecido en los citados artículos 132.1, 149.1.25ª de la Constitución y 2.1 de la Ley de Minas, de manera que se ha generado una congelación de rango al estar la materia reguladora por ley, que es el único instrumento para modificar esa regulación, mientras que en las Áreas de Singular Valor Ecológico y en los Paisajes Valiosos el Decreto prohíbe completamente la actividad extractiva, a pesar de que la Ley autonómica de Espacios Naturales 8/1991 la autoriza, por lo que aquél carece de apoyo legal, de modo que no bastaría con la existencia en abstracto de una ley de cobertura sino que ésta tendría que contemplar expresamente la habilitación para prohibir la actividad extractiva, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra por la que se estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día.

SEXTO .- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se dio traslado por copia a las representaciones procesales de las Administraciones comparecidas como recurridas para que, en el plazo de treinta días, formalizasen por escrito su oposición al expresado recurso de casación, lo que llevó a cabo el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con fecha 30 de junio de 2008, aduciendo que la representación procesal de la asociación recurrente vuelve a reiterar lo que ya adujese en la instancia sin expresar las infracciones supuestamente cometidas por la sentencia, lo que resulta improcedente, pero, en cualquier caso, la prohibición de realizar nuevas actividades extractivas de los terrenos en cuestión es consecuencia de la clasificación de los mismos como áreas de singular valor ecológico o como paisajes valiosos, clasificación que ni en la instancia ni ahora se ha cuestionado, por lo que, no discutida la competencia de la Junta de Castilla y León para proceder a esa clasificación, habrá que convenir que la Sala de instancia no ha infringido los preceptos citados en el motivo de casación alegado, ya que el demanio minero, al igual que el resto de la riqueza del país, está subordinado al interés general, prestando al Decreto impugnado cobertura los artículos 14.2 a) y b) y 17.1 f) y h) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, así como los artículos 15 a) y b) y 29.2 a)1º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, con el fin de clasificar los terrenos por su valor ecológico y paisajístico y para prohibir en ellos nuevas actividades extractivas, terminando con la súplica de que se desestime el recurso y se confirme la sentencia recurrida con imposición de costas a la asociación recurrente.

SEPTIMO .- La representación procesal del Ayuntamiento de Segovia se opuso al recurso de casación mediante escrito presentado con fecha 9 de julio de 2008, y después de exponer los antecedentes y el objeto del recurso de casación, manifiesta que la sentencia recurrida dio cabal respuesta a todos y cada uno de los argumentos que nuevamente vuelve a aducir la recurrente en sede casacional, ya que los terrenos han sido clasificados por su valor ambiental y paisajístico como espacios a proteger y la Ley de Urbanismo de Castilla y León, al regular los usos permitidos, prohibidos y los autorizables en dichas clases de suelo, prohíbe expresamente en su artículo 29.2 las actividades extractivas, de manera que el Decreto impugnado cuenta con la suficiente cobertura legal, que le confiere esa Ley precisamente y no la que invoca exclusivamente de Espacios Naturales 8/1991 la asociación recurrente, a pesar de que la Ley que regula los usos del suelo es la citada Ley de Urbanismo 5/1999, que es la que habilita la prohibición, siendo el Decreto impugnado respetuoso con la Ley estatal y lo mismo con la Constitución y la doctrina constitucional, como lo declara la Sala de instancia en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, ya que, según se afirma en ésta, la prohibición de actividades extractivas lo es sólo en determinados ámbitos protegibles y no en todo el territorio de la región, y así terminó con la súplica de que se desestime el recurso de casación y que se declare conforme a derecho la sentencia recurrida con imposición de costas a la recurrente.

OCTAVO .- Formalizadas las oposiciones al recurso de casación, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 19 de octubre de 2010, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- La representación procesal de la Asociación recurrente esgrime frente a la sentencia pronunciada por la Sala de instancia un único motivo de casación, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción, por haber vulnerado aquélla lo establecido en los artículos 2.1 de la Ley de Minas vigente, 128 y 132.1 de la Constitución, así como el artículo 149.3 de la misma, que atribuyen la legislación minera al Estado y su prevalencia sobre cualquier norma autonómica, asumiendo aquél la competencia sobre el demanio minero, mientras que dicha Sala sentenciadora ha declarado ajustadas a derecho las Directrices aprobadas por el Decreto impugnado, que prohíben completamente en determinadas clases de suelo las actividades extractivas, con lo que, además, desconoce también la doctrina constitucional recogida en la sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982.

SEGUNDO .- La Sala de instancia declara en la sentencia recurrida que las Directrices en cuestión tienen su cobertura en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuyo artículo 29 establece que en el suelo rústico protegido están prohibidas las actividades extractivas, mientras que en esta categoría de suelo rústico protegido, conforme al apartado primero del mismo precepto, se incluyen los terrenos sometidos a algún régimen de protección especial según la legislación sectorial o de ordenación del territorio, supuesto de los suelos excluidos de actividades extractivas por las indicadas Directrices, que en sus artículos 5 y 6 contemplan las *áreas de singular valor ecológico* y los *paisajes valiosos*, preceptos que, a su vez, se remiten al régimen establecido en el artículo 64 del Reglamento de Urbanismo,

aprobado por Decreto 22/2004, cuyo apartado segundo dispone que en el resto del suelo rústico con protección natural y en el suelo rústico con protección cultural son usos prohibidos los citados en la letra b) del artículo 57, entre los que están « *las actividades extractivas, entendiendo incluidas las explotaciones mineras bajo tierra y a cielo abierto, las canteras y las extracciones de áridos o tierras, así como las construcciones o instalaciones vinculadas a su funcionamiento* ».

En definitiva, el Tribunal *a quo* considera que la prohibición de actividades extractivas en los suelos expresamente señalados en el Anexo II: 1.- Áreas de singular valor ecológico (ASVE) y 2.- Paisajes valiosos (PV) tiene la cobertura que le confieren el artículo 29 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, y los artículos 57 b) y 64.2 del Reglamento de Urbanismo de dicha Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Por el contrario, la representación procesal de la asociación recurrente mantiene que la Sala de instancia, al así haberlo entendido, ha infringido lo dispuesto en los preceptos invocados en el motivo de casación alegado, porque los artículos, a que se refiere el Tribunal de instancia, no autorizan a la Junta de Castilla y León a prohibir mediante Directrices de Ordenación de Ambito Subregional, previstas en el Capítulo III (artículos 14 a 19) de la Ley 10/1998, de 25 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, las actividades extractivas mineras, porque esta Ley no contempla la limitación de dichas actividades, sino que, en su caso, podrían establecerse a través de la tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística o ambiental, en que se procediese a clasificar los suelos con la protección adecuada a sus singulares características.

Es decir, la asociación recurrente entiende que la prohibición de la actividad extractiva en determinados suelos puede venir impuesta a través de la tramitación de un instrumento de ordenación ajustado al ordenamiento urbanístico o ambiental, según lo establecido en la referida Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, o en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, pero nunca mediante las Directrices de Ordenación de Ambito Subregional previstas en la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, de manera que, al haber utilizado este instrumento para prohibir las actividades extractivas, la Administración de la Comunidad Autónoma demandada, y ahora recurrida, ha infringido lo establecido en los artículos 2.1 de la Ley de Minas, 128, 132.1, 149.1.25ª y 149.3 de la Constitución, por invadir las competencias del Estado sobre el demanio minero y eludir la doctrina constitucional interpretativa de dichos preceptos, recogida en la sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, e idénticos preceptos y doctrina ha conculcado la Sala sentenciadora al haber declarado ajustado a derecho el proceder de la referida Administración autonómica.

TERCERO .- El motivo de casación alegado por la representación procesal de la asociación recurrente debe prosperar porque, efectivamente, el Tribunal *a quo*, al declarar ajustadas a derecho las prohibiciones de la actividad extractiva minera contenidas en las Directrices de Ordenación de Ambito Subregional de Segovia y Entorno, aprobadas por Decreto 74/2005, de 20 de octubre, ha infringido los preceptos invocados en el único motivo de casación esgrimido por haber sido tales prohibiciones acordadas a través de ese instrumento de ordenación del territorio en lugar de haber utilizado la Administración de la Comunidad Autónoma demandada, y ahora recurrida, su potestad de planeamiento urbanístico o ambiental al amparo de las Leyes 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios

Naturales Protegidos, mediante la correcta tramitación del correspondiente instrumento de ordenación a fin de definir el grado de protección que los terrenos mereciesen en atención a sus características o valores ambientales y así quedar total o parcialmente excluidos de las actividades extractivas mineras.

CUARTO .- La Administración autonómica, comparecida como recurrida, denuncia la incorrecta articulación del motivo de casación por hacer una crítica del Decreto impugnado y no de la sentencia recurrida.

Según hemos apuntado anteriormente, tal objeción no es atendible porque la infracción de los preceptos invocados se achaca a la Sala sentenciadora en cuanto declara ajustadas a derecho unas Directrices de Ordenación que han desatendido lo establecido en esos mismos preceptos, en lo que nos vamos a detener más ampliamente a continuación.

QUINTO .- La Sala de instancia, en resumen, considera ajustada a derecho la prohibición de extracciones mineras contenida, por la vía de una remisión al Reglamento de Urbanismo autonómico, en los artículos 5 y 6 de las Directrices de Ordenación impugnadas por cuanto el artículo 29 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, establece tal prohibición para el suelo rústico protegido, precepto éste del que afirma que *no parece* que sea inconstitucional.

En concreto, respecto de las Directrices cuestionadas, la Sala sentenciadora trata de justificar su plena constitucionalidad en que se limitan a prohibir las actividades extractivas sólo en los terrenos definidos como *áreas de singular valor ecológico* o como *paisajes valiosos*, que se enumeran y concretan en el Anexo II de las mismas.

Lo cierto es que en todos esos lugares, como consecuencia de la referida remisión que en los artículos 5 y 6 de las mencionadas Directrices se hace al artículo 64.2 del Reglamento de Urbanismo, quedan prohibidas totalmente las actividades extractivas mineras descritas en el apartado b) del artículo 57 del mismo Reglamento de Urbanismo, entre las que se incluyen « *las explotaciones mineras bajo tierra y a cielo abierto, las canteras y las extracciones de áridos o tierra, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su funcionamiento* », y ello sin haber tramitado el instrumento de ordenación urbanística exigido por el apartado 2 del artículo 29 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, en el que precisamente la Sala sentenciadora encuentra la justificación de la prohibición contenida en los referidos artículos 5 y 6 de las Directrices impugnadas, con lo que la sentencia recurrida viene a sancionar la validez de un régimen de prohibición total de la actividad minera en determinados suelos sin respetar el procedimiento establecido para ello en la propia Ley Urbanística que invoca para conferir legitimidad a ese régimen de total prohibición de dicha actividad.

Para abundar en esa tesis, el Tribunal de instancia se remite también a lo establecido en el apartado 1 del mismo artículo 29 de la citada Ley Urbanística autonómica 5/1999, en el que se contemplan los suelos rústicos protegidos conforme a la legislación sectorial o a la de ordenación del territorio, respecto de los que se dispone que se aplicará lo establecido en esa legislación y en los instrumentos de planificación sectorial o de ordenación del territorio.

Entre estos suelos se encuentran los clasificados en los artículos 5 y 6 de las Directrices combatidas como *áreas de singular valor ecológico* y *paisajes valiosos*, pero a éstos se les debe aplicar, según el propio artículo 29.1 señala, la legislación de ordenación del territorio, a

cuyo amparo se aprobaron las repetidas Directrices, que son, como la propia Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León 10/1998, de 5 de diciembre, establece (Título II, Capítulo III, artículos 5 b y 14 a 19), instrumentos de ordenación de ámbito subregional, de modo que a esta Ley de Ordenación del Territorio habrá que atender para fijar el régimen de protección especial de aquellos suelos, si bien en esta Ley autonómica no se contiene régimen de usos y, por tanto, no se fijan los permitidos, autorizables o prohibidos en los suelos o terrenos objeto de ordenación en los instrumentos por ella regulados, y, en consecuencia, tales instrumentos de ordenación del territorio, entre ellos las Directrices de Ordenación de Ambito Subregional, no tienen asidero en aquella Ley para excluir los suelos, definidos como protegidos, de las actividades extractivas mineras.

Entre los instrumentos de ordenación del territorio, la indicada Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Castilla y León, incluye también (artículos 5 d y 26) los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los que, conforme al apartado 1 del citado artículo 26 de la misma, se regularán por lo establecido en la normativa específica sobre conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, y en el apartado 2 de dicho precepto se dispone que **prevalecerán** sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio en la forma establecida en su normativa específica.

Pues bien, esa *normativa específica* no es otra en Castilla y León que la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, en la que se contemplan los usos de los espacios naturales protegidos (Título III, Capítulo IV, artículos 33 a 37), y, entre ellos, resultan *autorizables* las « *actividades extractivas a cielo abierto* » (artículo 36.2) previa Evaluación de Impacto Ambiental.

La Sala sentenciadora, sin embargo, ha sancionado como legítima la prohibición total de las extracciones mineras en determinados suelos de Segovia y Entorno, contenida en las Directrices de Ordenación de Ambito Subregional, aprobadas por el Decreto impugnado, a pesar de que tal prohibición absoluta, como sostiene la recurrente, contradice lo establecido en los artículos por ella invocados de la Constitución y de la Ley de Minas 22/1973, al desarrollar el único motivo de casación que esgrime, así como la doctrina constitucional recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre (B.O.E. nº 296), además de carecer de cobertura en la propia legislación autonómica, razón por la que dicho motivo, según dijimos, debe ser estimado.

SEXTO .- La estimación del motivo de casación alegado comporta la declaración de haber lugar al recurso interpuesto contra la sentencia recurrida y la consiguiente anulación de ésta, al mismo tiempo que nos impone el deber de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate, según establece el artículo 95.2.d) de la Ley de esta Jurisdicción, que en este caso se centra en la pretensión formulada por la asociación recurrente en su demanda de anular la prohibición de actividades extractivas contenida en el Decreto impugnado.

Tal prohibición, a pesar de que en la demanda no se concretan los preceptos en que se contiene, viene establecida, como lo ha entendido el Tribunal *a quo* en la sentencia recurrida sin que la recurrente en casación discrepe de esa apreciación, en los artículos 5 y 6 de las mentadas Directrices de Ordenación de Ambito Subregional de Segovia y Entorno, y concretamente está recogida en el apartado 2 b) del artículo 5 y en el apartado 3 b) del artículo 6, preceptos estos que, por idénticas razones a las expresadas antes para estimar el

motivo de casación alegado, debemos declarar nulos de pleno derecho, según lo dispuesto concordadamente en los artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68 b), 70.2, 71.1 a), 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, preceptos estos dos últimos que, para la eficacia general de nuestra sentencia, exigen la publicación de su parte dispositiva y de los preceptos declarados nulos en el Boletín Oficial de Castilla y León.

SEPTIMO .- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto es determinante de que no formulemos expresa condena al pago de las costas procesales causadas, según dispone el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción, sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, al no existir en su actuación mala fe ni temeridad, en aplicación concordada de lo establecido en los artículos 68.2, 95.3 y 139.1 de la misma Ley Jurisdiccional .

Vistos los preceptos citados y los artículos 86 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

FALLAMOS

Que, con estimación del único motivo de casación alegado, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso interpuesto por el Procurador Don Carlos Estévez Fernández-Novoa, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Aridos (ANEFA), contra la sentencia pronunciada, con fecha 7 de septiembre de 2007, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en el recurso contencioso-administrativo número 150 de 2006 , la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que, con estimación también del recurso contencioso-administrativo sostenido por la representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Aridos (ANEFA) contra el Decreto 74/2005, de 20 de octubre , por el que aprueban las Directrices de Ordenación de Ambito Subregional de Segovia y Entorno (B.O.C. y L. nº 207, de 26 de octubre de 2005), debemos declarar y declaramos que los apartados 2 b) del artículo 5 y 3 b) del artículo 6 de las indicadas Directrices son nulos de pleno derecho, sin hacer expresa condena respecto de las costas procesales causadas en la instancia y en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, **cuya parte dispositiva y preceptos declarados nulos se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León**, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

PUBLICACION .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.

+++++