



Roj: **STS 4064/2016 - ECLI:ES:TS:2016:4064**

Id Cendoj: **28079130052016100317**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **19/09/2016**

Nº de Recurso: **2081/2015**

Nº de Resolución: **2006/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Septiembre de dos mil dieciséis.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación número 2081/2015, formulado por la Sra. Abogada de la GENERALIDAD DE CATALUÑA y la Procuradora Dña. Montserrat Sorribes Calle, en nombre y representación de la DIPUTACIÓN DE BARCELONA, contra la Sentencia de veintiséis de marzo de dos mil quince, dictada por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso 75/2009, sostenido contra la Resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de fecha 11 de diciembre de 2008, publicada en el DOGC nº 5308 de 30 de enero de 2009, en relación al "Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc del Montseny".

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó, con fecha veintiséis de marzo de dos mil quince, sentencia en el recurso 75/2009, en cuyo Fallo se acuerda:

"En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Tercera, ha decidido:

Primero.- Declarar no haber lugar a las causas de inadmisibilidad denunciadas por las partes recurrida y codemandada.

Segundo.- Estimar el recurso interpuesto por "Mármoles y Triturados Deulofeu, S.A." contra resolución del Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, de 11 de diciembre de 2008, de aprobación definitiva del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc del Monseny, declarando esta Sala la nulidad del artículo 96 del citado Plan Especial.

Tercero. No efectuar especial pronunciamiento impositivo de las costas procesales devengadas en el presente recurso.

Firme que sea la presente resolución, procédase a su publicación en el mismo diario oficial en que lo hubiere sido la disposición impugnada y sobre la cual ha recaído el pronunciamiento de nulidad. Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que no es firme, pudiendo interponerse frente a ella recurso de casación ante el Tribunal Supremo, recurso que deberá prepararse ante esta misma Sala dentro de los diez días siguientes al de su notificación, mediante escrito en los términos establecidos en los artículos 88 y 89 de la ley jurisdiccional. (...)"

Notificada dicha sentencia a las partes, las recurrentes presentaron ante la Sala de instancia escrito solicitando se tuviese por preparado recurso de casación, a ello se accedió por resolución de veintiséis de mayo de dos mil quince, en la que se acordaba su emplazamiento para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.



**SEGUNDO.-** Dentro del plazo al efecto concedido comparecieron ante esta Sala las partes expresadas en el encabezamiento de la presente.

La representación procesal de la DIPUTACIÓN DE BARCELONA formalizó su escrito de interposición alegando, en síntesis, lo siguiente:

Primero.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la LJCA . por vulneración del artículo 122 de la Ley 22/1973 , de minas, en tanto el artículo 96 del Plan especial no contiene una prohibición general de actividades extractivas en su ámbito.

Segundo.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la LJCA , por vulneración del artículo 1 del Real Decreto 647/2002 . de 5 de julio, en relación con el artículo 26 de la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería y artículo 112 de la Ley 43/1995, de 5 de julio, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Tercero.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la LJCA , por vulneración del artículo 122 de la Ley 22/1973 , de minas, en relación con el artículo 2 de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo , y de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre .

Cuarto.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.c) de la LJCA , por vulneración de las normas reguladoras de la sentencia y en concreto del artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , en cuanto no motiva las razones por las que a su vez considera que las "prohibiciones" que contiene el artículo 96 del Plan especial no están suficientemente motivadas cuando sí lo están.

Por su parte, la Sra. Abogada de la GENERALIDAD DE CATALUÑA refería lo siguiente:

- El primer motivo del recurso de casación se basa en la infracción de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales causando indefensión ( artículo 88.1 .c LRJCA ) por infracción de los artículos 120.3 de la CE y 248.3 de la LOPJ , por haber incurrido la sentencia en falta de motivación, toda vez que se ha omitido cualquier valoración de la prueba documental practicada.

- Segundo motivo de casación basado en la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate (artículo 88.1 .d LRJCA).

**TERCERO .-** Acordada la admisión a trámite por resolución de dos de octubre de dos mil quince y remitidas las actuaciones a esta Sección quinta para su sustanciación, se dio el oportuno traslado, entre sí, a las partes personadas que dejaron transcurrir el plazo sin presentar escrito alguno, declarándose caducado el trámite de oposición.

**CUARTO.-** Tramitado el recurso, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento, a cuyo fin se fijó, para su deliberación, votación y fallo, el trece de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso la sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 26 de marzo de 2015, dictada en el recurso número 75/2009 , interpuesto por "Mármoles y Triturados Deulofeu, S.A.", contra la resolución del Consejero de Política Territorial y Obres Públics, de 11 de diciembre de 2008, de aprobación definitiva del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc del Montseny.

**SEGUNDO.-** La parte recurrente solicitaba en la instancia, "se declare a) la nulidad de pleno derecho del art. 96 de la Normativa del Plan Especial impugnado y, subsidiariamente, b) se declare de forma expresa que no resulta aplicable el régimen previsto en el mencionado art. 96 a las explotaciones de mineral de mármol Can Sala y San José propiedad de la demandante".

La posición de la parte demandante se basaba en los siguientes argumentos, tal y como se recogen en la resolución impugnada: "el apartado primero del art. 96 PE cuya nulidad se solicita prohíbe genéricamente nuevas actividades extractivas; que de las actividades existentes establece una prohibición expresa de ampliación, declarándolas en situación de disconformidad y considerando improrrogable el período temporal de explotación que conste en la autorización correspondiente; que el citado precepto incurre en vicio de nulidad por conculcar el art. 122 de la Ley 22/1973, de Minas , añadido a la misma por la DA1 de la Ley 12/2007 ; que correspondiendo al Estado la competencia exclusiva en materia de bases de régimen minero ( art. 149.1.25 CE ), el citado precepto de la legislación sectorial de minas tiene carácter básico estatal; que



existen pronunciamientos del Tribunal Constitucional a propósito de la constitucionalidad de las limitaciones establecidas al uso minero en espacios naturales protegidos por leyes autonómicas, ( SSTC 64/82 y 170/89 ); que de los citados pronunciamientos resulta la inconstitucionalidad de la prohibición genérica de actividades mineras de las Secciones c y D que una Comunidad Autónoma pueda establecer; que la potestad discrecional de planeamiento ha de ser motivada y ponderar los intereses en conflicto cuando de la prohibición de usos mineros se trata, pues es obligada la coexistencia de la protección medioambiental y el ejercicio de actividades económicas, habiendo asimismo de contemplarse la previsión contenida en el art. 128 CE ; que es asequible a los Tribunales el control sobre los planes urbanísticos que establezcan prohibiciones de uso minero sin efectuar la correspondiente ponderación de intereses a modo de motivación cualificada; que las explotaciones de que la recurrente es titular tienen por objeto la extracción subterránea de mármol, mineral cuya explotación ha sido declarada prioritaria por el Estado (Anexo del Real Decreto 647/2002); nula incidencia ambiental de las explotaciones mineras subterráneas de que la actora es titular; que las mismas se hallan situadas en zona calificada de interés natural, con el grado de protección menor de entre las previstas en el PE (de reserva natural y de alto interés natural, ecológico y paisajístico, además de aquella); y que la propia Memoria del Plan prevé para aquella zona de interés natural el objetivo de conservación de los valores naturales y paisajísticos de manera compatible con el aprovechamiento de sus recursos".

**TERCERO.-** La Administración demandada en la contestación a la demanda solicitó la desestimación del recurso, alegando "inadmisibilidad del recurso por incumplimiento de la exigencia del art. 45.2.d) LJCA ; que el precepto impugnado no establece una prohibición genérica de actividades extractivas, sino únicamente la implantación de nuevas actividades extractivas; que nada impide a la recurrente continuar desarrollando su actividad, pues a las actividades existentes no les afecta más que la prohibición de su modificación o ampliación; que no es sostenible la nula incidencia ambiental de la actividad de que se trata, pues, "por regla general, toda actividad del hombre genera un impacto en el medio natural"; que las dos explotaciones litigiosas corresponden a recursos de la Sección A de la Ley de Minas; que las mismas carecen de la condición de explotaciones de interés nacional o utilidad pública, y una de ellas, "San José", no ha presentado en debida forma plan de labores desde el año 1983, ni plan de restauración, habiéndose iniciado expediente de caducidad de derechos mineros; que el suelo no urbanizable incluido en el ámbito del PE tiene características específicas detalladas en el propio Plan, no siendo común; que la ordenación del Plan se halla justificada, y es respetuosa con los principios de proporcionalidad y congruencia; que la imposición de cargas adicionales para la protección del medio ambiente no es en sí misma inconstitucional; y que es absurdo pretender la prevalencia de la administración minera respecto del ordenamiento jurídico- urbanístico".

La Administración codemandada se adhiere a dichas alegaciones, añadiendo como motivo de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de la recurrente al carecer de los permisos necesarios para ejercer legalmente la actividad litigiosa.

**CUARTO.-** La sentencia empieza por rechazar la inadmisibilidad alegada, procediendo a continuación, a hacerse eco de la Memoria del Plan impugnado y a transcribir textualmente el precepto que es objeto de impugnación.

La sentencia se refiere al contenido del art. 122 de la Ley de Minas , a tenor del cual "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", para señalar que "El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas tiene así carácter de precepto básico estatal del régimen minero, de lo que se deriva que su regulación es vinculante para las Comunidades Autónomas. El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas establece una regla básica del régimen minero que vincula a "los instrumentos de ordenación", entre los cuales cabe entender incluidos la totalidad de instrumentos de planeamiento ambiental, territorial y urbanístico, cuya naturaleza corresponde al PE de autos, por ello sujeto al influjo normativo del precepto que la actora invoca en sustento de su pretensión anulatoria.

El artículo 122 de la Ley de Minas dispone que toda prohibición de las actividades mineras establecida en un instrumento de ordenación deberá ser "motivada", siguiendo una línea de coherencia con la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, a tenor de cuyo artículo 3.1, "el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve".

Añade la sentencia que: "Las explotaciones mineras, a la par que potencialmente agresoras del medio y el paisaje, constituyen una indudable fuente de riqueza estatal, al punto de constituir uno de los más claros y clásicos ejemplos de demanialidad. Por ello se hace especialmente necesario en esta materia compatibilizar la protección medioambiental con el desarrollo económico".

**QUINTO.-** La sentencia tras señalar tal doctrina general aborda la problemática concreta del recurso, para concluir que: "Partiendo de lo anterior, la decisión del recurso habrá de ser estimatoria, por concluir esta Sala



que la prohibición sentada por el art. 96 de la Normativa del PE tiene el carácter genérico proscrito por la legislación estatal de minas, en base a las siguientes consideraciones:

Primera, la ausencia de motivación de la ponderación, en el caso de existencia de yacimientos mineros, es razón bastante para tener por contraria a Derecho la prohibición del uso minero contenida en el Plan. .... Es decir, se pretende que la sola inclusión del suelo en el ámbito del PE justifica ya especiales valores que han de primar per se y sin necesidad de ulterior motivación sobre el interés en el aprovechamiento de cuantos recursos mineros y geológicos pueda acreditar el mismo, sin consideración alguna a la naturaleza de aquéllos, ni a la distinta intensidad que merece la protección de un suelo (el del PE) cuya condición no es pétreamente homogénea, pues el propio PE distingue entre zona de interés natural (arts. 140 y ss.), zona de alto interés natural, ecológico y paisajístico (arts. 144 y Ss.) y zona de reserva natural (arts. 153 y ss.). En suma, la motivación pretendida, por simple remisión a los valores que se entienden ínsitos en el suelo por su sola inclusión en el ámbito del PE, y de forma indiscriminada frente a cualquier recurso minerogeológico, aun con la salvedad del segundo inciso del art. 96.1 PE, pues no es ésta más que la excepción al régimen general sentado, requiriendo éste de la motivación cuya ausencia se reprocha a la disposición impugnada, se entiende insuficiente a los efectos de tener por correctamente efectuada la ponderación de intereses que exige disposición de tal carácter;

Segunda, según el artículo 122 de la Ley de Minas la prohibición del uso minero contenida en un instrumento de ordenación no puede ser una prohibición de "carácter genérico". La dificultad hermenéutica que suscita la dicción literal del citado art. 122 de la Ley de Minas reside en dilucidar cuándo una prohibición de las "actividades incluidas en la Ley de Minas" tiene un "carácter genérico". La prohibición habrá en principio de entenderse general en dos supuestos: cuando la prohibición abarca a todo el ámbito territorial del instrumento de ordenación; y cuando la prohibición alcanza a todos los tipos de actividades mineras. En el presente supuesto, la prohibición de implantación de actividades extractivas viene referida a la totalidad de aprovechamientos de recursos mineros y geológicos enumerados en la Ley de Minas, y se proyecta sobre la totalidad del suelo incluido en el ámbito del PE, sin salvedad alguna;

Tercera, en nuestra sentencia 982/2005, de 15 de diciembre, razonábamos que "En los particulares relativos al uso extractivo debe destacarse que se ha dado cumplida cuenta que los terrenos de la parte actora se hallan calificados con la clave 23 zona de protección natural y paisajística si bien con una diferenciación consistente en que los terrenos que el plan general anterior de 1981 ya tenían esa calificación y que actualmente se integran en el Plan especial del medio físico y entorno natural del Garraf que mantienen aquella clave con sus limitaciones y en que los terrenos anteriormente calificados como zona libre permanente que ahora se califican como zona de protección natural y paisajística admitiendo el uso extractivo mediante la redacción de un plan especial -baste a los presentes efectos remitirse a los dictados del artículo 276 y en su relación a los artículos 263 y 264-.

Dirigiendo la atención a la prueba con que se cuenta no se alcanza a detectar infracción o vulneración alguna al ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento urbanístico tanto por lo que hace referencia a uno u a otro de los regímenes urbanísticos establecidos por lo que las alegaciones formuladas de contrario decaen y deben rechazarse". En el presente supuesto, se ha razonado ya, no se hace distinción alguna de suelos incluidos en el ámbito del PE a los efectos de modular el régimen de la prohibición contenida en su art. 96, lo que abona su nulidad; y

Cuarta, en efecto, el Anexo del RD 647/2002 incluye como materia prima mineral (roca ornamental) el mármol, a los efectos de tener la consideración de prioritaria su actividad de aprovechamiento, lo que no viene sino a elevar el alcance del interés presente en la explotación del recurso y la exigencia a dirigir al juicio de ponderación entre aquel interés y el ambiental en la preservación de los valores del Parque, máxime considerando que la de autos es explotación subterránea cuya incidencia ambiental ha de ser cuidadosamente examinada, no pudiendo darse por sentada, como hace la recurrida en defensa de la disposición cuestionada, y cuando la pericial de que la actora se vale concluye un impacto de baja significación para la actividad extractiva de autos".

**SEXTO.-** Frente a la referida sentencia se interpone el presente recurso de casación, basado en los siguientes motivos:

Escrito de interposición de la Generalidad de Cataluña:

1.- Indefensión. Vulneración art. 120 CE y 248 LOPJ por falta de motivación, omitiendo cualquier valoración de la prueba documental practicada respecto al estado de las explotaciones de Can Sala y San José y el cumplimiento por partes de estas dos explotaciones de los correspondientes permisos y presentaciones del Plan de labores y restauraciones, ni tampoco la incidencia que la implantación de nuevas actividades mineras pueden tener en la conservación del patrimonio mineral del Parque del Montseny.





2.- Infracción del art. 122 de la Ley de Minas y la jurisprudencia del TC, STC 170/1989 y 64/1982, por entender la Sentencia de forma errónea que el art. 96 del P.E. supone una prohibición genérica que afecta a todas las actividades extractivas de recursos mineros. Al tratarse de una actividad clasificada en la Sección A de minas, la C.A. podía establecer la limitación en la implantación de actividades minera motivada en la importancia el territorio del Montseny como espacio natural protegido, que forma parte de la Red Natura 2000.

Escrito de interposición de la Diputación de Barcelona:

1.- Infracción del art. 122 de la Ley de Minas, en tanto el art. 96 del P.E. no contiene una prohibición general de actividades extractivas en su ámbito. No es cierto que contenga tal prohibición pues permite extracción de determinados recursos mineros ni en relación con las actividades existentes, que pueden proseguir su actividad.

2.- Vulneración del art. 1 del RD 647/2002 en relación con el art. 26 de la Ley 6/1977 de Fomento de la Minería y 112 de la Ley 43/1995, del Impuesto sobre sociedades, pues ninguna utilidad, para justificar la anulación, tiene la normativa que aplica la Sentencia, que vulnera por tanto los citados preceptos.

3.- Vulneración del art. 122 de la Ley de Minas en relación con el art. 2 de la Ley de suelo 8/2007 y de la doctrina del TC, STC 64/1982, al impedir a la Administración competente ejercer las políticas públicas sobre el suelo que exige la legislación urbanística.

4.- Vulneración del art. 218 LEC en cuanto no motiva las razones por las que a su vez considera que las prohibiciones que contiene el art. 96 del Plan Especial no están suficientemente motivadas, cuando sí lo están.

**SÉPTIMO.-** En cuanto a la denunciada falta de motivación en la que, a juicio de los recurrentes, habría incurrido la sentencia de instancia, es jurisprudencia consolidada de esta Sala que el deber de motivación de las sentencias requiere que se valore, aunque sea mínimamente, la prueba admitida y practicada, o que, en caso contrario, se explique por qué no se realiza tal valoración, como así se indica, entre otras, en las SSTs de 14 de enero de 2011, RC 6138/2006, 30 de mayo de 2007, RC 3558/2004, 19 de enero de 2012, RC 4255 / 2008, y 26 de abril de 2012, RC 1913/2011.

La finalidad que está llamada a cumplir el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, que forma parte del contenido esencial de este derecho, se integra por el poder jurídico que se reconoce a quien interviene como litigante en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto objeto del proceso (por todas, SSTC 37/2000, de 14 de febrero y 88/2004, de 10 de mayo). De modo que mal podrá cumplirse esta función si el órgano judicial que ha de decidir no valora el contenido de las pruebas admitidas y practicadas, o no exterioriza ni manifiesta si ha realizado una valoración al respecto.

No obstante lo anterior, es preciso matizar que, la motivación de la Sentencia no exige valorar todas y cada una de las pruebas: "la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" (Auto TC 307/1985, de 8 de mayo) (S. 14-7-2003). Y por su parte esta Sala, en sentencia de 30 de enero de 1998, citada por la de 19 de abril de 2004, mantiene que "la falta de consideración de un determinado medio de prueba no es por sí suficiente para considerar que la sentencia incurre en un defecto de motivación."

En definitiva, el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho a obtener una resolución motivada, aparece cumplido en términos adecuados cuando se expresa suficientemente la razón causal del fallo, sin que resulte exigible que el tribunal de un tratamiento pormenorizado a cada uno de los argumentos o alegaciones de las partes.

**OCTAVO.-** Sostiene la defensa de la Comunidad Autónoma que "De la lectura de la sentencia se desprende que, la misma no contiene ninguna referencia a la prueba documental propuesta y practicada, respecto al estado de las explotaciones de Can Sala y San José y el cumplimiento por parte de estas dos explotaciones de los correspondientes permisos y presentaciones del Plan de labores y restauraciones".

Tal omisión es cierta, pero a la vista del objeto del recurso y de los términos en los que vino planteado el debate, ha de concluirse que dichas pruebas e incluso la puntual acreditación de lo alegado, carecería de trascendencia de cara a modificar la motivación o razón de decidir de la sentencia, por lo que el motivo debe ser desestimado, máxime cuando tal prueba ha de ponerse en relación con la petición subsidiaria, petición que no fue examinada al estimarse la pretensión principal.

**NOVENO.-** En relación con el cuarto de los motivos planteados por la Diputación de Barcelona, en el que se denuncia la vulneración del art. 218 LEC, en cuanto no motiva las razones por las que a su vez considera que las prohibiciones que contiene el art. 96 del Plan Especial no están suficientemente motivadas, cuando sí lo están,



es de señalar que se articula por la vía del apartado c) del art. 88.1 LJCA , siendo así que lo que se denuncia no es propiamente un vicio de la sentencia ("vicio in procedendo"), sino que contiene una crítica al razonamiento de fondo de la sentencia, en cuanto considera que "El artículo 96 no contiene, por tanto, vulneración de la motivación que exige el artículo 122 de la Ley de minas", esto es, la parte recurrente denuncia un vicio de fondo de la sentencia que, consiguientemente, debió ser articulado, como el resto de sus motivos por el apartado d) del citado art. 88.

**DÉCIMO:** Sobre la cuestión de fondo que se plantea en ambos recursos, la STC 64/1982 concedió prevalencia al art. 128.1 CE , considerando contrario a lo dispuesto en el mismo y en el art. 45 CE , la prohibición genérica de las actividades extractivas, por sustraerse de la riqueza nacional los recursos mineros, admitiendo que las Comunidades Autónomas impongan cargas adicionales para proteger el medio ambiente, pero no la prohibición general de las actividades extractivas de las secciones C) y D), que son las de mayor importancia económica. Esta doctrina fue aplicada en la STC 170/1989 , que desestimó el recurso, precisamente, porque la prohibición quedaba limitada a unos terrenos muy concretos, y destinada, fundamentalmente, a las secciones A) y B), y se entendió que estaba implícito un interés público prioritario.

Por otra parte, existe ya unan doctrina consolidada caracterizada por:

1. Estimar la ilegalidad de aquellos instrumentos de planificación prohibitivos de actividades extractivas que no estaban correctamente justificados.

Es el caso de la STS de 23 de marzo de 2012, RC 2650 / 2008 , así como las que en ella se citan, por la que fue confirmada la anulación del artículo 24 del Plan Especial Municipal de Protección del Paraje Natural "La Dehesa", en el término municipal de Soneja (Castellón), que prohibía las actividades extractivas porque "La prohibición de la actividad extractiva, contenida en el artículo 24 del plan especial, no se justifica, porque en la memoria del plan figura que la "minería es inexistente en la actualidad en el ámbito del plan". Y al concretar las diversas áreas del plan --áreas de reserva, áreas de protección ecológica y áreas de uso público--, en las dos primeras se plasma tal prohibición, mientras que en la última se ignora. Por otro lado, como recoge la sentencia, mientras que otras prohibiciones de usos agrícolas o cinegéticos tienen una justificación concreta en la memoria del plan, tal motivación no repara en la actividad minera. Y, en fin, la inexistencia de tal actividad a que alude el plan viene desmentida por los hechos, pues constan permisos de investigación, concesiones y autorizaciones de explotaciones mineras. No está de más añadir que sobre la falta de justificación de este tipo de prohibiciones, contenidas en el planeamiento, nos hemos pronunciado recientemente, aunque en casos no exactamente asimilables la ahora enjuiciado, en Sentencias de 30 de noviembre de 2011 (recurso de casación n.º 5617/2008 ) y de 3 de noviembre de 2010 (recurso de casación n.º 5294/2007 )".

En el mismo sentido, en la STS de 14 de febrero de 2012, RC 1049/2008 , fue declarada ajusta a derecho la prohibición por el Plan General de Ordenación Urbana de Actividades Extractivas Mineras en el término municipal de Vilafamés, por cuanto tal prohibición se llevó a cabo tras un exhaustivo juicio de ponderación, en el que se consideró prevalente la protección ambiental.

2. Ilegalidad de las prohibiciones extractivas previstas con carácter de generalidad. Es el caso de la STS de 30 noviembre de 2011, RC 5617/2008 , por la que fue confirmada la anulación por la Sala de instancia de una Modificación Puntual de Normas Subsidiarias de Las Navas del Marqués (Avila), que tenía por objeto prohibir en el suelo rústico común las actividades extractivas, por considerar que tal prohibición genérica no estaba justificada o amparada en informe alguno. También debemos citar la STS de 3 de noviembre de 2010, RC 5294/2007 , en que fue anulada la prohibición total de extracciones mineras en determinados suelos de Segovia y su Entorno, contenida en las Directrices de Ordenación Subregional, y la STS de 18 de octubre de 2012, RC 5917/2009 , en que declaramos que "(...) En cualquier caso, lo que aquí interesa destacar es que los instrumentos de ordenación urbanística pueden establecer limitaciones o hasta prohibiciones a las actividades mineras y así lo hemos recordado en nuestra sentencia de 3 de noviembre de 2010 (casación 5294/2007), respetando, en todo caso, que conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional la prohibición genérica de las actividades extractivas y mineras en un extenso espacio a fin de proteger el medio ambiente requiere la ponderación de la importancia que para la economía nacional implica la explotación minera de que se trate y el daño que se pueda producir al medio ambiente (véase sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982 )".

3. Legalidad en la denegación de autorización de actividades extractivas por estar los suelos clasificados como no urbanizables protegidos. Es el caso de la STS de 1 de junio de 1998, Recurso de Apelación 6492/1992 , en la que fue confirmada la denegación de actividad extractiva por estar el suelo clasificado como no urbanizable protegido; sentencia en la que se indicaba que con tal protección "... de suyo va que habrán de estar prohibidas todas aquellas actividades que, como las extractivas, (que destruyen la propia configuración del suelo), alteran éste en mucho mayor grado que las edificaciones unifamiliares o las granjas, prohibidas, sin embargo, expresamente. Una interpretación de esa norma que tenga en cuenta su contexto, su espíritu y la realidad



social ( artículo 3.º-1 del Código Civil ), no puede ser otra, pues de admitirse estas actividades en tal lugar podría llegarse a la pura y simple desaparición de las características de un suelo que se quería proteger, lo que sería un completo sin sentido...". Por su parte en la STS de 1 de abril de 2009, RC 9773 / 2004 , fue confirmada la imposibilidad de legalización de cantera por estar situada en un Espacio Natural Protegido y, en la más reciente STS de 14 de octubre de 2010, RC 4725/2006 —en la que se impugnaba la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Paracuellos del Jarama—porque no se había incluido, entre los usos compatibles, el aprovechamiento de los recursos mineros existentes en el suelo clasificado como no urbanizable de especial protección correspondiente a cauces y riberas; Plan que en dicho particular fue declarado ajustado a derecho.

También debe citarse la STS de 01 de abril de 2009, RC 9773/2004 , en que se cuestionaba la necesidad de un juicio de ponderación entre dos bienes constitucionales como son el medio ambiente y el desarrollo económico, armonizando la protección del primero con la explotación de los recursos económicos que la explotación de la cantera implica; sentencia en la que declaramos la imposibilidad de legalización de una explotación, a cielo abierto, de cantera de granito, sin la correspondiente licencia municipal, denegada con base en informes técnicos en los que se resalta la clasificación urbanística del suelo, que lo hace incompatible con la explotación que se desarrolla, al estar situada la cantera en un Espacio Natural Protegido.

En la STS de 22/02/2006, RC 5805/2003 , desde la perspectiva de ponderar los intereses contrapuestos —el particular en continuar con la actividad empresarial y el público en preservar de un impacto negativo el monte catalogado—, pusimos de manifiesto que "(...) Nos parece que este último merece mayor protección ante el riesgo de que resulte imposible su completa restauración, pues los perjuicios causados a la entidad recurrente presentan un componente primordialmente económico y, por consiguiente, susceptible de reparación aunque sólo fuera por medio de la indemnización y no de la reposición o restitución, por lo que compartimos la apreciación de la Sala de instancia que le conduce a denegar la medida cautelar pedida por entender que «debe prevalecer el interés público de preservar los valores medioambientales del espacio público de que se trata, incluido dentro de los límites del Parque Nacional de Sierra Nevada».

En fin, desde otra perspectiva, la preocupación por la necesaria ponderación de ambos bienes se pone de manifiesto en la Disposición Adicional Primera de 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 la Directiva 2003/55/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, que ha añadido un nuevo artículo, el 122, a la Ley 22/1973, de Minas, conforme al cual "Cualquier prohibición contenida en instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico".

**DECIMOPRIMERO.-** Sostiene, en este sentido, la Diputación de Barcelona que "el artículo 96, en el párrafo segundo del punto 1, permite la extracción de determinados recursos de los de la Ley de minas cuando estos recursos sean declarados expresamente de utilidad pública e interés social conforme a la legislación vigente. No tiene, por tanto, sentido considerar que hay una prohibición si el Plan admite la posibilidad de extraer, en su ámbito y *ex novo* , recursos mineros cuando esos recursos obtengan, por el organismo competente, la correspondiente declaración. Nótese que por expresa dicción del precepto la declaración de utilidad pública o interés social que justificaría la autorización de extracción de recursos mineros ha de ser debidamente formulada, motivada y justificada por los organismos competentes. Por tanto, el propio Plan está por una parte admitiendo nuevas actividades y por otra imponiendo una motivación, que es, en definitiva, lo que exige la Ley de Minas cuyo artículo 122 se entiende vulnerado. Ello significa que en el ámbito del Plan Especial, para que puedan existir nuevas actividades, habrá que motivar las razones de la autorización. En consecuencia, no hay prohibición y hay deber de motivar". Esta misma tesis va a ser sostenida, en términos similares por la representación de la Comunidad Autónoma.

**DECIMOSEGUNDO.-** Para poder resolver la cuestión planteada, es imprescindible partir del contenido literal del precepto controvertido, precepto que textualmente señala que:

"Artículo 96. Actividades extractivas y de aprovechamiento de recursos minerales

96.1. No se permite la implantación de nuevas actividades extractivas derivadas de los aprovechamientos de recursos mineros y geológicos enumerados en la Ley 22/1 973 de minas<sup>15</sup> modificada parcialmente por las Leyes estatales -Ley 54/1980 y Ley 12/2007-, en la totalidad del ámbito del Plan especial. Tampoco se permiten las nuevas actividades extractivas derivadas de aprovechamientos de aguas minerales naturales y de manantial a los efectos de su comercialización como agua de bebida envasada. Excepcionalmente se podrá autorizar la extracción de determinados recursos citados en el presente artículo cuando éstos sean declarados expresamente de interés social y utilidad pública conforme a la legislación vigente. Esta declaración deberá ser debidamente formulada, motivada y justificada por los organismos competentes en base a la especificidad y la excepcionalidad del recurso a explotar, y en la prioridad de la actividad extractiva con respecto a otros



intereses públicos concurrentes y especialmente a los valores naturales, paisajísticos y culturales que protege el presente Plan especial.

96.2. Las actividades extractivas existentes y debidamente legalizadas conforme a la legislación urbanística y sectorial vigentes en el momento de la aprobación inicial del presente Plan especial, podrán proseguir su actividad, pero se consideraran a efectos urbanísticos en situación de uso disconforme y como consecuencia no se admitirá ninguna modificación o ampliación del aprovechamiento ni de la concesión/autorización y/o de la licencia urbanística que tengan otorgada, con la única excepción de su titularidad. No obstante, se podrán otorgar aquellas licencias el objeto de las cuales sea la adaptación de las instalaciones a los niveles de molestia, nocividad, insalubridad o peligrosidad de acuerdo con las determinaciones que establezca la reglamentación vigente por razón de la materia. Además, en las explotaciones de extracción de áridos y de explotación de canteras existentes en la fecha de aprobación inicial del presente Plan especial -es decir, las que pertenecientes a las secciones A y C de la Ley de Minas-, para poder mantener la explotación se exigirá el cumplimiento de las condiciones siguientes:

- a) Se considerará ámbito del aprovechamiento el perímetro que conste en la autorización o concesión y licencia municipal en el momento de la aprobación inicial del presente Plan, y no será posible su ampliación. De igual forma, se considerará improrrogable el periodo temporal de explotación que conste en la autorización o licencia.
- b) Deberá tener aprobado o revisado el programa de restauración previsto en la Ley 12/1981 por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas y sus normas de desarrollo reglamentario, así como dar el cumplimiento adecuado a las medidas de restauración y protección del medio ambiente, establecidas en el programa de ejecución en relación con las diversas fases de la explotación.
- c) Los trabajos de extracción deberán adecuarse a los planes de labores anuales aprobados por la administración competente, considerando que la explotación se realizará preferentemente en un único frente. No se admitirá la explotación simultánea de dos o más frentes, de no estar contemplada esta posibilidad en el plan anual de labores.
- d) Se exigirá la escrupulosa aplicación de las medidas preventivas y correctores para la protección del medio ambiente que consten en las preceptivas licencias y autorizaciones otorgadas por las administraciones competentes.
- e) En cualquier caso se deberán adaptar a los límites de molestia, de nocividad, de insalubridad y de peligro que establezca la reglamentación vigente por razón de la materia.

96.3 Tampoco se permiten las extracciones ocasionales de recursos minerales realizadas por el propietario de un terreno aunque sea para el uso propio y no requiera la aplicación de técnicas mineras."

**DECIMOTERCERO.-** Conforme a la sentencia 235/2015, de 5 de noviembre de 2015 (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015), del Tribunal Constitucional, dictada en relación con el art. 47 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears: "No hay duda alguna acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el ejercicio de los derechos mineros se realice sin menoscabo del medio ambiente y en condiciones tales que no produzca un grave detrimento de los terrenos afectados". En ese sentido, la STC 106/2014, FJ 8 a), recuerda que "De la doctrina constitucional se infiere sin dificultad que, con la finalidad de protección del medio ambiente, la Comunidad Autónoma puede imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético", que es lo que ha sucedido en el presente caso".

**DECIMOCUARTO.-** Partiendo de esta doctrina general y a la vista del tenor literal del precepto, debemos concluir que el art. 96 del plan impugnado, no contiene, al contrario de lo que se concluye en la sentencia recurrida, una prohibición de carácter genérico de las actividades extractivas dentro de su ámbito, que resulte ser contraria a las previsiones del art. 122 de la Ley de Minas .

En este sentido debe repararse en la naturaleza del Plan que contiene dicha previsión, Plan que tiene como objeto y finalidad la prevención medioambiental y la protección del paisaje de un determinado ámbito territorial y que, atendiendo a tal finalidad, trata de conseguir tal objetivo preventivo, mediante la incorporación, no de una prohibición, sino de un sistema riguroso en cuanto a la motivación, para poder autorizar nuevas explotaciones mineras, dejando en manos de la autoridad correspondiente la evaluación y valoración de la compatibilidad de las mismas con el carácter protegido de los terrenos en los que pretenda desarrollarse.





El establecimiento de este régimen, de control reforzado, no supone, a juicio de esta Sala, una requisito desproporcionado y, menos aún una prohibición contraria a derecho, valoración que extendemos al régimen que el propio precepto establece para las explotaciones ya existentes, cuya actividad se mantiene, si bien asimilado a lo que conocemos en el ámbito urbanístico, como régimen de fuera de ordenación.

**DECIMOQUINTO.**- La estimación del motivo supone declarar que ha lugar al recurso de casación, dejando sin efecto la declaración de nulidad acordada en la instancia, no sin señalar que tratándose de un Plan, su propia naturaleza impide admitir excepciones singulares en su aplicación.

**DECIMOSEXTO.**- Habiéndose estimado el recurso, conforme a lo previsto en el art. 139 de la ley de la jurisdicción, no procede realizar condena en costas, en este recurso, ni las causadas en la instancia.

## FALLAMOS

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1º) Ha lugar al recurso de casación número 2081/2015, formulado por la GENERALIDAD DE CATALUÑA y la DIPUTACIÓN DE BARCELONA, contra la Sentencia de veintiséis de marzo de dos mil quince, dictada por la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso 75/2009, sostenido contra la Resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de fecha 11 de diciembre de 2008, publicada en el DOGC nº 5308 de 30 de enero de 2009, en relación al "Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc del Montseny".

2º) Procede desestimar la demanda interpuesta por "MÁRMOLES Y TRITURADOS DEULOFEU, S.A." contra la resolución del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, de 11 de diciembre de 2008, de aprobación definitiva del Pla Especial de Protecció del Medi Natural i del Paisatge del Parc del Montseny, Plan que confirmamos en su integridad.

3º) No procede condena en costas.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Jose Manuel Sieira Miguez. Rafael Fernandez Valverde, Octavio Juan Herrero Pina, Juan Carlos Trillo Alonso, Wenceslao Francisco Olea Godoy, Jose Juan Suay Rincon, Ines Huerta Garicano, Cesar Tolosa Tribiño, Jesus Ernesto Peces Morate, Mariano de Oro-Pulido y Lopez. **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño**, estando la Sala reunida en audiencia pública, lo que certifico.