

Informe sobre viabilidade urbanística da instalación dunha planta de aglomerado asfáltico en solo rústico no ámbito dunha explotación mineira (Concello de Baralla - Expediente XCP-25/030)

ANTECEDENTES

I.- O 28.05.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (Núm. 2025/1499888) escrito do alcalde do Concello de Baralla no que solicita a emisión de informe da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, sobre a seguinte consulta:

"Preténdese a instalación dunha fábrica para a fabricación de aglomerado asfáltico en solo rústico e no ámbito dunha explotación mineira (canteira de extracción de áridos), que conta coas correspondentes autorizacións, licenzas urbanísticas e autorizacións ambientais en vigor.

Á vista do disposto no artigo 50 (Usos e actividades en solo rústico) do Regulamento da Lei do solo de Galicia podería considerarse a inclusión en dúas das letras previstas e cualificadas como usos autorizados en solo rústico:

k) Actividades e instalacións comprendidas no ámbito da lexislación mineira, incluídos os establecementos de beneficio, e pirotecnias.

Aos ditos efectos a planta de fabricación de aglomerado asfáltico debería ter a consideración de establecemento de beneficio da explotación mineira existente, formulándose consulta sobre a pertinencia de dita consideración.

ñ) Construcións de natureza artesanal ou de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primeira transformación, almacenamento e envasado de produtos do sector primario, sempre que garden relación directa coa natureza, extensión e destino do predio ou explotación do recurso natural.

Aos ditos efectos a planta de fabricación de aglomerado asfáltico debería ter relación directa coa natureza, extensión e destino do predio ou explotación do recurso natural (canteira de áridos), formulándose consulta sobre a pertinencia da dita consideración.

Aos efectos da calificación da natureza do uso, polo promotor sobre o proceso de fabricación e os materiais que se utilizan no proceso, do que se deduce que a utilización dos áridos da canteira implican unha porcentaxe aproximada do 95% do total da materia prima necesaria. Se aporta o dito informe"



CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo* correspóndelle a este órgano a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Baralla conta con Normas Subsidiarias de Planeamento aprobadas definitivamente o 18.06.1986 e publicadas no *Boletín Oficial da Provincia de Lugo*, do 22.10.1991.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte no seu apartado 2:

"1.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non adaptado á Lei 9/2002, do 30 decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte ás seguintes regras:

[...] d) Ao solo non urbanizable ou solo rústico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico."

Polo tanto, ao solo rústico do Concello de Baralla aplicarase o réxime xurídico establecido na LSG e na súa normativa de desenvolvemento, nomeadamente o Regulamento da LSG, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG).

TERCEIRA.- A primeira consulta formulada polo Concello de Baralla céntrase en determinar se unha instalación dunha planta de aglomerado asfáltico no ámbito dunha explotación mineira, constitúe un uso ou actividade admisible no solo rústico en aplicación do artigo 35.1 da LSG, letra k):

"1. Os usos e as actividades admisibles en solo rústico serán os seguintes:

k) Actividades e instalacións comprendidas no ámbito da lexislación mineira, incluídos os establecementos de beneficio, e pirotecnias.

A LSG non establece unha regulación de usos urbanísticos que resulten da valoración da súa compatibilidade coas diferentes categorías de solo rústico de especial protección, senón que recolle un réxime xeral e único de usos e actividades que deban emprazarse no medio rural por resultar vinculados á natureza deste solo.



Tal é o caso da explotación e xestión sostible dos recursos minerais que constitúe unha actividade con instalacións vinculadas cuxa descrición resulta taxada pola lexislación sectorial de aplicación.

Así, o artigo 138 do *Real decreto 2857/1978, do 25 de agosto, polo que se aproba o Regulamento xeral para o réxime da minería*, define o concepto de establecemento de beneficio no contexto seguinte:

1. Para instalar un establecemento destinado á preparación, concentración ou beneficio dos recursos comprendidos no ámbito da Lei de Minas, deberá obterse previamente autorización da Dirección Xeral de Minas e Industrias da Construción mediante instancia presentada na Delegación Provincial do Ministerio de Industria e Enerxía correspondente.

[...] 2. Para os efectos consignados no apartado anterior, enténdese por:

a) Instalacións de preparación, aquelas cuxa finalidade sexa a eliminación de elementos sen valor, e mediante operacións de trituración, moenda, clasificación e estrío, obter produtos vendibles ou aptos para o seu posterior tratamento ou utilización directa. Dentro deste apartado inclúense tamén os talleres de labrado de substancias minerais ornamentais ao obxecto de conseguir tamaños e formas apropiadas para a súa comercialización.

b) Plantas de concentración; son aquelas cuxo obxecto é o de tratar de separar no todo-un a mena da ganga, así como eliminar os elementos que poidan ser susceptibles de penalización na comercialización ou tratamento posterior do produto. Así mesmo consideraranse como plantas de concentración aquelas en que, mediante procedementos mecánicos ou procesos metalúrxicos, obtéñanse produtos máis apropiados para o seu tratamento posterior, caso de que os procesos sexan parciais.

c) Plantas de beneficio; son aquelas instalacións cuxa finalidade é a de someter os recursos procedentes de xacementos naturais ou non naturais, ou os produtos resultantes das operacións anteriores, ao correspondente tratamento para a obtención ou recuperación dos elementos ou compostos que sexan útiles. Neste grupo quedan incluídas aquelas instalacións que utilizando materias primas obteñan produtos útiles para infraestrutura e industrias da construción."

O artigo 158 do *Real Decreto 863/1985, do 2 de abril, polo que se aproba o Regulamento xeral de normas básicas de seguridade mineira*, inclúe entre os establecementos de beneficios minerais as plantas de aglomeración.

Entre outras cuestións de interese casacional obxectivo, a sentenza do 11.11.2021 da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección Quinta do Tribunal Supremo ditada no Recurso de Casación 5785/2020, resolveu nos seguintes termos sobre a aplicación do concepto de "planta de beneficio" a un establecemento cuxo proxecto é a extracción de áridos para a súa mestura con asfalto ao obxecto da obtención de aglomerados asfálticos:

"El elemento fundamental de las plantas de beneficio, según resulta de los citados preceptos, son los recursos mineros, ya procedan de yacimientos o de las operaciones de



preparación y concentración que se definen en el citado art. 138.2 del RGRM, constituyendo la materia prima fundamental objeto de tratamiento, en este caso de aglomeración.

Por ello, como se mantiene en la sentencia de instancia, han de entenderse incluidas en dichas previsiones legales las instalaciones objeto de la autorización impugnada, que se identifican en la solicitud como "Proyecto de instalación de transformación de aglomerados asfálticos", lo que constituye una planta con las instalaciones adecuadas para la producción de aglomerado asfáltico partiendo de áridos minerales, betún y aditivos como materias primas para la obtención del producto, de acuerdo con el correspondiente proyecto técnico de la instalación que debe presentarse y se presentó con la solicitud de autorización, sin que se cuestione su contenido y determinaciones.

Así, en la Memoria se describe el proceso de fabricación del aglomerado asfáltico, señalando que, "se basa en la mezcla en caliente de varios componentes: árido procedente de la propia cantera, filler de aportación y asfalto, a una temperatura de 150° a 160°C. Los áridos proceden de la propia cantera y se almacenarán en tolvas para su dosificación directa al proceso, el betún tipo B60/70 se almacenará en depósitos..."

Frente a ello, no puede acogerse el planteamiento de la recurrente por las siguientes razones: en primer lugar, no tiene en cuenta que el aglomerado es consecuencia del tratamiento de distintos elementos que lo conforman y que, en este caso, el elemento principal (la parte recurrida, con apoyo en informe pericial, lo cifra en el 95%) es el mineral, los áridos minerales, que constituyen la materia prima principal, carácter de materia prima que no se discute y que se refleja en las distintas disposiciones que regulan la materia, como es el caso de la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería, que reiteradamente (arts. 1º, 2º, 11º, 18º) utiliza la expresión materias primas minerales, para referirse a los mismos.

Ello sería suficiente para rechazar la interpretación que la recurrente hace del art. 138.2.c) del RGRM, en cuanto no tiene en cuenta al efecto, como materia prima, los minerales utilizados en el proceso de aglomeración, que constituyen la parte principal de la operación.

Pero, además, tampoco pueden compartirse las razones que la recurrente expone para negar la condición de materia prima al betún asfáltico utilizado en el proceso de aglomeración, que se concretan en la consideración de que los "betunes asfálticos" son un producto derivado obtenido en la destilación de petróleo crudos, por tanto, no pueden ser una materia prima en términos de lo requerido para una actividad de beneficio minero. Dicho planteamiento responde a una concepción en abstracto de materia prima que no se corresponde, necesariamente, con el concepto aplicado a un determinado proceso de producción, en el que por materias primas se entienden aquellos elementos o componentes sustancialmente necesarios para la obtención del producto correspondiente. [...]

TERCERO.- De acuerdo con todo lo expuesto y dando respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional suscitadas en el auto de admisión, ha de entenderse que resulta aplicable el concepto de "planta de beneficio" del art. 138.2.c) RGM a un establecimiento cuyo proyecto es la utilización de áridos, según proyecto, para su mezcla con asfalto al objeto de la obtención de aglomerados asfálticos.[...]"



Dacordo coa dita sentenza, o concepto de planta de beneficio definido no artigo 138 do Real decreto 2857/1978, do 25 de agosto, resulta predicable a unha planta de aglomerado asfáltico na que se utilizan principalmente materias primas procedentes da mesma explotación mineira.

En todo caso, os dereitos mineiros están suxeitos ao réxime de autorizacións, concesións e permisos regulados no TÍTULO IV da *Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minería de Galicia*. Neste, o artigo 28 da Lei da establece que a resolución de outorgamento dun dereito mineiro terá como contido mínimo, as condicións impostas polo órgano mineiro competente para o exercicio das actividades de exploración, investigación e explotación, así como para os establecementos de beneficio, así como a súa extensión e delimitación.

Logo, a implantación de establecementos de beneficio queda suxeita á autorización como tal polo órgano competente en materia de minería, sendo este departamento sectorial o que debe concretar as instalacións que se comprenden neste concepto.

Como se desprende da normativa examinada, o artigo 35.1 da LSG, letra k) en ningún caso ampara unha planta de aglomerado asfáltico que non estea vinculada material e administrativamente a unha concreta actividade mineira e cuxa utilización principal non sexa as materias primas procedentes desa mesma explotación.

CUARTA.- A segunda consulta formulada polo Concello de Baralla céntrase en determinar se unha instalación dunha planta de aglomerado asfáltico no ámbito dunha explotación mineira constitúe un uso ou actividade admisible no solo rústico en aplicación do artigo 35.1 da LSG, letra ñ):

"1. Os usos e as actividades admisibles en solo rústico serán os seguintes:

[...] ñ) Construcións de natureza artesanal ou de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primeira transformación, almacenamento e envasado de produtos do sector primario, sempre que garden relación directa coa natureza, extensión e destino do predio ou explotación do recurso natural."

Pois ben, o alcance dese precepto desenvólvese no artigo 53 do RLSG:

1. Para os efectos do previsto no artigo 50.1.ñ), considéranse construcións de natureza artesanal aquelas en que se desenvolvan actividades artesanais que cumpran as seguintes condicións:

a) Que teñan por obxecto a elaboración de produtos mediante procesos ou técnicas manuais ou auxiliados por instrumentos mecánicos básicos, ou que supoñan unha continuación dos oficios tradicionais, incluídas as desenvolvidas por empresas que teñan a condición de empresa artesanal alimentaria conforme o establecido na normativa sectorial sobre calidade alimentaria.



b) Que se realicen en talleres individuais ou ben nos que desenvolvan as súas funcións un número reducido de persoas, sen que en ningún caso poidan implicar unha actividade industrial.

2. Por actividades complementarias de primeira transformación de produtos derivados do sector primario enténdense aquelas que sirvan de apoio ás explotacións agropecuarias ou forestais, as necesarias para realizar actividades de elaboración e comercialización de produtos agrícolas, gandeiros ou forestais, así como os servizos complementarios das ditas actividades. [...]

E resulta que unha planta de aglomerado asfáltico implica unha actividade que non é artesanal senón industrial, e que tampouco pode incluírse entre as actividades complementarias de primeira transformación de produtos derivados do sector primario amparadas no artigo 35.1.ñ) da LSG, xa que están expresamente circunscritas ao sector agropecuario e forestal.

QUINTA.- O artigo 36 da LSG establece que os usos e actividades relacionados no artigo 35 da Lei son admisibles en calquera categoría de solo rústico, sen prexuízo do disposto nos instrumentos de ordenación do territorio e, se é o caso, logo da obtención do título habilitante municipal de natureza urbanística.

Os usos amparados no artigo 35.1.k) da LSG non requiren autorización da persoa titular competente en materia de urbanismo.

Conforme ao artigo 36.2 da LSG e 51.2 do RLSG, nos terreos clasificados como solo rústico de especial protección poderán realizarse os usos, actividades e construcións enumerados anteriormente, sempre que sexan permitidos pola correspondente lexislación sectorial, por resultar compatibles co réxime de especial protección sendo necesario obter a autorización ou o informe favorable do órgano que teña a competencia sectorial correspondente con carácter previo á obtención do título habilitante municipal (artigo 36.2 da LSG).

En todo caso, sen prexuízo das demais autorizacións en materia ambiental e sectorial que resulten esixibles, a actuación pretendida debe ser obxecto do título habilitante municipal de natureza urbanística correspondente, sendo competencia exclusiva do concello a súa tramitación, de acordo co establecido no artigo 25.2. a) da *Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local* e o artigo 12.1 da LSG.

En consecuencia, será o concello o que deberá valorar, á vista do proxecto e/ou documentación obrante no expediente municipal, se a actuación prevista e para a que se pretende obter o título habilitante de natureza urbanística que corresponda, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente.



CONCLUSIÓNS

1.- As actividades e instalacións comprendidas no ámbito da lexislación mineira, incluídos os establecementos de beneficio, constitúen un uso ou actividade admisibles no solo rústico en aplicación do artigo 35.1.k) da LSG.

En virtude do artigo 28 da *Lei 3/2008, de ordenación da minería de Galicia*, os establecementos de beneficio mineiro están suxeitos á súa autorización como tal polo órgano competente en materia de minería, sendo este departamento sectorial o que debe concretar se a actividade e as instalacións descritas no proxecto responden, efectivamente, a esa definición.

A tipificación administrativa desa actividade como establecemento de beneficio é a que determina que estamos ante o suposto do uso do artigo 35.1.k) da LSG, que non admite unha instalación que non estea vinculada a unha concreta actividade mineira e cuxa utilización principal non sexa as materias primas procedentes desa mesma explotación.

2.- Unha planta de aglomerado asfáltico non constitúe un uso amparado no artigo 35.1.ñ) da LSG, que admite *“construcións de natureza artesanal ou de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primeira transformación, almacenamento e envasado de produtos do sector primario, sempre que garden relación directa coa natureza, extensión e destino do predio ou explotación do recurso natural”*, por canto implica unha actividade industrial non circunscrita ao sector agropecuario e forestal.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

