

Informe sobre viabilidad urbanística de la instalación de una planta de aglomerado asfáltico en suelo rústico en el ámbito de una explotación minera (Ayuntamiento de Baralla -Expediente XCP-25/030)

ANTECEDENTES

I.- El 28.05.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (Núm. 2025/1499888) escrito del alcalde del Ayuntamiento de Baralla en el que solicita la emisión de informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la siguiente consulta:

“Se pretende la instalación de una fábrica para la fabricación de aglomerado asfáltico en suelo rústico y en el ámbito de una explotación minera (cantera de extracción de áridos), que cuenta con las correspondientes autorizaciones, licencias urbanísticas y autorizaciones ambientales en vigor.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 50 (Usos y actividades en suelo rústico) del Reglamento de la Ley del suelo de Galicia podría considerarse la inclusión en dos de las letras previstas y cualificadas como usos autorizados en suelo rústico:

k) Actividades e instalaciones comprendidas en el ámbito de la legislación minera, incluidos los establecimientos de beneficio, y pirotecnias.

A dichos efectos la planta de fabricación de aglomerado asfáltico debería tener la consideración de establecimiento de beneficio de la explotación minera existente, formulándose consulta sobre la pertinencia de dicha consideración.

ñ) Construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural.

A dichos efectos la planta de fabricación de aglomerado asfáltico debería tener relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural (cantera de áridos), formulándose consulta sobre la pertinencia de dicha consideración.

A los efectos de la calificación de la naturaleza del uso, por el promotor sobre el proceso de fabricación y los materiales que se utilizan en el proceso, del que se deduce que la utilización de los áridos de la cantera implican un porcentaje aproximado del 95% del total de la materia prima necesaria. Se aporta el dicho informe”



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo por el que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo* le corresponde a este órgano la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Baralla cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas definitivamente el 18.06.1986 y publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo, del 22.10.1991.

La disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero*, del suelo de Galicia (LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece lo siguiente en su apartado 2:

"1.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, del 30 diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las siguientes reglas:

[...] d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico, se le aplicará lo dispuesto en esta ley para el suelo rústico."

Por lo tanto, al suelo rústico del Ayuntamiento de Baralla se aplicará el régimen jurídico establecido en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (RLSG).

TERCERA.- La primera consulta formulada por el Ayuntamiento de Baralla se centra en determinar si una instalación de una planta de aglomerado asfáltico en el ámbito de una explotación minera, constituye un uso o actividad admisible en el suelo rústico en aplicación del artículo 35.1 de la LSG, letra k):

"1. Los usos y las actividades admisibles en suelo rústico serán los siguientes:

k) Actividades e instalaciones comprendidas en el ámbito de la legislación minera, incluidos los establecimientos de beneficio, y pirotecnias.

La LSG no establece una regulación de usos urbanísticos que resulten de la valoración de su compatibilidad con las diferentes categorías de suelo rústico de especial protección, sino que recoge un régimen general y único de usos y actividades que deban emplazarse en medio rural por resultar vinculados a la naturaleza de este suelo.



Tal es el caso de la explotación y gestión sostenible de los recursos minerales que constituye una actividad con instalaciones vinculadas cuya descripción resulta tasada por la legislación sectorial de aplicación.

Así, el artículo 138 del *Real decreto 2857/1978, de 25 de agosto*, por lo que se aprueba el *Reglamento general para el régimen de la minería*, define el concepto de establecimiento de beneficio en el contexto siguiente:

1. Para instalar un establecimiento destinado a la preparación, concentración o beneficio de los recursos comprendidos en el ámbito de la Ley de Minas, deberá obtenerse previamente autorización de la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción mediante instancia presentada en la Delegación Provincial del Ministerio de Industria y Energía correspondiente.

[...] 2. A los efectos consignados en el apartado anterior, se entiende por:

la) Instalaciones de preparación, aquellas cuya finalidad sea la eliminación de elementos sin valor, y mediante operaciones de trituración, molienda, clasificación y estrío, obtener productos vendibles o aptos para su posterior tratamiento o utilización directa. Dentro de este apartado se incluyen también los talleres de labrado de sustancias minerales ornamentales al objeto de conseguir tamaños y forma apropiadas para su comercialización.

b) Plantas de concentración; son aquellas cuyo objeto es el de tratar de separar en el todo-uno la mena de la ganga, así como eliminar los elementos que puedan ser susceptibles de penalización en la comercialización o tratamiento posterior del producto. Asimismo se considerarán como plantas de concentración aquellas en que, mediante procedimientos mecánicos o procesos metalúrgicos, se obtengan productos más apropiados para su tratamiento posterior, caso de que los procesos sean parciales.

c) Plantas de beneficio; son aquellas instalaciones cuya finalidad es la de someter los recursos procedentes de yacimientos naturales o no naturales, o los productos resultantes de las operaciones anteriores, al correspondiente tratamiento para la obtención o recuperación de los elementos o compuestos que sean útiles. En este grupo quedan incluidas aquellas instalaciones que utilizando materias primas obtengan productos útiles para infraestructura e industrias de la construcción."

El artículo 158 del *Real Decreto 863/1985, de 2 de abril*, por el que se aprueba el *Reglamento general de normas básicas de seguridad minera*, incluye entre los establecimientos de beneficios minerales las plantas de aglomeración.

Entre otras cuestiones de interés casacional objetivo, la sentencia del 11.11.2021 de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección Quinta del Tribunal Supremo dictada en el Recurso de Casación 5785/2020, resolvió en los siguientes términos sobre la aplicación del concepto de "planta de beneficio" a un establecimiento cuyo proyecto es la extracción de áridos para su mezcla con asfalto al objeto de la 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 lo de las operaciones de preparación y concentración que se definen en el citado art. 138.2 de él 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, en el 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 en el 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 petróleos 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 en el 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.[...]"

De acuerdo con dicha sentencia, el concepto de planta de beneficio definido en el artículo 138 del Real decreto 2857/1978, de 25 de agosto, resulta predicable la una planta de aglomerado asfáltico en la que se utilizan principalmente materias primas procedentes de la misma explotación minera.

En todo caso, los derechos mineros están sujetos al régimen de autorizaciones, concesiones y permisos regulados en el TÍTULO IV de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia. En este, el artículo 28 de la Ley establece que la resolución de otorgamiento de un derecho minero tendrá como contenido mínimo, las condiciones impuestas por el órgano minero competente para el ejercicio de las actividades de exploración, investigación y explotación, así como para los establecimientos de beneficio, así como su extensión y delimitación.

Entonces, la implantación de establecimientos de beneficio queda sujeta a la autorización como tal por el órgano competente en materia de minería, siendo este departamento sectorial lo que debe concretar las instalaciones que se comprenden en este concepto.

Como se desprende de la normativa examinada, el artículo 35.1 de la LSG, letra k) en ningún caso ampara una planta de aglomerado asfáltico que no esté vinculada material y administrativamente a una concreta actividad minera y cuya utilización principal no sea las materias primas procedentes de esa misma explotación.

CUARTA.- La segunda consulta formulada por el Ayuntamiento de Baralla se centra en determinar si una instalación de una planta de aglomerado asfáltico en el ámbito de una explotación minera constituye un uso o actividad admisible en el suelo rústico en aplicación del artículo 35.1 de la LSG, letra ñ):

"1. Los usos y las actividades admisibles en suelo rústico serán los siguientes:

[...] ñ) Construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural."

Pues bien, el alcance de ese precepto se desarrolla en el artículo 53 del RLSG:

1. A los efectos de lo previsto en el artículo 50.1.ñ), se consideran construcciones de naturaleza artesanal aquellas en que se desarrollen actividades artesanales que cumplan las siguientes condiciones:

a) Que tengan por objeto la elaboración de productos mediante procesos o técnicas manuales o auxiliados por instrumentos mecánicos básicos, o que supongan una



continuación de los oficios tradicionales, incluidas las desarrolladas por empresas que tengan la condición de empresa artesanal alimentaria conforme lo establecido en la normativa sectorial sobre calidad alimentaria.

b) Que se realicen en talleres individuales o bien en los que desarrollen sus funciones un número reducido de personas, sin que en ningún caso puedan implicar una actividad industrial.

2. Por actividades complementarias de primera transformación de productos derivados del sector primario se entienden aquellas que sirvan de apoyo a las explotaciones agropecuarias o forestales, las necesarias para realizar actividades de elaboración y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, así como los servicios complementarios de dichas actividades. [...]

Y resulta que una planta de aglomerado asfáltico implica una actividad que no es artesanal sino industrial, y que tampoco puede incluirse entre las actividades complementarias de primera transformación de productos derivados del sector primario amparadas en el artículo 35.1.ñ) de la LSG, ya que están expresamente circunscritas al sector agropecuario y forestal.

QUINTA.- El artículo 36 de la LSG establece que los usos y actividades relacionados en el artículo 35 de la Ley son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, sin perjuicio de lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio y, si es el caso, luego de la obtención del título de habilitación municipal de naturaleza urbanística.

Los usos amparados en el artículo 35.1.k) de la LSG no requieren autorización de la persona titular competente en materia de urbanismo.

Conforme al artículo 36.2 de la LSG y 51.2 del RLSG, en los terrenos clasificados como suelo rústico de especial protección podrán realizarse los usos, actividades y construcciones enumerados anteriormente, siempre que sean permitidos por la correspondiente legislación sectorial, por resultar compatibles con el régimen de especial protección siendo necesario obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título de habilitación municipal (artículo 36.2 de la LSG).

En todo caso, sin perjuicio de las demás autorizaciones en materia ambiental y sectorial que resulten exigibles, la actuación pretendida debe ser objeto del título habilitante municipal de naturaleza urbanística correspondiente, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento su tramitación, de acuerdo con el establecido en el artículo 25.2. la) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y el artículo 12.1 de la LSG.

En consecuencia, será el ayuntamiento el que deberá valorar, a la vista del proyecto y/o documentación obrante en el expediente municipal, si la actuación prevista y para la que se pretende obtener el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.



CONCLUSIONES

1.- Las actividades e instalaciones comprendidas en el ámbito de la legislación minera, incluidos los establecimientos de beneficio, constituyen un uso o actividad admisibles en el suelo rústico en aplicación del artículo 35.1.k) de la LSG.

En virtud del artículo 28 de la *Ley 3/2008, de ordenación de la minería de Galicia*, los establecimientos de beneficio minero están sujetos a su autorización como tal por el órgano competente en materia de minería, siendo este departamento sectorial el que debe concretar si la actividad y las instalaciones descritas en el proyecto responden, efectivamente, a esa definición.

La tipificación administrativa de esa actividad como establecimiento de beneficio es la que determina que estamos ante un supuesto del uso del artículo 35.1.k) de la LSG, que no admite una instalación que no esté vinculada a una concreta actividad minera y cuya utilización principal no sea las materias primas procedentes de esa misma explotación.

2.- Una planta de aglomerado asfáltico no constituye un uso amparado en el artículo 35.1.ñ) de la LSG, que admite *"construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino del predio o explotación del recurso natural"*, por cuanto implica una actividad industrial no circunscrita al sector agropecuario y forestal.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

