

## “MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE: LAS PROHIBICIONES O LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS”

**Autor:** Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Doctorando en Derecho Ambiental, Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)\*

### **Resumen:**

En este trabajo se expone cuál es la regulación legal y la jurisprudencia en materia de prohibiciones o restricciones de las actividades mineras en España. La ponderación entre el interés económico de las explotaciones mineras y la protección del medio ambiente se concreta, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en la necesidad de que cualquier prohibición de las actividades mineras sea motivada en cada caso, sin que pueda tener un carácter genérico. Las restricciones operan de forma diferente en los distintos tipos de espacios protegidos, tal como se expone en el trabajo, desde la prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales al régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000.

### **Abstract:**

This work sets out the legal regulation and case law on matters pertaining to prohibitions or restrictions to mining activities in Spain. The carefully weighed deliberation between the economic interests of mining operations and the protection of the environment is determined, according to Constitutional Court doctrine, on the need that any prohibition to mining activities be justified on a case-by-case basis, without having general considerations. Restrictions operate differently in the various types of protected spaces, as this work details, ranging from absolute prohibitions to carrying out mining activities in National Parks to a singular regime applicable to those spaces which make up the Natura 2000 Network.

---

\* Carlos Ramírez Sánchez-Maroto es Doctorando en Derecho por la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Versa su trabajo de investigación sobre las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos y el derecho a indemnización de los titulares afectados, bajo la dirección de la Dra. Blanca Lozano Cutanda. Es abogado, y director general de asociación de empresarios de minería de áridos y afines en Andalucía, donde se dedica desde hace veinte años a trabajos jurídicos en materia de minería, medio ambiente, industria, ordenación del territorio y urbanismo, en el ámbito de la Confederación de Empresarios de Andalucía.

**Palabras clave:** Medio Ambiente; Minería; Espacios Naturales Protegidos; Red Natura 2000

**Keywords:** Environment; Mining; Natural Protected Area; Natura 2000 Network

**Índice:**

**1. Reconocimiento y alcance de la posibilidad de establecer limitaciones a las actividades mineras en los espacios naturales protegidos**

**2. Régimen legal de las prohibiciones o restricciones de las actividades extractivas en los espacios naturales protegidos**

**2.1. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: tipos de espacios naturales protegidos y directrices sobre su régimen jurídico**

**2.2. La prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales**

**2.3. El régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000**

**2.4. Las restricciones a las actividades mineras en las leyes e instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas**

## **1. RECONOCIMIENTO Y ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LIMITACIONES A LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (“Ley de Minas” en adelante) no contenía previsión alguna sobre la posibilidad de limitar las actividades extractivas por razones ambientales, como es lógico atendiendo a la fecha en que se dictó. Al tratarse, además, de una ley preconstitucional no contenía tampoco referencia alguna a las Comunidades Autónomas. Con posterioridad, como es sabido, la Constitución vino a consagrar en su art. 45, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el derecho “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, así como el “deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales”. Por su parte, el art. 149 reconoció al Estado dos competencias básicas en relación a la minería y el medio ambiente: la

“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, y el dictado de “bases del régimen minero y energético” (149.1.23 y 149.1.25).

Ninguna duda ofrecía, por tanto, desde la aprobación de la Constitución, que los poderes públicos, en cumplimiento de su deber de velar por una utilización racional del medio ambiente, podían –y debían- establecer limitaciones a las actividades extractivas en los espacios naturales merecedores de una especial protección. A nivel estatal, así lo preveía ya, de hecho, poco antes de aprobarse la Constitución, la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, cuyo artículo tercero disponía en relación a los Parques Nacionales que “el Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración”. En cumplimiento de esta previsión, las leyes de declaración de los parques nacionales y los instrumentos de ordenación de estos espacios aprobados desde la década de los setenta contenían ya limitaciones a la explotación de los recursos mineros. Así, a título de ejemplo, la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana preveía como uno de los contenidos de su Plan Rector “las medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales del Parque Nacional, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación social” [art. 4.1b)], y previsiones de este tipo se encuentran también en las leyes de reclasificación, aprobadas a principios de los años ochenta, de los parques nacionales de Las Tablas de Daimiel<sup>1</sup> y del Teide<sup>2</sup>.

Mayores dudas suscitaba, en cambio, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia para establecer “normas adicionales de protección” del medio ambiente, pudieran introducir

---

<sup>1</sup> Así, la Ley 25/1980, de 3 de mayo, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel dispone que la reserva integral del parque “tiene el carácter de reserva científica, por su especial importancia biótica, por lo que queda prohibida en esta área toda actividad perturbadora de la tranquilidad de la gea, la flora y la fauna” (artículo tercero), pero también en la zona de protección del parque se dice que las actividades “se limitarán al uso agrario, siempre que sea compatible con las finalidades del Parque Nacional” (artículo cuarto. Dos).

<sup>2</sup> La Ley 5/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide prohíbe en su artículo tercero “toda actividad que pueda alterar los elementos y la dinámica de los ecosistemas del Parque Nacional”; de esta prohibición únicamente se excluyen determinadas actividades tradicionales que se someten a regulación: “el ejercicio de los usos tradicionales en cada caso, de la actividad agraria, del agua, aprovechamiento cinegético del conejo silvestre; las actividades de regeneración, así como el uso a que deban destinarse las instalaciones existentes, serán reguladas por el plan rector de uso y gestión”.

limitaciones a las actividades mineras. Sobre ello se pronunció el Tribunal Constitucional en dos Sentencias que sentaron la doctrina en la materia: la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, y la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

En el primero de dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la totalidad de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. La Sentencia comenzó por negar que fuera una prioridad absoluta el fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente, y consideró por ello que la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo normativo de la legislación básica estatal y el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental legitimaba al Parlamento de Cataluña para imponer requisitos y cargas dirigidos a proteger el medio ambiente, siempre que “esas cargas o requisitos no alterasen el ordenamiento básico minero, fueran razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebrantasen el principio de solidaridad fijado en la Constitución”.

En el caso planteado, y por ausencia de esa proporcionalidad, la Sentencia declaró ser contraria a la Carta Magna la prohibición, en todos los espacios de especial interés natural y con carácter general, de las actividades extractivas de las secciones C y D. Dice así la Sentencia 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, sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios (...). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario”. De conformidad con esta doctrina del Tribunal Constitucional, cuando se plantea en cada caso concreto el conflicto entre la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero es obligado ponderar la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera y el daño que ésta pueda producir al medio ambiente, con el fin de lograr una adecuada armonización de los bienes constitucionales en juego, resultando en todo contrario al ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético el establecimiento de prohibiciones de la actividad minera genéricas, absolutas e incondicionadas.

Esta doctrina fue reiterada en el segundo de los pronunciamientos citados (STC 170/1989, de 19 de octubre), por el que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1986, de la Comunidad de Madrid, de creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. En este caso,

a diferencia del anterior, el Tribunal Constitucional respaldó la legalidad del artículo 14.2.c) de la ley autonómica, que prohibía las actividades extractivas y de cantería en las zonas declaradas de reserva natural, porque en este supuesto la prohibición se limitaba a unos terrenos muy concretos y se consideró proporcionada al fin ambiental perseguido.

Desde entonces, un elevado número de sentencias del Tribunal Constitucional reiteraron esta doctrina<sup>3</sup>, y, por lo que respecta a los instrumentos de ordenación de los Parques, se incorporó a la Ley de Minas por la Ley 12/2007, de 12 de julio, que añadió un precepto en virtud 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” (artículo ciento veintidós)<sup>4</sup>.

Este principio general ha sido aplicado asimismo por el Tribunal Supremo cuando ha tenido que controlar los instrumentos de ordenación, declarando que cualquier prohibición establecida en ellos sobre actividades incluidas en la Ley de Minas “tendrá que ser motivada y no podrá ser de carácter genérico” (STS de 3 de noviembre de 2010 –rec. 5294/2007–, y de 14 de febrero de 2012 –rec. 1049/2008).

Un pronunciamiento interesante en este sentido es el contenido en la STS 2870/2013, de 22 de mayo (Nº de Recurso 5892/2009), que resolvió el recurso de casación contra una sentencia que desestimó el recurso contra el Decreto 4/2004, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (“PORN” en adelante) y el Plan Rector del Uso y Gestión (“PRUG” en adelante) del Parque Natural de las Sierras Subbéticas. La Sentencia confirma el pronunciamiento de la Sala de instancia, que consideró razonable que en la zona de reserva se prohibiese la extracción minera por suponer una mínima parte de la superficie total del Parque Natural. En concreto, el Tribunal Supremo declaró la legalidad de la calificación prevista por el PORN del Parque Natural de las Sierras Subbéticas impugnado para la formación cárstica “El Lapiaz de los Lanchares”, que calificó como zona de reserva, por considerar que el PORN no contenía una prohibición absoluta de la actividad minera sino que se limitaba a la zona de mayor valor medioambiental e incompatible, por ello, con las actividades

---

<sup>3</sup> Entre otras, SSTC 102/1995, de 26 de junio; 33/2005, de 17 de febrero; 69/2013, de 14 de marzo; 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre.

<sup>4</sup> Así lo reiteran algunas leyes autonómicas. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 14.2 de la Ley 3/2008 de Ordenación de la Minería de Galicia: “Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en la presente ley habrá de ser motivada, no pudiendo ser de carácter genérico”.

extractivas en cuanto en esta área su “destrucción en superficie es prácticamente irreversible”.

## **2. RÉGIMEN LEGAL DE LAS PROHIBICIONES O RESTRICCIONES DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Como hemos adelantado, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y aplicada por el art. 122 de la Ley de Minas a los instrumentos de ordenación, cualquier prohibición de las actividades mineras deberá ser motivada y no podrá tener un carácter genérico. Pasamos ahora a exponer ahora algunos aspectos relevantes del régimen jurídico de las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en aras de la protección del medio ambiente en los espacios naturales protegidos.

### **2.1. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: tipos de espacios naturales protegidos y directrices sobre su régimen jurídico**

La actual Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (“Ley 42/2007” en adelante), contiene una clasificación de las figuras de espacios naturales protegidos y, por lo que aquí interesa, establece unas directrices sobre la posibilidad de limitar en ellos las actividades económicas. Dice así la ley: a) en los Parques “*se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que han justificado su creación*” (como es el caso, sin duda, de las actividades mineras); b) en las Reservas Naturales “*estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger*”; c) en los Monumentos Naturales “*estará limitada la explotación de recursos, salvo cuando esta explotación sea plenamente coherente con la conservación de los valores que se pretenden proteger, conforme a lo establecido en sus normas de declaración o gestión, o en aquellos casos en que, por razones de investigación o conservación o por tratarse de actividades económicas compatibles con mínimo impacto y que contribuyan al bienestar socioeconómico o de la población se permita dicha explotación, previa la pertinente autorización administrativa*”; d) por último, en los Paisajes Protegidos, que en muchos casos son el resultado de la interacción entre el hombre y la naturaleza (como ocurre, p.ej., en los paisajes agrarios), la ley no establece ninguna limitación *a priori* de las actividades económicas.

Interesa señalar que la concreción de estas directrices en cada espacio natural protegido corresponde a las Comunidades Autónomas, que son las

competentes para la declaración y gestión de los espacios naturales con la única excepción de las determinaciones contenidas en la Ley de Parques Nacionales a las que haremos referencia a continuación. Corresponde asimismo al Estado la declaración y gestión de las Áreas Marinas Protegidas (la declaración se hace mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente), salvo en el supuesto en que «exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente», en cuyo caso la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma que gestione el espacio natural terrestre (art. 37). En este trabajo nos limitaremos a analizar las limitaciones a las actividades mineras en los espacios terrestres.

## **2.2. La prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales**

Los Parques Nacionales pueden considerarse como una categoría específica de los parques naturales, que tienen su regulación propia en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Hoy en día, la singularidad de esta figura jurídica de protección radica en que se considera que concurre un interés general del Estado en su conservación, y para ello deben cumplirse una serie de condiciones que precisa la Ley, relativas a la importancia del ecosistema, a su extensión mínima (25.000 has.), a la continuidad territorial de su superficie, y a la ausencia de explotaciones o de terrenos urbanizados o susceptibles de serlo. Este interés general del Estado justifica que la declaración de estos Parques se haga mediante ley estatal (aunque condicionada a la necesidad de la aprobación inicial de la propuesta de declaración por la Comunidad Autónoma o las CCAA en cuyo territorio se encuentre situado), y que se establezcan también, por medio de leyes y directrices estatales, las normas básicas para su protección.

Este régimen de protección es singularmente estricto, en consonancia con la especial relevancia de los valores ecológicos que justifican su declaración, lo que lleva a la Ley a declarar la incompatibilidad con cualquier actividad minera. Es más: esta incompatibilidad absoluta se configura como uno de los requerimientos territoriales para que un área pueda ser declarada Parque Nacional. Así resulta del art. 6 de la Ley, que enuncia como uno de los “requisitos que deber reunir un espacio para que pueda ser declarado parque nacional”, el que “no podrá contener actividades extractivas o explotaciones de áridos, arenas o minerales”.

### 2.3. El régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad configura el “espacio protegido Red Natura 2000” como una categoría de espacio protegido con una denominación específica, situándolo fuera, de manera explícita, de las categorías y de las regulaciones previstas para las demás categorías de espacios naturales protegidos. De forma resumida, siguiendo la exposición de B. LOZANO CUTANDA, podemos definir la conocida como «Red Natura 2000» como una red ecológica europea de zonas especiales de conservación, creada por la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres («Directiva Hábitat») y que, de acuerdo con esta directiva, está compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en su anexo I y de hábitats de especies que figuran en su anexo II, incluyendo asimismo las zonas de especial protección de las aves (ZEPAS) designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres («Directiva Aves»)<sup>5</sup>. La finalidad de esta red ecológica europea es garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

Actualmente, la regulación en España de los espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 se contiene, a nivel de legislación básica estatal, en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en determinados preceptos del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre (por el que se desarrollaba la anterior ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), en cuanto no han sido sustituidos ni derogados por dicha ley. Como legislación básica que afecta a la Red Natura 2000 debe considerarse también la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, Ley de Evaluación Ambiental), en cuanto constituye la norma que aplica el régimen singular de evaluación de impacto ambiental, especialmente riguroso, previsto en la Directiva Hábitat para estos espacios.

Las zonas que integran la Red Natura 2000 se configuran en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como «espacios protegidos con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000», con «el alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación», en el respeto, claro está, de los requisitos básicos de protección impuestos por el derecho

---

<sup>5</sup> B. LOZANO CUTANDA, Capítulo sobre “La planificación como técnica de protección ambiental” en la obra, de la que es coautora con A. LAGO CANDEIRA y L.F. LÓPEZ ÁLVARES, *Tratado de Derecho Ambiental*, CEF, Madrid, 2014, págs.. 557 y ss.

comunitario (fijados en el art. 6 de la Directiva Hábitat y en el art. 4 de la Directiva Aves) que reproduce la ley, y de conformidad con las orientaciones fijadas por el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (aprobado por RD 1274/2011, de 16 de septiembre, para el periodo 2012-2017). De esta forma, se deja a las Comunidades Autónomas la fijación de las medidas de conservación necesarias para que se cumpla con el deber comunitario de transformar los “Lugares de Importancia Comunitaria” (LIC) en “Zonas de Especial Protección” (ZEC). Los planes de protección que aplican las Comunidades Autónomas a los LIC varían mucho de unas a otras, comenzando porque en algunos casos se aprueban planes de protección *ad hoc* y en otros se aplica a estos lugares una figura preexistente de espacio natural protegido, y continuando porque los objetivos y las medidas de conservación aplicados alcanzan también muy distintos grados de efectividad en las distintas autonomías<sup>6</sup>. Habrá que acudir, por tanto, a cada regulación autonómica para determinar cuál es el régimen de protección que se otorga a la Red Natura 2000 y si dicho régimen excluye por completo o no a las actividades de la minería, lo cual excede del objeto de este trabajo.

Pero, con independencia del régimen de protección que cada Comunidad Autónoma otorgue a los lugares de la Red Natura 2000, tanto la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 46.4) como la Ley de Evaluación Ambiental (disposición adicional séptima), establecen, en transposición del art. 6 de la Directiva Hábitat, que cualquier plan, programa o proyecto que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio. Esta evaluación se integra dentro de los procedimientos de evaluación ambiental regulados con carácter general por la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, sin ninguna indicación específica más allá de las contenidas en su disposición Adicional séptima, lo que constituye, como ha señalado en alguna ocasión el Tribunal Supremo, una transposición incompleta de la Directiva Hábitat al no precisarse los requerimientos que, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, exige la “adecuada evaluación” de aquellos planes, programas y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a la Red Natura 2000<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> *Vid.* el análisis comparativo que ofrece el documento elaborado por WWF “Naturómetro 2016: Evaluación de la calidad de los planes de gestión de Red Natura 2000 en España”, accesible en Internet.

<sup>7</sup> *Vid.*, M<sup>a</sup>. S. GALLEGO BERNAD, *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/BirdLife, 2015 (accesible en Internet). Se trata de una de las obras más completas sobre la protección jurídica de la Red Natura 2000 y, por lo que respecta a las referencias del Tribunal Supremo sobre la incompleta transposición de la

Lo que ninguna duda ofrece es su amplísimo ámbito de aplicación, pues tanto en los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como en las ZEC y las Zonas de especial protección de las Aves (ZEPA), “cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies y hábitats de los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar (...). A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar (...) los órganos competentes (...) solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública” (art. 46.4 de la Ley 42/2007).

A efectos de la evaluación ambiental de las zonas que integran Red Natura 2000 en relación con las explotaciones mineras resulta, por tanto, importante discernir cuando estamos ante una afección “apreciable”. Esta cuestión, como pone de relieve D. DEL CASTILLO, debe abordarse a la luz de la jurisprudencia existente, en especial de la emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>8</sup>.

Y el resultado de esta jurisprudencia es, como señala este autor, una “presunción de afección significativa de todo plan o proyecto planteado cuando el mismo pueda comprometer los objetivos de conservación del espacio integrante de la Red Natura 2000”. Así resulta de la Sentencia del TJCE de 7 de septiembre de 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y otros* (asunto C-127/2002). En ella leemos: “(...) no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación del lugar”, y “a la inversa, debe considerarse necesariamente que tal plan o proyecto puede afectar de manera significativa el lugar de que se trate, cuando puede comprometer los objetivos de conservación de éste”.

El carácter “apreciable” o “significativo” de la afectación que causa el plan o proyecto en los objetivos de conservación es algo que habrá de determinarse caso por caso, en particular, como señala esta Sentencia del TJUE, “a la luz de

---

Directiva Hábitat en nuestro país, cita, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2011 (rec. 2247/2007).

<sup>8</sup> *Vid.*, D. DEL CASTILLO MORA, “Las tensiones entre minería y espacios naturales protegidos: su consideración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96/2016, págs. 167 y ss.

las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto”.

Esta doctrina del TJUE sobre la necesaria evaluación ambiental de los planes o proyectos que afecten a los espacios de la Red Natura 2000 reviste relevancia para los planes o proyectos de actividades mineras. Y ello a pesar de que la evaluación ambiental previa para cualquier actividad minera autorizable en un espacio natural protegido -como son las ZEC de la Red Natura 2000- resulta en todo caso necesaria, aunque no esté prevista en el instrumento de ordenación, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. En efecto, esta ley exige someter a evaluación de impacto ambiental ordinaria cualquier proyecto de “explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y normativa complementaria” cuando el proyecto se emplace en un espacio natural protegido (Grupo 9 del Anexo I).

Pero lo relevante, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, es que la protección que otorga la Directiva Hábitat va más allá de esta previsión legal, dado que para la Red Natura 2000 basta con *la cercanía de un proyecto a la zona ZEC o ZEPA* para que deban evaluarse las presiones que puede ejercer la actividad sobre la Red Natura 2000, aunque sea externa, sobre los hábitats y las especies situadas en estos espacios de la Red Natura. Cabe destacar, en este sentido, la STJUE de 24 de noviembre de 2011, *Comisión c. España* (C-404/09), en la que se declara que no se había realizado una adecuada evaluación del art. 6.3 de la Directiva Hábitats, entre otros motivos, porque “con respecto a la explotación de “Nueva Julia”, la evaluación no incluye información alguna sobre las dos especies más problemáticas, el urogallo y el oso pardo. Es evidente que los efectos de esta explotación situada fuera del LIC pueden notarse a varios kilómetros de distancia y, por lo tanto, podrían afectar a los hábitats y especies situados dentro de los límites del LIC. Sin embargo, esta posibilidad no parece haberse tenido en cuenta”.

Esta doctrina de la jurisprudencia europea ha sido acogida por nuestros tribunales, pudiéndose citar en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2017 (rec. de 1137/2014), que desestima el recurso de casación contra la Sentencia del TSJ de Castilla y León que anuló la autorización del parque eólico “Espina” por estimar que la declaración de impacto ambiental era incompleta al no haberse evaluado su incidencia en una especie de ave (urogallo) situada en una ZEPA situada en sus proximidades. Dice así la Sentencia: “La existencia del LIC y de la ZEPA obliga, pues a la Administración a evaluar el impacto que el parque eólico tiene en la especie que justifica tales declaraciones de LIC y ZEPA en la medida en que existan

datos que permitan fundadamente pensar en una posible o potencial afectación”.

Resulta por tanto necesario que la evaluación ambiental de los proyectos se lleve a cabo en todas aquellas explotaciones mineras que, aun no estando situadas en el interior de un lugar de la Red Natura 2000, sean susceptibles de afectar a dicho lugar.

Incluso, como pone de relieve la doctrina<sup>9</sup>, la adecuada evaluación debe llevarse a cabo aun *no existiendo certeza sino mera probabilidad* de efectos apreciables de un plan o proyecto sobre un espacio de la Red Natura 2000. Así lo ha reiterado el TJUE, siendo destacable, en este sentido, la Sentencia de 13 de diciembre de 2007, *Comisión C. Irlanda* (asunto C-418/04), en la que se afirma que “teniendo en cuenta, en particular, el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, constituye una de las bases de la política de un grado de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables” (párrafo 254).

De esta forma, concluye la doctrina que, conforme a una reiterada jurisprudencia del TJUE, “la Directiva Hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe *desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable*” (véanse, en este sentido, las Sentencias del TJUE de 7 de septiembre de 2004, *Mar de Wadden* –asunto C-127/02-; de 20 de octubre de 2005, *Comisión c. Reino Unido* –asunto C-6/04-; y de 13 de diciembre de 2007, *Comisión c. Irlanda* –asunto C-418/04-)”<sup>10</sup>.

En aquellos casos en los que los resultados de la evaluación realizada sean negativos o existan dudas, el plan o proyecto no podrá realizarse salvo en el supuesto extraordinario regulado en el art. 6, apartado 4, primer párrafo de la Directiva, incorporado a nuestro Derecho por el número 5 del art. 46 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Conforme esta previsión, únicamente cuando concurren “razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica” declaradas por ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y “a falta de soluciones alternativas”, el plan,

---

<sup>9</sup> *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y Análisis Jurisprudencial*, cit., pp. 257 y ss.

<sup>10</sup> *Ob. ult. cit.*, pp. 257 y 258.

programa o proyecto podrá realizarse, en cuyo caso las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida. El art. 45 de la Ley del Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad dispone que, en todo caso, que las “medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea”.

Un ejemplo de la aplicación de estos preceptos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo lo tenemos en la STS de 25 de mayo de 2010 (Nº de Recurso 2185/2006), que confirma íntegramente la sentencia del TSJ de Madrid que anuló el Decreto 131/2001, del Consejo de Gobierno de la Comunidad, por el que se declaró la prevalencia del interés general de la actividad minera de explotación de granito en terrenos de propiedad municipal, incluido en el catálogo de montes de utilidad pública. La declaración de impacto ambiental emitida con ocasión del proyecto fue negativa por la afección de los valores ambientales del monte, que se incluía en una ZEPA, y formaba parte de la propuesta de lista regional de lugares de importancia comunitaria. La anulación del decreto fue confirmada por el Tribunal Supremo, que declaró que en el ejercicio de tal potestad se había producido una clara y evidente infracción de la normativa medioambiental nacional y europea por varios motivos: por la manifiesta insuficiencia de las medidas compensatorias adoptadas; por la infracción de lo dispuesto en el artículo 6.4 apartado segundo de la Directiva hábitat al no concurrir razones imperiosas de interés público de primer orden que permitiesen autorizar la explotación; y por haberse omitido la previa consulta a la Comisión Europea.

Con el mismo criterio de prevalencia ambiental, la Sentencia del Tribunal Supremo 851/2016, de 2 marzo 2016, (nº de recurso 1960/2014), declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la denegación de la solicitud de autorización de explotación de recursos de la Sección A) en un terreno en el que había solapamiento del proyecto de explotación con una ZEPA, considerada hábitat de especies catalogadas, y en el que constaba en el expediente una declaración de impacto ambiental negativa. El Tribunal considera que no habiendo “(...) *ni error en la valoración, ni que ésta sea irracional, ni contraria a la lógica, razón o sana crítica*”, la protección otorgada a las aves que anidan en la zona resultaba incompatible con la actividad extractiva.

#### **2.4. Las restricciones a las actividades mineras en las leyes e instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas**

Las leyes autonómicas de espacios naturales protegidos concretan - normalmente mediante los planes de ordenación de los recursos naturales

(PORN) pero en algún caso directamente-, el régimen aplicable a los aprovechamientos mineros en los espacios naturales protegidos. En algunos casos, además, amplían el catálogo de espacios naturales recogido en la Ley de Protección de la Naturaleza y de la Biodiversidad, creando nuevas tipologías de espacios protegidos a los que aplican un régimen de protección singular.

Lo primero que conviene señalar es que son excepcionales las leyes autonómicas reguladoras de los espacios naturales que llevan a cabo por sí mismas la regulación de los aprovechamientos mineros que se permiten en los espacios naturales; lo normal es que se remita esta función al instrumento de planificación ecológica. Resulta en este sentido excepcional, por lo detallada, la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, que regula directamente el “*régimen específico de protección de cada Espacio Natural*”. Esta ley contempla, junto a las figuras de los Parques Naturales y las Reservas Naturales (que coinciden con las equivalentes de legislación básica estatal), otras figuras, como son: las Reservas Integrales (espacios de extensión reducida y de excepcional interés ecológico a los que se otorga una protección reforzada); los Enclaves Naturales (en los que se permiten actividades “debidamente ordenadas” que sean compatibles con sus valores ecológicos); las Áreas naturales recreativas; los Monumentos naturales y los Paisajes protegidos. Pues bien, la propia Ley contiene las que denomina limitaciones con carácter de “mínimas y básicas” para los distintos regímenes de protección de los espacios naturales protegidos, sin perjuicio de que sus normas de declaración o instrumentos de planificación puedan introducir mayores restricciones (art. 6). En concreto, y por lo que aquí interesa, las limitaciones que afectan a la minería son las siguientes:

- a) En las Reservas integrales se prohíben todas las actividades y, por supuesto, también las mineras, con excepción de las científicas y divulgativas, que podrán autorizarse (art. 10).
- b) En las Reservas naturales se prohíben todas las acciones que impliquen movimientos de tierra, salvo las que sean necesarias para proteger la integridad del lugar, lo que supone *de facto* excluir las actividades mineras.
- c) En los Enclaves naturales y en las Áreas naturales recreativas quedan prohibidas la extracción de gravas y arenas y las canteras, además de otros tipos de actividades, quedando las demás sometidas a autorización según su compatibilidad con el régimen de protección y la legislación específica aplicable.
- d) Por último, en los Monumentos naturales y en los Paisajes protegidos el régimen de protección se determinará en el correspondiente

instrumento de declaración del espacio, y en los Parques naturales en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, teniendo en cuenta que esta última figura puede incluir, a su vez, en su ámbito territorial alguna de sus anteriores categorías [art. 3.1.G)].

Otra Ley que contiene también una determinación concreta de las restricciones aplicables a los espacios protegidos es la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura. Esta norma considera usos incompatibles en los espacios naturales declarados protegidos “los usos y actividades establecidos en el instrumento de planeamiento correspondiente no acordes con las finalidades de protección de cada Espacio Natural” y, a continuación, precisa determinados usos y actividades que tendrán, en particular, la consideración de incompatibles, entre los que se incluyen “la extracción de áridos e instalación de canteras” [art. 46 k)].

Por último, cabe citar el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. La clasificación por esta Ley de los espacios naturales protegidos introduce alguna matización en las categorías de la legislación básica expuestas. Así, a la categoría de Parque natural se añade la de los “biotopos protegidos” que engloba los espacios que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Además, se añade la figura del “Árbol singular” (pensando, sin duda, en el árbol de Guernica), y se consideran asimismo como una categoría de espacio natural protegido las zonas o lugares incluidos en la Red Europea Natura 2000. Por lo que respecta a las actividades extractivas, la Ley dispone en el art. 19 que “dentro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección se prohibirán las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen” (art 19.4). Se consagra así un “principio de incompatibilidad” de las actividades mineras con los espacios protegidos, si bien a continuación se precisa serán los instrumentos de planificación y/o gestión de cada espacio natural protegido los que determinen dicha incompatibilidad, motivando adecuadamente la citada incompatibilidad y los criterios de protección de dichos espacios y de sus zonas de afección.

Por lo general, como hemos adelantado, las leyes defieren a los instrumentos de planificación la determinación de las limitaciones a la actividad extractiva. Cuando se hace así, la jurisprudencia ha declarado que los instrumentos adecuados para ello son los planes de ordenación ambiental o urbanística. Así lo afirmó el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de noviembre de 2010 (nº de recurso 5294/2007), en la que declaró nula la prohibición total de extracciones mineras contenidas en unas Directrices de Ordenación de

Ámbito Subregional (de Segovia y su entorno), “por haber sido tales ordenaciones acordadas a través de este instrumento de ordenación del territorio en lugar de haber utilizado la Administración su potestad de planeamiento urbanístico o ambiental, al amparo de las leyes que así lo preveían, mediante la correcta tramitación del correspondientes 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 excluidas las actividades extractivas mineras”.

Veamos a continuación algunos ejemplos del régimen jurídico que han aplicado las Comunidades Autónomas a las restricciones mineras en los espacios naturales protegidos.

En Castilla- la Mancha, la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza se limita a remitir *in totum* las prohibiciones o limitaciones de actividades económicas a los instrumentos de ordenación, disponiendo que “en cada espacio natural protegido, independientemente de la categoría que le asigne su declaración, la normativa que regule su uso y aprovechamiento deberá garantizar la protección de sus diferentes recursos naturales, pudiendo limitar o prohibir los usos y actividades que supongan un riesgo o provoquen daños sobre aquéllos” (art. 49). Interesa señalar que esta Ley añade, a las categorías de espacios protegidos la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad dos más: las “microrreservas”, que se configuran como espacios naturales de pequeño tamaño sometidos a un régimen de “protección estricta” y los “parajes naturales”, que son una figura residual, en cuanto engloban espacios cuyas características no se correspondan con las asignadas a las demás categorías pero que, “en razón a su interés ecológico, paisajístico o recreativo, sea preciso adoptar disposiciones especiales de protección de sus recursos naturales de forma compatible con el ejercicio ordenado de las actividades tradicionales y del uso público no consuntivo del medio natural” (arts. 43 y 47 respectivamente).

En Andalucía, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, además de las figuras de espacios protegidos establecidas en la Ley 42/2007 crea tres regímenes específicos de protección: los Parajes naturales, los Parques periurbanos y las Reservas naturales concertadas. De estas tres figuras, la de los Parques periurbanos -situados como su nombre indica en las proximidades de un núcleo urbano y cuyo objetivo es que se utilicen para las “*necesidades recreativas de las poblaciones*”-, es la que mayor flexibilidad ofrece para la autorización de actividades económicas, incluso de carácter minero, pues su art. 14 establece que “el aprovechamiento de los recursos naturales de los parques periurbanos requerirá, previa autorización de la Agencia de Medio Ambiente, que la

otorgará siempre que sea compatible con la función recreativa de éstos y con su régimen de protección”. Los Parques Naturales son, sin duda, la “figura estrella” de espacio natural protegido y en relación a ella la Ley remite a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales la determinación del “régimen de actividades” (art. 13.1).

En la Comunidad Valenciana, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, al regular el régimen general de estos espacios añade a las categorías generales la de los “Parajes naturales municipales” que abarca “las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales”. En estos Parajes Naturales se excluye la posibilidad de “la utilización urbanística de sus terrenos” y respecto del resto de actividades la Ley dispone que únicamente se admitirán los usos y actividades compatibles con las finalidades que motivaron su declaración. Del mismo modo, para las demás categorías de espacios protegidos el art. 20 prevé que “la utilización de los bienes incluidos en el ámbito de los espacios naturales protegidos se realizará de manera que resulte compatible con la protección, conservación y mejora de los mismos”, remitiendo de nuevo a los instrumentos de planificación la concreción de las restricciones.

Del mismo modo, la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León remite el régimen de protección concreto de cada figura bien a su norma de declaración o bien a su instrumento de ordenación.

Estas leyes autonómicas no precisan, por tanto, cuáles son las actividades permitidas en cada figura de protección, siendo preciso acudir para determinarlo a las leyes de declaración o/y a los instrumentos de planificación. Aunque excedería del objeto de este trabajo analizar en concreto cuál es el régimen de las actividades mineras en los distintos espacios protegidos de cada Comunidad Autónoma, podemos destacar algunos aspectos comunes relativos a la figura de los Parques Naturales, que es normalmente la dotada de mayor protección ambiental.

En primer lugar, cuando los PORN llevan a cabo una zonificación del Parque normalmente se consideran incompatibles las actividades mineras en las superficies calificadas como de valor ambiental “muy alto” o zonas de protección especial<sup>11</sup>, si bien no es infrecuente que se respeten las actividades mineras preexistentes (aunque excluidas de la posibilidad de renovación)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Vid.*, p.ej., la Ley 1/2000, de 6 de abril de 2000, por la que se declara el Parque Natural del Alto Tajo (en Castilla-La Mancha), en cuyo Anexo 2.4 indica los usos, aprovechamientos y actividades prohibidos, entre los que se incluyen: los “Aprovechamiento de recursos mineros sobre zonas calificadas con valor ambiental global

En otros casos, los PORN prohíben la actividad minera en todo el territorio del Parque Natural pero respetando los aprovechamientos legales preexistentes<sup>13</sup>. Esta prohibición puede extenderse incluso a las áreas de menor protección del parque (como ocurre, por ejemplo, con la prohibición *de facto* de actividades extractivas en las zonas agrícolas del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas<sup>14</sup>). También encontramos casos en

---

"alto" fuera de las áreas gravadas por concesiones o autorizaciones de explotación a la entrada en vigor de este Plan; los aprovechamientos de recursos mineros sobre zonas calificadas con valor ambiental global "alto" fuera de las áreas gravadas por concesiones o autorizaciones de explotación a la entrada en vigor de este Plan. Se exceptúan de estas prohibiciones el aprovechamiento de las aguas minerales y termales, actividad sujeta a evaluación del impacto ambiental, así como el aprovechamiento de recursos sobre los que el Estado haya efectuado reservas a su favor o pertenezcan a la sección D.

En el mismo sentido, el Decreto 215/2010, de 28 de septiembre de 2010, por el que se aprueba el PORN de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, declara en su artículo 5.2, para la zona de protección especial del parque natural (pico del lobo-hayedo de tejera negra) que se consideran usos, aprovechamientos y actividades incompatibles “las explotaciones de recursos minerales o edáficos, los movimientos de tierras, y cualquier otra actuación que altere el suelo o la roca. Las explotaciones de aguas minero-medicinales”.

<sup>12</sup> Así, p.ej., ocurre en el Parque de Picos de Europa. El Decreto 9/1994, de 20 de enero, por el que se aprueba el PORN de Picos de Europa dispone lo siguiente para las “Zonas de Reserva y Zonas de Uso Limitado” (art. 41): “sin perjuicio de los derechos vigentes, que se respetarán, pero no se prorrogarán, las actividades extractivas tanto a cielo abierto como de interior estarán prohibidas, así como la apertura de calicatas, las prospecciones y los sondeos propios de las actividades de investigación minera”.

<sup>13</sup> Este suele ser el caso en los parques naturales de Andalucía. Véase, en este sentido, entre otros, el PORN del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (aprobado por Decreto 210/2003, de 15 de julio), que únicamente permite la autorización de nuevas explotaciones mineras en el interior del Parque cuando “existan derechos mineros anteriores a la declaración del Parque Natural” (art. 5.3.9. sobre “otros usos y actividades”). En la Comunidad Valenciana encontramos también un ejemplo de prohibición general de actividades mineras con excepción de las preexistentes o en trámite en el Decreto 42/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se aprueba el PORN del Turia (Artículo 60 sobre actividades extractivas mineras).

<sup>14</sup> *Vid.* el PORN del Parque Natural de la Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999, de 15 de noviembre, que únicamente permite la continuidad de las explotaciones que “cuenten con autorización antes de la aprobación de este Plan en los términos previstos en la correspondiente concesión o autorización” (art. 22). En cambio, para las nuevas autorizaciones de actividades extractivas “se restringirán a las necesarias para cubrir las demandas de materiales de las poblaciones internas y las necesidades de mejora de las infraestructuras públicas”. En el título VI se establecen las cinco áreas indicativas para la ubicación de estas limitadas actividades extractivas (áreas de reserva, áreas de interés ecológico-forestal, áreas de recuperación, espacios abiertos y áreas agrícolas), quedando prohibidas expresamente en las tres primeras zonas. Pero en los espacios abiertos y en las áreas agrícolas estas explotaciones también se limitan, en cuanto en los primeros se declara incompatible “cualquier actividad que suponga una degradación de las características geomorfológicas y paisajísticas de estos espacios”, y en los segundos se

los que únicamente se prohíben las explotaciones a cielo abierto, con la misma excepción de las ya autorizadas<sup>15</sup>.

En otros Parques Naturales, los PORN permiten las actividades extractivas en las zonas de menor protección ambiental<sup>16</sup> o bien en la totalidad de su territorio, sometidas siempre a previa evaluación ambiental. Interesa recordar que en todo caso, como ya hemos señalado, la evaluación ambiental previa para cualquier actividad autorizable en un parque natural resultará siempre aplicable, aunque no estuviera prevista en el PORN, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Lo que sí hacen algunas normas ambientales es especificar el alcance de la evaluación para evitar cualquier posible interpretación restrictiva; así lo hace, por ejemplo, el ya citado Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, cuyo art. 19 señala que “en todo caso, en los supuestos en los que estas actividades puedan ser compatibles con los valores ambientales que se protegen, los proyectos para actividades extractivas en espacios naturales protegidos se someterán en su integridad, tanto las labores extractivas propiamente dichas como las instalaciones previstas, a la preceptiva evaluación de impacto ambiental individualizada, la cual incluirá todos los trabajos necesarios para la reposición a la situación anterior y la recuperación de los valores ambientales preexistentes”.

En algunos Parques Naturales, por último, para que las actividades extractivas resulten tolerables no solo han de situarse en las zonas de menor protección

---

prohíbe “(...) cualquier actuación que contribuya a deteriorar los recursos edáficos” (de los suelos), de lo que resulta en la práctica la proscripción de las actividades mineras.

<sup>15</sup> Este es el caso, p.ej., del Decreto 76/2001, de 2 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el PORN de la Sierra de Mariola. Conforme a su art. 33, dedicado a las actividades extractivas y mineras, “no se permiten las explotaciones mineras realizadas a cielo abierto en todo el ámbito del PORN excepto aquellas que se encuentren debidamente autorizadas a la entrada en vigor del PORN”.

<sup>16</sup> Así. p.ej., en el PORN del Parque Natural del Alto Tajo, al que ya hemos hecho referencia, el Anejo 2 declara que “se someten al régimen de evaluación de impacto ambiental establecido por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental, los usos, aprovechamientos y actividades relacionados a continuación: -Nuevos proyectos y solicitudes de explotación de recursos mineros, incluida la explotación de áridos sobre cauces fluviales, y la ampliación de los vigentes, en ambos casos cuando afecten a zonas calificadas en el Plan como “sin valores ambientales significativos”, así como cuando afecten a superficies calificadas con valor ambiental global "alto" que se encuentren a su vez incluidas dentro del perímetro de alguna concesión minera preexistente a la aprobación del Plan de Ordenación. - Nuevas instalaciones para preparación, concentración, tratamiento o beneficio del mineral o la ampliación de las existentes, en ambos casos sobre superficies calificadas en el Plan "sin valores ambientales significativos”.

sino que además solo pueden realizarse con fines de aprovechamiento vecinal<sup>17</sup>.

Interesa señalar que, además de las limitaciones aplicables en los espacios naturales protegidos, alrededor de estos espacios algunas leyes autonómicas declaran las denominadas “Zonas periféricas de protección”, que no son una figura de espacio natural protegido *strictu sensu* sino áreas colindantes o contiguas con uno de ellos, normalmente los Parques Naturales, y que, para reforzar su protección, están dotadas también de un régimen jurídico singular que puede conllevar limitaciones a los usos y actividades<sup>18</sup>. La delimitación de la zona periférica de protección se lleva a cabo por la norma de declaración del espacio natural, que a veces contiene también su régimen jurídico y en otros casos lo defiere a los instrumentos de planificación.

En el caso de los Parques Nacionales, la Ley 30/2014, al igual que las normas que la precedieron, dispone que será la ley de declaración del parque la que establecerá “el ámbito territorial de su zona periférica de protección con descripción de sus límites geográficos y el régimen jurídico aplicable, al objeto de prevenir posibles impactos en el parque procedentes del exterior”. Pues bien, las distintas leyes de declaración de los parques nacionales han fijado en sus respectivos espacios zonas periféricas de protección, en las que solo se permiten los usos y aprovechamientos tradicionales existentes que sean compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio

---

<sup>17</sup> Así ocurre en el Parque Natural de los Picos de Europa ya citado. El PORN establece así que en las Zonas de Uso Compatible “se permitirán exclusivamente actividades extractivas con fines de aprovechamiento vecinal. Para su autorización se requerirá informe favorable de la Administración del Espacio Natural. El solicitante deberá justificar el carácter vecinal del aprovechamiento y de su utilización, así como demostrar la necesidad del emplazamiento seleccionado, la ausencia de otras alternativas y garantizar la restauración de los espacios degradados por su actividad”. En el mismo sentido, puede citarse el Decreto 215/2010, de 28 de septiembre de 2010, por el que se aprueba el PORN de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara. En el Capítulo 5. “Régimen general de los usos y actividades” incluye como usos, aprovechamientos y actividades autorizables los siguientes: “26) el aprovechamiento de tierras, piedras y áridos para uso vecinal y pequeñas obras de carácter municipal, en zonas donde no se vea afectado ningún recurso natural protegido, y con un volumen de extracción anual inferior a 200 m<sup>3</sup>. 27) El aprovechamiento de aguas minerales y termales. (...)”. En similares términos se pronuncia el Decreto 204/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara (artículo 11.2.).

<sup>18</sup> De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, la zona periférica de protección es “el espacio marítimo o terrestre exterior, continuo y colindante a un parque nacional, dotado de un régimen jurídico propio destinado a proyectar los valores del parque en su entorno y amortiguar los impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior sobre el interior del parque nacional”.

natural para evitar los posibles impactos ecológicos y paisajísticos procedentes del exterior. No se permiten así, y deberán eliminarse, todos los usos y actividades que alteren o pongan en peligro el equilibrio de los ecosistemas o la integridad de sus componentes físicos y biológicos así como la explotación de los recursos naturales que provoque la alteración de su entidad ecológica, geomorfológica y paisajística; en algunos casos se prohíbe, en particular, la explotación y extracción de minería y áridos o de actividades extractivas.

En las Comunidades Autónomas es también la regla que las leyes reguladoras de los espacios protegidos remitan el régimen jurídico de sus zonas periféricas de protección a las normas que los declaren o a los instrumentos de planificación. De nuevo, una excepción es la Ley Foral 9/1996, de Espacios Naturales de Navarra, que, tras reconocer la posibilidad de establecer una zona periférica de protección -mediante Ley Foral en caso de las reservas Integrales y reservas naturales o por el Gobierno para los enclaves naturales -, regula en su art. 18 el régimen de actividades y usos en el interior de estas zonas; se trata de un régimen muy estricto en el que no se permiten las actividades extractivas.

En las demás Comunidades Autónomas son las leyes de declaración o los instrumentos de ordenación de los parques o reservas naturales los que regulan el régimen jurídico de las zonas periféricas de protección. Por regla general, sí se permiten en estas zonas las nuevas actividades de investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, sometidas siempre a preceptiva evaluación del impacto ambiental<sup>19</sup>, aunque existe también algún caso en el que se prohíben también en estas zonas las nuevas explotaciones de recursos minerales<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Vid.*, por ejemplo, el Decreto 96/1995, de 16 de mayo, del Gobierno valenciano por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera (art. 7.3.); en Castilla y la Mancha, la Ley 1/2000, de 6 de abril, por la que se declara el Parque Natural del Alto Tajo (art 9); en Andalucía, el Decreto 80/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (art.5.3.9) y el Decreto 101/2004, de 9 de marzo, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Baza (art. 5.3.9); y, por último, en Aragón, el Decreto 204 /2014, de 2 de diciembre, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara (art 11.1).

<sup>20</sup> *Vid.* el Decreto 148/2005, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets Maladeta y su Área de Influencia Socioeconómica (Artículo 20).