

ECLI: ES:TSJCL:2025:4080

Ponente: Cid Perrino, Adriana.

 Estimación

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª,  
Sentencia 1060/2025 de 7 Oct. 2025, Rec. 3/2024

JUR\2025\357107  6

ACTO ADMINISTRATIVO. Silencio administrativo. Silencio negativo. En recursos. MINERÍA. Actividad minera y extractiva. URBANISMO. Régimen urbanístico del suelo. Clasificación del suelo. Suelo rústico. Régimen.

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

**SENTENCIA: 01060/2025**

N56820 SENTENCIA APELACION TSJ [ART 85.9 LJCA](#)

C/ ANGUSTIAS S/N

Teléfono:0034983413210 Fax:DIR3: J00018448

Correo electrónico:TSJ.CONTENCIOSO.VALLADOLID@JUSTICIA.ES

MSS

N.I.G: 37274 45 3 2020 0000415

**Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000003 /2024**

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De D./ña. Imanol, Basilio , Jon

Representación D./Dª. MARIA DE LOS ANGELES CASTAÑO ALVAREZ, MARIA DE LOS ANGELES CASTAÑO ALVAREZ , MARIA DE LOS ANGELES CASTAÑO ALVAREZ

Contra D./Dª. RUFIJAVI SL, COMISION TERRITORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO JUNTA DE CASTILLA Y LEON

Representación D./Dª. MARIA PURIFICACION PEIX SANCHEZ,

**SENTENCIA Nº 1060/2025**

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS

D. JAVIER ORAA GONZALEZ

Dª ADRIANA CID PERRINO

Dª MARIA LUACES DIAZ DE NORIEGA

En Valladolid, a siete de octubre de dos mil veinticinco.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados más arriba, el presente recurso de apelación registrado con el **número 3/2024**, en el que son partes:

Como apelantes: D. Basilio, D. Imanol Y D. Jon, representados en esta Sala por la Procuradora Sra. Castaño Álvarez y defendidos por el Letrado Sr. Bueno Julián.

Como apelados:

-La ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN (Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Delegación Territorial de Salamanca de la Junta de Castilla y León), representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos, y

-la mercantil RUFIJAVI S.L., representada por la Procuradora Sra. Peix Sánchez y defendida por el Letrado Sr. Álvarez Sindín.

Es objeto del recurso de apelación la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Salamanca, de 19 de octubre de 2023, dictada en el procedimiento ordinario seguido en el mismo con el número 209/2020.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El expresado Juzgado dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"DESESTIMAR el recurso interpuesto por D. Imanol, D. Basilio Y D. Jon, representados por la Procuradora D<sup>a</sup>. M.<sup>a</sup> Ángeles Castaño Álvarez frente a la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca de fecha 7 de junio de 2019, sobre otorgamiento de autorización de uso excepcional en suelo rústico para actividad extractiva en el término municipal de Alba de Tormes; y en consecuencia declaro que la citada resolución es conforme a derecho.

Todo ello sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas procesales".

**SEGUNDO.-** Contra esa sentencia interpuso recurso de apelación la representación procesal de D. Basilio, D. Imanol y D. Jon, recurso del que una vez admitido se dio traslado a las partes demandadas, habiendo presentado sendos escritos de oposición al mismo.

**TERCERO.-** Elevados los autos y el expediente administrativo a la Sala, se acordó la formación y registro del presente recurso de apelación.

Al no practicarse prueba ni haberse celebrado vista o conclusiones, el pleito quedó concluso para sentencia, señalándose para su votación y fallo el pasado día 16 de septiembre.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. Magistrado D<sup>a</sup>. Adriana Cid Perrino.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso de apelación, interpuesto por la representación procesal de D. Basilio, D. Imanol y D. Jon, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Salamanca, de 19 de octubre de 2023, dictada en el procedimiento ordinario seguido en el mismo con el número 209/2020, que desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por aquéllos contra la resolución que en la misma se indica -la desestimación por silencio del recurso de alzada presentado por la parte actora contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 7 de junio de 2019, que otorgó a la mercantil RUFIJAVI S.L. la autorización de uso excepcional en suelo rústico para actividad extractiva y tratamiento de áridos en la concesión de la explotación "ALBA nº de registro minero 6.394" de Alba de Tormes, en las parcelas 5164, 5165, 5166, 5167, 5112, 5113, 5115, 5116, 5120, 5121, 5124, 5125, 5132, 5133, 5136, 5109, 5110, 5111, 5094, 5097, 5099, del polígono 505 en Alba de Tormes (Expte. Nº 167/17)-.

Y pretende la parte apelante que se revoque la sentencia apelada y que en su lugar se acoja la pretensión que hizo en su demanda, esto es, que se declare la nulidad de pleno derecho o se anulen y dejen sin efecto los actos administrativos por ella impugnados -el acuerdo que otorgó la autorización de uso excepcional cuestionada y la resolución presunta que lo confirmó en alzada-, así como los artículos 38.9 y 40 de las Normas Urbanísticas Municipales -NNUUMM- de Alba de Tormes, aprobadas por Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Salamanca de fecha 5 de marzo de 2014 (BOCYL de 21 de abril de 2014), indirectamente impugnados en la instancia.

Y aduce para ello en esta apelación la ausencia o déficit motivacional de la sentencia de instancia ante la falta de abordaje de varios de los motivos de impugnación aducidos en la demanda, como son: las consecuencias de no haberse recabado el informe sectorial preceptivo -IRNA-, la validez de las Declaraciones de Impacto Ambiental -DIAS- de los años 2000 y 2001 en que se sustenta la solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico que constituye el objeto de debate y que se recabaron dentro del expediente de otorgamiento de licencias de actividad para la explotación minera (licencias que resultaron anuladas por sentencia de fecha 26 de abril de 2010 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Salamanca), ni tampoco el análisis exigible a la impugnación indirecta de los artículos 38.9 y 40 de las NNUUMM de Alba de Tormes.

Alega también el error padecido en la sentencia de instancia en lo referente a la carencia de acreditación del interés público necesario para la autorización instada, considerando insuficiente la referencia a la existencia de la concesión de explotación minera y la posible caducidad de ésta, y mantiene, como motivo impugnatorio, la evidente contradicción entre el régimen aplicable al suelo rústico de protección agropecuaria que se regula en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL) aprobado por el [Decreto 22/2004, de 29 de enero, en sus artículos 62 y 57](#) (en la redacción aplicable al presente supuesto), con el régimen de protección que para este tipo de suelo viene otorgado en los artículos 38.9 y 40 de las NNUUMM, motivo en el que además se apoya para efectuar la impugnación indirecta de esos dos artículos.

Se oponen a esta apelación tanto la representación de la Comunidad Autónoma demandada como la de la codemandada, la mercantil RUFIJAVI S.L., manteniendo la conformidad a derecho tanto de la sentencia apelada como del Acuerdo impugnado, y para ello sostienen que en la apelación no se concretan los puntos en los que la sentencia haya vulnerado los aspectos a que hace referencia dicho escrito de apelación, que la sentencia contiene la motivación precisa para desestimar la impugnación del Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca de 7 de junio de 2019 acudiendo tanto a la acreditación suficiente del interés general ex lege previsto en la [Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas](#) por la existencia de la concesión de explotación minera "ALBA nº de registro minero 6.394" como al interés a que hace referencia el informe técnico de fecha 3 de junio de 2019, del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de Salamanca de la Junta de Castilla y León, favorable a la autorización de uso excepcional en suelo rústico que ahora se cuestiona. Y en

orden a la posible incompatibilidad urbanística se remiten a la motivación expuesta en la sentencia objeto de esta apelación en tanto que considera que el Acuerdo impugnado viene a aplicar el régimen urbanístico recogido en el artículo 40 de las NNUUMM de Alba de Tormes en cuanto considera que el uso extractivo para el que se insta la autorización en suelo rústico es un uso sujeto a autorización, aun cuando se trate de suelo rústico de protección agropecuaria, de conformidad con lo previsto en ese precepto, en relación con el artículo 38.9 de esa misma normativa de planeamiento.

**SEGUNDO.-** Lo primero que debemos señalar es que el escrito de formalización del recurso de apelación, lejos de lo que se aduce en el escrito de oposición al mismo presentado por la representación de la Comunidad Autónoma apelada, contiene la especificación suficiente de los motivos por los que considera que la sentencia de instancia ha incurrido en los errores en que sustenta esta apelación, y si bien puede entenderse que, al mismo tiempo reitera los argumentos que ya esgrimió en su escrito de demanda, sin embargo cabe apreciar que efectúa una crítica más que entendible a toda la motivación de aquélla, exponiendo las razones por las que se aparta de lo que en ella se sostiene.

Por otro lado, tampoco cabe apreciar la carencia de motivación en la sentencia de instancia que le viene achacando la parte recurrente. La sentencia del TS de fecha 23 de octubre de 2017, por citar alguna de las múltiples que han abordado esta cuestión, respecto de las necesidad de motivación de las sentencias señala lo siguiente: *"Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 213/2003, de 1 de diciembre, la motivación de las sentencias, además de un deber constitucional de los jueces, constituye un derecho de quienes intervienen en el proceso. Al primer aspecto se refiere la sentencia del mismo Tribunal 35/2002, de 11 de febrero para poner de manifiesto que la exigencia de motivación está directamente relacionada con los principios de un Estado de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución Española) y con el carácter vinculante que, para jueces y magistrados, tiene la Ley, a cuyo imperio están sometidos en el ejercicio de su potestad jurisdiccional (artículo 117.1.3 de la Constitución Española), de modo que hay que dar razón del derecho judicialmente interpretado y aplicado, con lo que se cumple tanto la finalidad de evidenciar que el fallo es una decisión razonada en términos de derecho, como la de hacer posible el control jurisdiccional de la resolución por medio del sistema de recursos previsto en el ordenamiento. El segundo aspecto es tratado por la sentencia del Tribunal Constitucional 196/2003, de 27 de octubre, según la cual el derecho a obtener una resolución fundada en derecho, favorable o adversa, exige que aquélla contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos en que se basa la decisión. Sin embargo, como destaca la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1999, de 27 de septiembre, el mencionado derecho no faculta a las partes a exigir una argumentación jurídica exhaustiva y pormenorizada, que alcance a todos los aspectos y perspectivas que pueda tener la cuestión que se decide (sentencias del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2000 y 12 de febrero 2001). Dicho deber no debe llevarse hasta el punto de imponer la necesidad de dar respuesta a todas y cada una de las cuestiones, de hecho y de derecho que se susciten, siendo suficiente que la resolución ofrezca los datos indispensables para permitir conocer la ratio decidendi.*

*Por lo demás, se consideran suficientemente motivadas las resoluciones judiciales que vengán apoyadas en argumentos que permitan conocer los criterios jurídicos esenciales de los que deriva la decisión. En definitiva, por motivación debe entenderse "la respuesta razonada a la pretensión de la parte, sin necesidad de contestar a cada uno de los argumentos ni de dar una desmesurada extensión a la ratio decidoria". En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2011 explica que: "La motivación de las sentencias no impone rebatir individualizadamente y argumento por argumento las alegaciones de las partes, singularmente cuando resultan incompatibles con los fundamentos exteriorizados del fallo". Con idéntico criterio la sentencia de 20 de diciembre de 2012 señala: "... la exigencia constitucional de motivación no impone una respuesta pormenorizada, punto por punto, a cada una de las alegaciones de las partes, sino, como se ha dicho, que la decisión judicial esté fundada en Derecho y se anude a los extremos sometidos por las partes a debate".*

El motivo aducido por la parte apelante no puede ser estimado, por cuanto la sentencia recurrida, si bien con un razonamiento escueto, da razón suficiente de su decisión en cuanto considera que, existiendo una normativa de planeamiento que sustenta la autorización del uso excepcional cuestionado y apreciando que existe una concesión para explotación de actividades extractivas mineras, no resulta necesario un nuevo estudio de la necesidad de apreciar la concurrencia del requisito de acreditación del interés general que entienda ex lege, considerando además que no era necesario ni motivar, ni pronunciarse sobre una serie de alegaciones contenidas y planteadas por la demanda. Por otro lado, y con un muy escueto fundamento viene a desestimar la necesidad de plantear la cuestión en orden a la impugnación indirecta de las NNUUMM de Alba de Tormes en los concretos artículos cuestionados.

Cuestión diferente resulta la discrepancia de la parte apelante con los argumentos esgrimidos en la sentencia en apoyo de su decisión desestimatoria del recurso allí planteado, y para ello, como ya hemos señalado, el escrito de formalización del recurso de apelación expresa no solo el contenido y el pronunciamiento que impugna de la sentencia apelada sino también los razonamientos, incluidas las menciones a la normativa que considera infringida, en apoyo de su pretensión revocatoria de la sentencia de instancia, así como la contradicción entre la normativa aplicable y la recogida en el planeamiento en cuanto al régimen del suelo rústico de protección agropecuaria en que apoya la impugnación indirecta de ésta última.

**TERCERO.-** Expuesto lo anterior y adentrándonos en el estudio de las cuestiones planteadas en esta apelación, y dado que el sustento normativo de la autorización de uso excepcional en suelo rústico objeto de debate, tanto en el Acuerdo impugnado

como en la motivación de la sentencia recurrida, se halla en el planeamiento urbanístico contenido en las NNUUMM de Alba de Tormes, más concretamente en los dos preceptos ya citados (artículos 38.9 y 40), que son precisamente respecto de los que se plantea su impugnación indirecta, e invirtiendo el orden de estudio que se plasma en la sentencia apelada, consideramos procedente adentrarnos en primer término en esta cuestión, para lo que esta Sala resulta ser competente objetivamente y habiendo sido parte la Administración de la Comunidad autónoma de Castilla y León, que fue la Administración que aprobó las NNUUMM de Alba de Tormes, como ya se ha concretado con anterioridad en esta misma sentencia.

Como premisa necesaria debemos poner de manifiesto que ha resultado plenamente acreditado en las actuaciones que las fincas sobre las que recae la autorización de uso impugnada gozan de la clasificación de suelo rústico con la categoría de protección agropecuaria, y lo son específicamente las que corresponden a los aquí apelantes, dato sobre el que no consta ningún tipo de oposición por ninguna de las partes litigantes.

De otro lado, hemos de partir del Acuerdo primigeniamente recurrido en el que expresamente se recoge lo siguiente: "El uso objeto de autorización se encuadra, dentro de los definidas en las NUM de Alba de Tormes, como actividades extractivas, siendo de aplicación el régimen urbanístico establecido en la tabla de regulación de usos del **artículo 40** de las citadas NUM", y dicha tabla se titula y recoge la "Compatibilidad de los usos excepcionales con cada categoría de suelo rústico", apreciándose que el uso excepcional de actividades extractivas aparece recogido en esa tabla como un "uso sujeto a autorización" para la categoría de suelo rústico de protección agropecuaria.

Las categorías de suelo rústico, en esa misma normativa de planeamiento, vienen establecidas en su **artículo 38**, recogiendo su apartado 3º la categoría con protección agropecuaria para la zona de regadío de la vega del río Tormes al sur del casco urbano de Alba de Tormes.

Por su parte, el **apartado 9º** de ese mismo artículo, recoge la categoría de suelo rústico de actividades extractivas que se otorga "a las cuadrículas mineras que tienen otorgadas concesiones para investigación o para explotación", y establece dos distinciones en cuanto a su protección. De un lado, se refiere a la coincidencia de superficie de esas explotaciones de graveras con el LIC incluido en la Red Natura 2000, cuyo conflicto se resuelve atendiendo a la prioridad del LIC al que se asocia la categoría de suelo rústico con protección natural (categorías que se excluyen entre sí), y, de otro lado, expresamente contempla este apartado: "En el resto de la cuadrícula de explotación de la gravera hay coincidencia con suelo rústico de protección agropecuaria por existencia de regadío, si bien esta protección tiene eficacia hasta el momento en que se inicie la explotación minera propiamente dicha, aplicándose entonces las determinaciones de suelo rústico de actividades extractivas. Cuando finalice la explotación (debe entenderse minera) y la consiguiente restauración de los terrenos, volverá aplicarse el régimen de suelo rústico con protección agropecuaria".

Claramente, en el párrafo entrecorrido que se acaba de transcribir, se viene a concretar que el conflicto de protección entre ambas categorías de suelo rústico se dilucida en favor del categorizado para "actividades extractivas" en detrimento del suelo rústico de "protección agropecuaria", con independencia de todas las posibles restauraciones que puedan llevarse a cabo y siempre ulteriores a aquella actividad, lo que coliga precisamente con el establecimiento de uso sujeto a autorización de la actividad extractiva en la categoría de suelo rústico de protección agropecuaria del anteriormente citado artículo 40 de las mismas NNUUMM.

Sostiene la parte apelante, reiterando los argumentos que ya sirvieron de base para llevar a cabo la impugnación indirecta en la instancia de esos artículos, que los mismos se contradicen con la protección que para ese tipo de suelo se concreta tanto en la [Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León](#) (LUCyL) como en el RUCYL. El artículo 23 de la LUCYL establece los derechos que corresponden a los propietarios de terrenos clasificados como suelo rústico de usar, disfrutar y disponer de ellos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, añadiendo el apartado 2º los usos que podrán autorizarse, conforme al art. 25 y a las condiciones que se señalen reglamentariamente, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial, entre los que se encuentran los correspondientes a: **b) Actividades extractivas** de rocas y minerales industriales, minería metálica, rocas ornamentales, productos de cantera y aguas minerales y termales, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a todas las citadas. Y dispone el artículo 25 que los usos excepcionales en suelo rústico relacionados en el art. 23.2 se adscribirán reglamentariamente, para cada categoría de suelo rústico, a alguno de los siguientes regímenes:

a) Usos permitidos: los compatibles con la protección de cada categoría de suelo rústico; estos usos no precisan una autorización expresa, sin perjuicio de la exigibilidad de licencia urbanística y de las demás autorizaciones administrativas sectoriales que procedan. En particular, los usos citados en el apartado 2.c) del artículo 23 se considerarán usos permitidos cuando cuenten con declaración de impacto ambiental favorable o con un informe de impacto ambiental que determine que no tienen efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

b) Usos sujetos a autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma, previa a la licencia urbanística: aquéllos para los que deban valorarse en cada caso las circunstancias de interés público que justifiquen su autorización, con las cautelas

que procedan.

c) Usos prohibidos: Los no citados en apartados anteriores; en particular, las actividades previstas en el apartado 2.b bis) del artículo 23 serán usos prohibidos en los siguientes casos: 1º En los terrenos clasificados como suelo rústico con algún tipo de protección.

Como acabamos de apreciar, esta regulación legal remite a las condiciones que se señalen reglamentariamente, concretamente a las contenidas en el RUCYL, disponiendo su artículo 34 que pueden incluirse en la categoría de suelo rústico con protección agropecuaria los terrenos que se clasifiquen como suelo rústico con alguna de las siguientes finalidades: a) Para protegerlos por su interés, calidad, riqueza, tradición, singularidad u otras características agrícolas, ganaderas o forestales, y b) Para no comprometer la funcionalidad y rentabilidad de las instalaciones de regadío y demás infraestructuras agrarias existentes o previstas en la planificación sectorial. Y es precisamente lo que se ha hecho en las NNUJMM de Alba de Tormes al incluir dentro de la categoría de suelo rústico con protección agropecuaria la zona de regadío de la vega del río Tormes al sur del casco urbano de Alba de Tormes, a la que hace referencia también en su Memoria Vinculante, se trata de fincas incluidas en el Plan de Modernización y consolidación de regadíos de la Comunidad de Regantes de la Maya, cuya obra fue declarada de interés general por la [Ley 53/2002, de 30 de diciembre](#).

La regulación contenida en el RUCYL, además de los derechos ordinarios en suelo rústico que recoge en su artículo 56, dispone la autorización de usos excepcionales en las condiciones establecidas en los arts. 58 a 65 para cada categoría de suelo, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial, entre ellos el uso de b) Actividades extractivas de rocas y minerales industriales, minería metálica, rocas ornamentales, productos de cantera y aguas minerales y termales, entendiéndose incluidas las explotaciones mineras subterráneas y a cielo abierto, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su funcionamiento y al tratamiento in situ de la materia prima extraída (**artículo 57.b**)), lo que nos remite a la regulación contenida en el **artículo 62** donde se viene a especificar el régimen aplicable al suelo rústico con protección agropecuaria, si bien ha de efectuarse la importante salvedad de acudir a la redacción de este precepto que resulta aplicable al caso que aquí estamos enjuiciando, en atención a razones puramente cronológicas, esto es, hemos de acudir a la redacción dada con anterioridad al [Decreto 6/2021, de 11 de marzo](#), por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la regulación de las actividades extractivas en suelo rústico, pues es aquella la redacción aplicable ya que tanto la solicitud de autorización que aquí se enjuicia como el propio Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 7 de junio de 2019, que otorgó a la mercantil RUFJAVI S.L. la autorización de uso excepcional en suelo rústico para actividad extractiva y tratamiento de áridos en la concesión de la explotación "ALBA nº de registro minero 6.394" de Alba de Tormes, son anteriores a la referida modificación de ese precepto.

Dicho artículo disponía el siguiente régimen:

*"a) Son usos permitidos:*

*1º- Los citados en la letra a) del art. 57.*

*2.- Los citados en la letra c) del art. 57, cuando estén previstos en la planificación sectorial o en instrumentos de ordenación del territorio o planeamiento urbanístico.*

*b) Son usos sujetos a autorización:*

*1º- Los citados en las letras d) y f) del art. 57.*

*2º- Los citados en la letra c) del art. 57, cuando no estén previstos en la planificación sectorial ni en instrumentos de ordenación del territorio o planeamiento urbanístico.*

*3º- Los citados en la letra g) del art. 57, cuando no estén señalados como usos prohibidos en la letra siguiente.*

*c) Son **usos prohibidos** todos los no citados en los arts. 56 y 57, y además:*

*1º- **Los citados en las letras b) y e) del art. 57.***

*2º- Dentro de los citados en la letra g) del art. 57, los usos industriales, comerciales y de almacenamiento no vinculados a la producción agropecuaria del término municipal".*

Por otra parte, en el Artículo 39 del RUCYL se establece la solución al supuesto de concurrencia de categorías de suelo rústico sobre un mismo espacio físico, disponiendo que cuando un terreno, sea por sus propias características o aptitudes presentes o pasadas, o bien por aplicación de los criterios de la normativa urbanística o de la legislación sectorial, pueda ser incluido al mismo tiempo en varias categorías de suelo rústico, debe optarse entre:

a) Incluirlo en la categoría de suelo rústico que otorgue una mayor protección.

b) Incluirlo en varias categorías de suelo rústico, en cuyo caso sus respectivos regímenes deben aplicarse de forma complementaria; si se produce contradicción entre los mismos, deben prevalecer los regímenes establecidos para la protección de los valores naturales y culturales, y en último extremo aquél que otorgue una mayor protección.

A la vista de esta normativa no cabe duda la contradicción que se aprecia entre la misma y el régimen de protección que para este tipo de suelo viene otorgado en los artículos 38.9 y 40 de las NNUJMM, motivo impugnatorio en que se sustenta la impugnación indirecta de estos últimos y que no ha sido objeto de estudio en la sentencia de instancia, como bien señala la

parte apelante, pues se ha limitado a confrontar la conformidad del Acuerdo única y exclusivamente con las normas del planeamiento pero no la conformidad de éstas con la legalidad aplicable a dicho supuesto.

En relación con el alcance que procede dar a la impugnación indirecta y los supuestos en que es admisible, la sentencia 932/2021, de 28 de junio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso 2861/2020, especifica la siguiente doctrina:

*"En la impugnación indirecta, que es la que aquí nos ocupa, sólo es posible anular la disposición general por su desconformidad a derecho si esta disposición general ha sido efectivamente aplicada en el acto impugnado ya que el objeto del recurso no es la disposición sino el acto, en la medida en que la disposición sólo es "indirectamente" impugnada a través de éste. Por ello, sólo es posible declarar la nulidad de la disposición si previamente se ha anulado el acto que la aplica, precisamente, por entender que la norma aplicada en el acto no era conforme a derecho.*

*En definitiva, para que proceda una impugnación indirecta es necesario que el acto impugnado sea un acto aplicativo de la misma, hasta el punto de que la disposición general sólo se anula en la medida en que es fundamento de la ilegalidad del acto que la aplica con la consiguiente conexión causal entre la ilegalidad del acto de aplicación y la de la disposición aplicada, sin que se trate, por tanto, de un recurso abstracto contra la disposición general, como es el recurso directo en el que es ésta directamente el objeto del recurso, sin necesidad de acto de aplicación alguno, sometido por ello al taxativo plazo de impugnación del art. 46 LJCA.*

Lo explican con claridad nuestras sentencias de 10 de diciembre de 2002 y 27 de octubre de 2003 - a las que se alude en la sentencia de 22 de septiembre de 2010, rec. 1985/2009, citada por el recurrente- en las que señalamos que:

*"Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la desconformidad a Derecho del acto recurrido.*

*Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello.*

*Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de desconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma".* .....

*Como bien dice la sentencia recurrida, en la impugnación indirecta la ilegalidad de la norma aplicada en el acto no es una pretensión autónoma, sino un motivo contra la legalidad del acto (STS de 26 de diciembre de 2007, rec 344/2004, 20 de julio de 2017, rec. 2168/2016, entre otras). Por lo tanto, y por lo que al caso de autos se refiere, el recurso contra el acto que desestima una petición de modificación del planeamiento es perfectamente admisible, pero la alegación o el motivo que se aduce para declarar la ilegalidad del acto no puede prosperar y debe desestimarse porque la norma indirectamente impugnada a través de esta alegación -el propio plan cuya modificación se solicita- no es una norma que haya sido aplicada en el acto recurrido, pretendiéndose, realmente, una impugnación directa de la misma, eludiendo el requisito del plazo establecido para este tipo de impugnaciones en el art. 46 LJCA.*

Por su parte, también la misma Sala y Sección, en sentencia 1109/2022, de 28 de julio, dictada en recurso 6.900/2021, aclaraba el alcance de la impugnación de una disposición general en cuanto a la evaluación medioambiental:

*"El Plan General de Ordenación impugnado cuenta con su propia evaluación ambiental sin que se le impute ningún vicio que sea consecuencia directa de la omisión de la evaluación ambiental en el PTETLP.*

*Para que pueda prosperar la impugnación indirecta es necesario que el vicio de nulidad no solo exista en la disposición impugnada indirectamente (PTETLP, en este caso) sino que, además, dicha causa de nulidad tenga tal naturaleza o contenido que implique la necesaria nulidad del acto o disposición directamente impugnado, es decir, que exista una conexión directa del vicio de nulidad.*

Como señala la STS, Sección 5ª, de 6 de noviembre de 2009 (recurso de casación núm. 4543/2005):

*"(...) la impugnación directa contra las normas subsidiarias. En el bien entendido que la citada impugnación indirecta del Plan General no puede tener la misma naturaleza que la impugnación directa, pues ha de estar vinculada, o en conexión directa, con la norma o acto de aplicación que se impugna en el recurso contencioso administrativo y los vicios de nulidad que se le atribuyen. Dicho de otro modo, el vicio o defecto que se atribuye al acto o norma impugnada directamente ha de proceder, o tener su origen, en la norma de cobertura impugnada indirectamente, de modo que la impugnación indirecta no abre el recurso a cualquier otra infracción desvinculada o desconectada de la infracción denunciada como motivo de nulidad del acto impugnado".*

Es evidente que la contradicción que hemos apreciado respecto de los artículos de las NNUUMM impugnados indirectamente conlleva como consecuencia la ilegalidad de los mismos, pues resultan contrarios a lo establecido en la normativa

urbanística vigente en el momento y por consiguiente ha de conducirnos a la declaración de ilegalidad de los artículos impugnados indirectamente y que han de concretarse en los siguientes extremos:

"1º.- en el siguiente párrafo del artículo 38 apartado 9º\_

"En el resto de la cuadrícula de explotación de la gravera hay coincidencia con suelo rústico de protección agropecuaria por existencia de regadío, si bien esta protección tiene eficacia hasta el momento en que se inicie la explotación minera propiamente dicha, aplicándose entonces las determinaciones de suelo rústico de actividades extractivas. Cuando finalice la explotación (debe entenderse minera) y la consiguiente restauración de los terrenos, volverá aplicarse el régimen de suelo rústico con protección agropecuaria".

2º.- en el apartado del artículo 40 correspondiente a la consideración de "Sujeto a autorización" del uso excepcional de actividades extractivas para el suelo rústico de protección agropecuaria".

Sentado lo anterior, la consecuencia no puede ser otra que la consideración de no conformidad a derecho del Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 7 de junio de 2019, que otorgó a la mercantil RUFIJAVI S.L. la autorización de uso excepcional en suelo rústico para actividad extractiva y tratamiento de áridos en la concesión de la explotación "ALBA nº de registro minero 6.394" de Alba de Tormes, en las parcelas 5164, 5165, 5166, 5167, 5112, 5113, 5115, 5116, 5120, 5121, 5124, 5125, 5132, 5133, 5136, 5109, 5110, 5111, 5094, 5097, 5099, del polígono 505 en Alba de Tormes (Expte. Nº 167/17), en tanto que en el mismo, como ya reseñamos al principio de este mismo fundamento de derecho, el sustento normativo de la autorización de uso excepcional en suelo rústico objeto de debate se halla en el planeamiento urbanístico contenido en las NNUUMM de Alba de Tormes, más concretamente en los dos preceptos ya citados (artículos 38.9 y 40).

Llegados a este punto se hace totalmente innecesario el estudio del resto de los motivos impugnatorios recogidos tanto en el escrito de formalización del recurso de apelación como los esgrimidos en el escrito de demanda.

**CUARTO.-** Resultando, conforme se ha expuesto en el fundamento precedente, estimados los motivos que se esgrimen en el recurso de apelación, procede revocar la sentencia de instancia, y en su lugar ha de resultar también estimado el recurso contencioso administrativo del que deviene, declarando la no conformidad a derecho del Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 7 de junio de 2019, así como del que lo confirmó en alzada por silencio.

Asimismo, resultando esta Sala competente objetiva y territorialmente para el conocimiento de la impugnación directa de la normativa de planeamiento reseñada en el fundamento precedente y constatada la no conformidad de la misma con la legislación aplicable, que ya ha sido también reseñada en ese otro fundamento, ha de estimarse la impugnación de esa normativa de planeamiento en los términos ya concretados, declarando su nulidad de pleno derecho.

Y ello sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas procesales, ni en esta apelación al estimarse la misma como dispone el [artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio](#), reguladora de esta jurisdicción, ni en la instancia al apreciarse las dudas a que se refiere el apartado 1º de ese mismo precepto -téngase en cuenta la desestimación del recurso en la instancia-.

**QUINTO.-** Una vez firme esta sentencia ha de publicarse el fallo de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el [artículo 107.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998](#), y de conformidad con lo establecido en ese precepto.

**SEXTO.-** Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el [artículo 86 LJCA](#), en la redacción dada al mismo por la [Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio](#).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que ESTIMANDO el presente recurso de apelación número 3/2024 interpuesto por la Procuradora Sra. Castaño Álvarez en la representación procesal de D. Basilio, D. Imanol y D. Jon contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Salamanca, de 19 de octubre de 2023, dictada en el procedimiento ordinario seguido en el mismo con el número 209/2020, revocamos la misma, y en su lugar, con estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por aquellos contra la desestimación por silencio del recurso de alzada presentado contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 7 de junio de 2019, que otorgó a la mercantil RUFIJAVI S.L. la autorización de uso excepcional en suelo rústico para actividad extractiva y tratamiento de áridos en la concesión de la explotación "ALBA nº de registro minero 6.394" de Alba de Tormes, en las parcelas 5164, 5165, 5166, 5167, 5112, 5113, 5115, 5116, 5120, 5121, 5124, 5125, 5132, 5133, 5136, 5109, 5110, 5111, 5094, 5097, 5099, del polígono 505 en Alba de Tormes (Expte. Nº 167/17), debemos declarar y declaramos que las citadas resoluciones no son conformes al ordenamiento jurídico, dejando las mismas sin efecto.

Al mismo tiempo y con estimación de la impugnación indirecta de los artículos 38.9 y 40 de las Normas Urbanísticas Municipales -NNUUMM- de Alba de Tormes, aprobadas por Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Salamanca

de fecha 5 de marzo de 2014 (BOCYL de 21 de abril de 2014), declaramos la nulidad de pleno derecho de los citados artículos en los extremos siguientes:

"- en el siguiente párrafo del artículo 38 apartado 9º:

"En el resto de la cuadrícula de explotación de la gravera hay coincidencia con suelo rústico de protección agropecuaria por existencia de regadío, si bien esta protección tiene eficacia hasta el momento en que se inicie la explotación minera propiamente dicha, aplicándose entonces las determinaciones de suelo rústico de actividades extractivas. Cuando finalice la explotación (debe entenderse minera) y la consiguiente restauración de los terrenos, volverá aplicarse el régimen de suelo rústico con protección agropecuaria".

- en el apartado del artículo 40 correspondiente a la consideración de "Sujeto a autorización" del uso excepcional de actividades extractivas para el suelo rústico de protección agropecuaria".

Una vez firme esta sentencia, publíquese el fallo de la misma en los términos señalados en su fundamento de derecho quinto.

Y ello sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas procesales en ninguna de las dos instancias.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos exigidos en los [artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio](#), en la redacción dada por la [Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio](#), que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

## Análisis

### Legislación considerada

Constitución Española de 1978 [art. 1](#); [art. 117](#)

L 29/1998 de 13 Jul. (jurisdicción contencioso-administrativa) [art. 46](#)

D 22/2004 de 29 Ene. CA Castilla y León (Regl. de urbanismo) [art. 62](#)

## Voces

Acto administrativo

Silencio administrativo

Silencio negativo

En recursos

Minería

Actividad minera y extractiva

Urbanismo

Régimen urbanístico del suelo

Clasificación del suelo

Suelo rústico

Régimen