

Expediente Núm. 200/2009

Dictamen Núm. 56/2009

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Jiménez Blanco, Pilar*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de febrero de 2009, examina el expediente de revisión de oficio, incoado a instancia de ....., de la Resolución de la Consejería de Fomento, de 27 de junio de 1996, por la que se declara ambientalmente viable una explotación minera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Consejero de Economía, de 16 de diciembre de 1997, se otorga a la empresa “A” la concesión de explotación minera núm. ....., denominada “X”, sita en el concejo de Salas, derivada del permiso de investigación del mismo nombre y número.

Constan en el expediente los particulares relativos al previo permiso de investigación; la solicitud de concesión de explotación, presentada el 28 de

febrero de 1991 y reiterada con posterioridad; los requerimientos para la presentación de un Plan de Restauración, de un Estudio de Impacto Ambiental y de cierta documentación complementaria interesada por la Comisión de Asuntos Medioambientales; la documentación aportada por la mercantil en atención a esos requerimientos, inclusiva de los complementos solicitados, y en particular del “Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de explotación correspondiente al pase a concesión del permiso de investigación ‘X’ nº .....” y de la Memoria de Impacto Ambiental; la publicación oficial por la que el estudio de impacto ambiental se somete a información pública; la Resolución de la Consejería competente, de fecha 27 de junio de 1996, por la que se declara ambientalmente viable la explotación minera; los informes técnicos favorables a la concesión, librados con fechas 18 de febrero y 24 de marzo de 1997; la Resolución por la que se otorga aquélla, fechada el 16 de diciembre de 1997, y la publicación oficial de la mencionada Resolución.

En el Estudio de Impacto Ambiental consta que la cantera que pretende abrirse se encuentra en el Concejo de Salas, “dentro del ámbito territorial de Villazón”, más concretamente “en las proximidades del pueblo de Villazón”, y ocupará 14.5 Ha, extrayéndose “unos 15.400” metros cúbicos de estériles. Entre las “zonas más afectadas por el impacto visual” de la explotación se incluyen también las poblaciones de Rabadiello y Quintana.

En la Memoria del Proyecto de Impacto Ambiental se precisa la localización de la explotación de cuarzo (“situada entre las coordenadas geográficas 6° 11’ 20” de longitud y 43° 23’ 20” de latitud en el término municipal de Salas, parroquia de Villazón, en los parajes de El Monte, La Sala y Quintana”) y se afirma que “no es una zona de singularidad paisajística”, que no existen “sendas naturales” y, en un apartado rubricado “histórico-artístico”, que “no presenta lugares (...), estructuras (...) o cualquier otra manifestación (...) de la historia nacional o local”. Se añade que “sobre el paisaje se producirá un escaso impacto directo, definitivo y modificable”, por cuanto “a medida que sean aplicadas las correcciones, según lo establecido en la restauración, el primitivo impacto se irá diluyendo en el tiempo”.

2. Con fecha 16 de mayo de 2002, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito mediante el cual el Presidente de la Asociación ..... solicita, en nombre propio y en el de ésta, la nulidad del acto de declaración de impacto ambiental recaído en el expediente de pase a concesión de explotación derivada del permiso de investigación "X", n.º ....., y que se declare la consiguiente nulidad de la concesión de la explotación minera, por cuanto ésta "pretende ocupar terrenos en la zona de protección legal del Camino de Santiago" y en la tramitación efectuada se ha omitido el informe de la Consejería de Cultura. Se argumenta que la explotación "se halla al lado" del Camino, por lo que, a tenor de lo dispuesto en la Resolución de la Consejería de Cultura, de 6 de abril de 1994 (BOPA de 8 de junio de 1994), por la que se acuerda incoar expediente para delimitar la zona afectada por la Declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, resulta exigible la autorización de dicha Consejería. Esta disposición, según el dicente, fija "el trayecto del Camino", por lo que "resulta incomprensible que (...) haya podido ser objeto de exclusión en el expediente", lo que "va radicalmente en contra de lo dispuesto en el artículo 2.1.c) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental"; precepto éste que incluye, en el contenido mínimo del estudio de impacto ambiental, la evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico.

Mediante oficio de 24 de mayo de 2002, el Jefe de la Oficina de Asesoramiento y Apoyo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo responde a la solicitud anterior señalando que la evaluación de impacto ambiental se ajustó a los trámites legales, incluyendo el de información pública, cuya apertura fue objeto de publicación oficial "sin que se hubiese presentado alegación alguna". Concluye que no concurre causa de nulidad y, dada la firmeza de las resoluciones atacadas, cabría entender que se interpone un recurso extraordinario de revisión, el cual tampoco puede estimarse por no

concurrir ninguna de las circunstancias que al efecto prevé el artículo 118 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Mediante escrito de 27 de junio de 2002, el Presidente de la Asociación interesada presenta, en nombre propio y en el de ésta, un “recurso ordinario” contra la contestación recibida. En el mismo se concreta que “el procedimiento a seguir es el del artículo 102”, fundándose los recurrentes en el carácter imprescriptible de la acción de nulidad radical, la omisión del preceptivo informe de la Consejería de Cultura y la concurrencia del “supuesto del apartado f) del artículo 62.1” de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dada la adquisición de derechos por la concesionaria “mediando cuando menos error de la Administración, sin entrar a valorar la conducta de la propia empresa al remitir un informe incompleto”.

Mediante Resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, de 24 de julio de 2002, se desestima, previo informe, el recurso presentado, que es considerado como de alzada, señalando que “podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición”, el cual se formula con fecha 27 de agosto de 2002.

Consta en el expediente un escrito de alegaciones de la concesionaria, fechado el 8 de octubre de 2002, en el que manifiesta desconocer “la existencia de Camino de Santiago alguno que pueda verse afectado”. Se deja patente, asimismo, que el derecho de explotación deriva de un permiso de investigación solicitado mucho tiempo atrás, en 1988.

Por Resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, de 21 de octubre de 2002, se desestima el citado recurso de reposición y frente a la misma interpone la Asociación interesada, según se recoge en la providencia de inicio de la revisión y en la propuesta de resolución, recurso contencioso-administrativo.

Figura incorporado al expediente el escrito de proposición de prueba formulado por la Asociación interesada en sede judicial, al que se acompaña la

documental propuesta, consistente en copias de, entre otros: un plano sobre el Camino de Santiago a su paso por el Concejo Salas, en el que aparecen dos trazados (una ruta principal y un camino alternativo); un informe sobre el particular, emitido por una arqueóloga a solicitud del interesado, en el trámite de alegaciones a la revisión de las normas subsidiarias del concejo; un plano topográfico realizado por la propia empresa minera donde, en palabras del recurrente, “figura el Camino de Santiago que discurre al lado de la plaza de cantera”, y varios artículos aparecidos en la prensa regional.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 29 de junio de 2007, según se refleja entre los antecedentes de la providencia de inicio de la revisión y de la propuesta de resolución, estima parcialmente el recurso interpuesto, por no haberse recabado en el curso del procedimiento el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, acordando la retroacción de las actuaciones para que aquél se sustancie conforme a derecho.

**4.** Mediante Providencia del Consejero de Industria y Empleo, de 29 de enero de 2008, se dispone la ejecución del fallo judicial, acordando la incoación de un procedimiento de revisión de oficio y la comunicación de la resolución adoptada a la Asociación interesada y a la empresa minera, notificaciones que obran incorporadas a lo actuado.

**5.** Con fecha 27 de febrero de 2008, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones presentado por el Presidente de la Asociación mencionada, en nombre propio y en el de ésta. Comienza por señalar que el trámite de alegaciones “debe producirse en el momento procesal oportuno (...), una vez que se haya instruido el procedimiento de revisión”. Añade que deben tomarse en consideración las alegaciones ya efectuadas, en las que se ponía de manifiesto “la nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental por la omisión de la obligación de valorar la

incidencia de un proyecto sobre el patrimonio histórico” y la “ausencia de la preceptiva autorización expresa de la Consejería de Cultura”.

Acompaña al escrito el informe pericial de una arqueóloga en relación con la afección de la explotación sobre el Camino de Santiago, elaborado a petición de parte para el anterior proceso judicial. En él se subraya que, con arreglo a la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, la explotación no sería autorizable por la Consejería de Cultura “ya que altera el carácter paisajístico del área y perturba la contemplación del bien, además de atentar contra la integridad física del mismo”.

**6.** El día 28 de febrero de 2008, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones de la mercantil en el que se limita a señalar que el principio de “conservación de los actos administrativos” ha de mantener incólume el contenido del expediente de concesión de la explotación minera.

**7.** Con fecha 3 de febrero de 2009, el Jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Industria y Empleo formula propuesta de resolución. En ella se destaca que las resoluciones impugnadas “han sido elaboradas siguiendo el procedimiento regulado (...). Hasta tal punto se ha desarrollado conforme a la legislación vigente que la Comisión de Asuntos Medioambientales, en una sesión del 17/11/1995 (...), propone recabar información complementaria respecto al estudio de impacto ambiental presentado”. Concluye que tanto la declaración de impacto ambiental como la resolución de otorgamiento del título de concesión de explotación denominada “X”, n.º ....., son validas, puesto que no se dan los invocados motivos de nulidad.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de febrero de 2009, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Consejería de Fomento, de fecha 27 de junio de 1996, por la que se declara ambientalmente viable la explotación minera núm. ...., denominada "X", adjuntando a tal fin una copia del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el Principado de Asturias se halla debidamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

En el examen de la legitimación para formular la solicitud de inicio del procedimiento, hemos de tener presente, en primer término, que en este caso concreto se ha dictado sentencia firme conteniendo un pronunciamiento expreso sobre el particular, lo que exime de consideraciones posteriores sobre la legitimación de quien instó la tramitación. Por otra parte, el análisis sobre si el procedimiento ha sido iniciado a instancia de parte o de oficio por la propia

Administración instructora, que revestiría trascendencia en orden a la producción de efectos por el transcurso del plazo establecido para su resolución y notificación, carecería de relevancia en el caso de que el sentido final de nuestro dictamen fuera contrario a la declaración de nulidad.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

No obstante, el artículo 106 de la referida LRJPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos, entendemos que no concurre en el procedimiento ninguno de los citados supuestos.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que éste se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los esenciales del procedimiento, ya que, ordenada judicialmente su retroacción por faltar el dictamen de este Consejo, se ha adoptado un acuerdo de iniciación en ejecución de la referida sentencia, se ha dado audiencia a los interesados y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

Advertimos, no obstante, que no se ha dado cumplimiento estricto a la obligación de comunicar a los interesados, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, puesto que, si bien se les dio traslado del acuerdo de incoación, tal como se deduce de lo actuado, dicha comunicación no se ajusta a los términos y contenidos previstos en el artículo citado.

Por último, observamos que ha sido rebasado el plazo de tres meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 102.5 de la LRJPAC. Dictada la sentencia que ordena tramitar la revisión el día 29 de junio de 2007, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 17 de febrero de 2009, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, en el supuesto que nos ocupa se insta la nulidad de pleno derecho de la Resolución por la que se declara ambientalmente viable una explotación minera sita en el Concejo de Salas, en las proximidades del pueblo de Villazón, pretendiéndose con ello que se anule la concesión misma por efecto de la nulidad de aquel trámite. Así formulada la acción impugnatoria, hemos de comenzar por delimitar su objeto, que se circunscribe a la declaración de impacto ambiental -acto de trámite cualificado, según la actual jurisprudencia-, si bien se pretende asimismo, con fundamento exclusivo en la transmisión o comunicación de la invocada nulidad de ese trámite a la resolución final, la nulidad de la concesión de explotación minera. Esto es, la acción no se dirige directa e inmediatamente contra la resolución por la que se otorga a la adjudicataria la concesión, sino contra uno -y sólo uno- de los presupuestos habilitantes de ese otorgamiento, cual es la declaración de impacto ambiental.

La revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título VII de la LRJPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este cauce sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la interpretación de los supuestos objeto de revisión de oficio, establecidos en el artículo 62.1 de la LRJPAC, debe ser restrictiva; de lo contrario, perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos de anulación distintos.

En el caso ahora examinado, las causas de nulidad invocadas son las establecidas en los apartados e) y f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, al considerarse, por un lado, que la declaración de impacto ambiental queda viciada al carecer de una valoración de la incidencia del proyecto sobre el patrimonio histórico y de la previa autorización de la Consejería de Cultura, y, por otro, que estamos ante un acto por el que la concesionaria adquiere derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello, al “ocupar terrenos en la zona de protección legal del Camino de Santiago”, mediando “cuando menos error de la Administración”.

Sentado lo anterior, el análisis de las pretensiones deducidas exige un *excursus* previo por el Camino de Santiago, deslindando el marco normativo aplicable al mismo. El Camino fue declarado Conjunto Histórico-Artístico en virtud del Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre (BOE de 7 de septiembre), comprendiéndose en esta declaración “los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijen y delimiten”. En virtud de la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, “Los bienes que con anterioridad hayan sido declarados histórico-artísticos o incluidos en el Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España pasan a tener la consideración y a denominarse Bienes de Interés Cultural”, lo que trae consigo que el Camino de Santiago alcance esa condición y que le resulte aplicable el artículo 11 de la

citada ley, que dispone que “La incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural (...). La resolución del expediente que declare un Bien de Interés Cultural deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, delimitará el entorno afectado por la declaración y, en su caso, se definirán y enumerarán las partes integrantes, las pertenencias y los accesorios comprendidos en la declaración”.

El Camino de Santiago Primitivo discurre en el Principado de Asturias por dos rutas, la del Interior y la de la Costa, y confluye con el denominado Camino Francés en Pallas de Rei (Lugo). El Camino Francés, que elude Asturias, fue delimitado en 1993 por referencia al Libro V del Códice Calixtino con ocasión de la inscripción ese año del Camino de Santiago, como “conjunto”, en la Lista del Patrimonio Mundial creada por la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972, de la que España es parte desde 1982. En lo que concierne a la Ruta Jacobea, la Lista no experimentó variación desde 1993.

El Camino de Santiago, en todas sus ramas, fue delimitado territorialmente, a escala de términos municipales, sin descender a mayores precisiones, a efectos de regular los beneficios fiscales aplicables al Año Santo Compostelano 1993, por el Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo (BOE de 3 de junio), en cuyo anexo se relacionan treinta y uno de los setenta y ocho Concejos de Asturias, Salas entre ellos.

Una delimitación más precisa del trazado de la Ruta Jacobea no se inició en el Principado de Asturias hasta 1994. Sólo entonces se acometió en la Comunidad Autónoma la incoación de un procedimiento “para delimitar la zona afectada por la declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago (Ruta del Interior y Ruta de la Costa)”. Dicho procedimiento se inició por Resolución de la Consejería de Educación, Cultura, Deportes y Juventud, de 6 de abril de 1994 (BOPA de 8 de junio), que relacionó en su anexo I, con carácter inicial o provisional, los concejos y núcleos de población que recorría el Camino y

delimitó el entorno del mismo, definiéndolo “por una banda de 100 m a cada lado de los distintos itinerarios rurales”; la Resolución hacía saber a los Ayuntamientos afectados “que según lo dispuesto en los artículos 11, 16 y 23 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, no podrá llevarse a cabo ningún tipo de obra en las zonas afectadas (...) sin la aprobación previa de esta Consejería”. En el Concejo de Salas, la Ruta del Interior transcurría, según el anexo, por los siguientes núcleos de población: El Fresno, Doriga, Cornellana (Sur), Sobrerriba (Oeste), Llamas (Norte), Villazón (Sur), Rabadiello (Sur), Casazorrina, La Debesa, Mallecín, Salas, Porciles, Bodenaya y La Espina.

Los trabajos para la “identificación definitiva” del Camino prosiguieron con la adopción de la Resolución de 26 de noviembre de 1997, de la Consejería de Cultura (BOPA de 15 de diciembre), que modificó la Resolución inicial y resolvió “fijar definitivamente, una vez completados los estudios de identificación (...), la delimitación de la zona afectada (...), según figura en la relación del anexo I, que sustituye a la que figura en la Resolución de 6 de abril de 1994”. En lo que atañe a la Ruta del Interior, en el Concejo de Salas se referían los siguientes núcleos de población o parajes: San Marcelo, La Reaz, Santa Eulalia de Doriga, Casas del Puente, Cornellana, Sobrerriba, Llamas, Quintana, Casazorrina, Macellín, Salas, Paín, El Llanón, Porciles, Bodenaya y La Espina. En síntesis, en lo que aquí nos concierne, la relación suprimía la mención de “Villazón (Sur)” y “Rabadiello (Sur)” e incorporaba la de “Quintana”.

Sin embargo, en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural (BOPA de 30 de marzo), el procedimiento iniciado para identificar físicamente y delimitar el Camino de Santiago en Asturias aún no había concluido.

En efecto, esta Ley dedicó su disposición transitoria primera a precisar el régimen jurídico aplicable a los procedimientos incoados con anterioridad, estableciendo que “Los procedimientos de declaración de Bienes de Interés Cultural que se hayan iniciado y no resuelto con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la nueva normativa. Respecto de los

mismos, el plazo de resolución a que hace referencia el apartado 2 del artículo 17 se amplía a cinco años a contar desde dicha entrada en vigor”, y específicamente al Camino de Santiago, su disposición adicional quinta, que sienta que “1. El Principado de Asturias protegerá el conjunto de vías históricas formado por los trayectos asturianos del Camino de Santiago y fomentará la colaboración en su difusión y puesta en valor cultural con las demás comunidades por las que transcurre dicha ruta de peregrinación./ 2. Serán objeto de delimitación específica los restos históricos vinculados al Camino, así como el conjunto de las áreas afectadas por su protección, para las que se establecerá una norma urbanística con rango de Plan Especial. En tanto no se proceda a delimitación definitiva del conjunto protegido, tendrá validez la delimitación provisional actualmente vigente o la que en su lugar se establezca con el mismo carácter provisional./ 3. En las zonas afectadas por la delimitación provisional en que no existan restos históricos vinculados al Camino corresponderá a los Ayuntamientos velar por que las edificaciones que se realicen y en general las actuaciones urbanísticas se ajusten a una calidad de diseño adecuada a su naturaleza cultural. De acuerdo con lo que dispone el apartado 4 del artículo 7 de la presente Ley podrán solicitar al respecto dictamen (del) Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias en los casos en que lo consideren oportuno”.

El día 30 de junio de 2006 entró en vigor el Decreto 63/2006, de 22 de junio, por el que se fija y delimita el Conjunto Histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias, y se determina su entorno de protección provisional (Ruta del Interior y Ruta de la Costa), publicado en el BOPA de fecha 29 de junio de 2006. Este Decreto, según precisa expresamente su preámbulo, resuelve el procedimiento incoado en 1994, remite la traza del Camino a la descripción literal y gráfica recogida en sus anexos y reduce su “entorno de protección provisional” a “una banda de treinta metros a cada lado de los distintos tramos rurales”. Se añade que la delimitación de ese entorno “podrá ser modificada por Planes Especiales que se redacten al efecto en cada uno de los concejos por los que discurre la vía histórica, siendo entonces

cuando adquiriera carácter definitivo”, y que la delimitación del Camino “se desarrolla a lo largo de treinta y cuatro concejos enlazando los núcleos de población y parajes” que se relacionan, los cuales, en el Concejo de Salas, coinciden con los que recoge la Resolución de 26 de noviembre de 1997. El plano que se incorpora como anexo muestra en ese concejo una única traza, sin que aparezcan en él caminos alternativos.

Acotado en el plano espaciotemporal el procedimiento de fijación y delimitación física del Camino en Asturias, hemos de detenernos ya en la primera causa de nulidad suscitada. Con relación a la misma, dispone el artículo 62.1.e) de la LRJPAC que son nulos de pleno derecho “Los (actos) dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, lo que cabalmente impone identificar, con carácter preliminar, el procedimiento aplicable al acto objeto de impugnación. Sentado que la pretensión de nulidad se contrae a la declaración de impacto ambiental, hemos de concluir que su marco jurídico es, por razón del tiempo en que se evacua aquel trámite, el derivado de la Directiva 85/377/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 (DOCE n.º L 175, de 5 de julio), y del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE de 30 de junio), que la incorpora al ordenamiento nacional; debiendo advertirse que no estamos ante un proyecto a los que el artículo 4.1 de la Directiva impone que se sometan a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, y que el anexo I enuncia, sino ante un proyecto de los pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II, que se someterán a una evaluación “cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen” (artículo 4.2 de la Directiva citada), potestad que España ejerció al imponer, con carácter de normativa básica, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, públicos o privados, de “extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales” (artículo 1, en relación con el anexo, del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, en su redacción originaria).

En el momento de adoptarse la Resolución de la Consejería de Fomento, de fecha 27 de junio de 1996, por la que se declara ambientalmente viable la

explotación minera, no existía legalmente un procedimiento unificado de autorización ambiental y cultural integradas, de modo que el relativo a la evaluación ambiental se constreñía a los requerimientos específicos del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del anterior, mientras que el referente a la defensa del patrimonio cultural constituía un trámite autónomo, con un estatuto jurídico singular, el contenido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Todo ello conduce, en suma, a la necesidad de deslindar el contenido respectivo de dos trámites procedimentales que no pueden confundirse, ni instrumentalizarse en una impugnación oblicua, pues son distintos su fundamento, su naturaleza y su alcance. En efecto, ambos controles tienen un origen y finalidad propios, se resuelven por órganos diferentes y se desenvuelven con arreglo a un *corpus* jurídico diverso, sin que uno pueda subrogar ni suplantar al otro; su inobservancia implica consecuencias genuinas, ya que el rigor anulatorio del control ambiental no es trasladable sin más al cultural; finalmente, la comunicación de la invalidez al acto resolutorio que la jurisprudencia sienta en caso de ausencia o nulidad radical de una evaluación de impacto ambiental no resulta predicable de modo mecánico de un procedimiento autorizatorio que, dirigido a proteger el patrimonio cultural, adolezca de vicios.

Por lo demás, hay que tener presente que la coordinación -que no integración, técnica que regulan disposiciones de la Unión Europea y nacionales que no son materialmente aplicables a la actividad aquí controvertida- de los procedimientos de protección ambiental y cultural se articula legalmente en un momento posterior a aquél en el que se adopta la Resolución objeto de la presente consulta, y que no rige en virtud de la legislación medioambiental, sino de la normativa reguladora del patrimonio cultural, que ordena el régimen jurídico de protección de forma especial y autónoma, imponiendo al órgano ambiental que tome constancia de las determinaciones que adopte al respecto el órgano competente en materia cultural.

Así sucede en Asturias, donde la Ley del Principado 1/2001 consagra su artículo 35 al "Impacto ambiental", estableciendo que "Todos los proyectos de obras, instalaciones y actividades que hayan de someterse a procedimientos de evaluación de sus impactos ambientales habrán de contener en la documentación que corresponda un apartado específico sobre la afección que puedan producir en los bienes integrantes del patrimonio cultural, que requerirá informe favorable de la Consejería de Educación y Cultura"; informe que el artículo 50 también contempla a propósito de la protección de los Bienes de Interés Cultural, prohibiéndose señaladamente, en el artículo 58, "cualquier movimiento de tierras que conlleve una alteración grave de la geomorfología y la topografía del territorio".

Una vez precisado el marco normativo sobre el que se asienta la resolución impugnada, debemos tener presente que la nulidad que se pretende se circunscribe, en el invocado artículo 62.1.e) de la LRJPAC, a los actos dictados prescindiendo "total y absolutamente" del procedimiento legalmente establecido, términos que nos remiten a los supuestos en que falte por completo, de un modo manifiesto y terminante, el procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo, sin que la mera omisión de un trámite constituya necesariamente por sí sola un vicio de nulidad, tal como viene reiterando la jurisprudencia.

En el supuesto que nos ocupa, hemos de notar que el procedimiento tramitado se ajusta sustancialmente a las previsiones del entonces vigente Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y del Reglamento que lo desarrolla. En efecto, en el expediente remitido consta una Memoria de Impacto Ambiental que incluye un apartado rubricado "histórico-artístico", en el que se reseña que el área afectada "no presenta lugares (...), estructuras (...) o cualquier otra manifestación (...) de la historia nacional o local", y el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa fue sometido al oportuno trámite de información pública (BOPA de 19 de mayo de 1995), sin que se hubiera formulado alegación alguna. Estos documentos tuvieron que ser valorados e informados por la Comisión para

Asuntos Medioambientales, integrada, entre otros miembros, por el titular de la "Dirección Regional de Cultura", según se deduce de la redacción vigente en el momento de la tramitación del artículo 3.1 del Decreto 10/1992, de 7 de febrero, por el que se crea la Comisión citada (BOPA de 16 de marzo). En definitiva, en el orden formal o adjetivo que ahora analizamos no cabe tacha fundada en la ausencia de valoración del impacto sobre el patrimonio cultural, debiendo concluirse que la tramitación seguida cumplimenta los requisitos exigidos por el mentado Real Decreto Legislativo, entre los cuales no figura la autorización del órgano competente en materia cultural, que se incardina, tal como hemos razonado, en un procedimiento autónomo sometido a un estatuto separado del ambiental.

Sin perjuicio de esa formal integridad del procedimiento atacado, que fundamenta el rechazo de la acción ejercitada en los términos en que aquí se formula, hemos de reparar en que la impugnación basada en la ausencia del informe de la Consejería de Cultura no podría tampoco prosperar, ya se dirija contra este diferenciado trámite, ya contra la resolución final. En efecto, hemos de observar que nos enfrentamos a una pretensión de nulidad absoluta, originaria o *ex tunc*, que no puede ampararse en normas posteriores a la adopción de la Resolución atacada, e incluso a la de otorgamiento de la concesión de explotación minera, como es el caso de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural.

Al tiempo de dictarse ambas Resoluciones, el régimen jurídico de protección de un Bien de Interés Cultural declarado -o cuyo expediente de declaración se incoa- era el contenido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, aplicable al Camino de Santiago en su modalidad de "Conjunto Histórico", es decir, de "agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas

mismas características y pueda ser claramente delimitado” (artículo 15.3 de la Ley). Sin necesidad de subrayar ahora que la definición legal conviene al Camino de Santiago de un modo análogo, hay que advertir que la condición para aplicar el régimen de protección previsto legalmente a una realidad física de las características del Camino es su efectiva identificación y delimitación materiales. En otras palabras, hay que tener presente que la aplicación provisional del régimen de protección regulado en el artículo 11 de la Ley del Patrimonio Histórico Español viene referida a la incoación de un procedimiento “para la declaración de un Bien de Interés Cultural” y restringida “al bien afectado”, que ha de estar, al menos tentativamente, identificado de manera clara y distinta, lo que no permite una traslación terminante a un supuesto tan singular como el del Camino de Santiago, en el que la declaración antecede a la propia identificación física completa del espacio protegido.

En Asturias, cuando se tramita y resuelve el procedimiento objeto de consulta, sólo se había publicado con tal finalidad la Resolución de 6 de abril de 1994, que acordaba la incoación de un expediente para delimitar la zona afectada por la declaración en 1962 del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, y en la que se hacía “saber a los Ayuntamientos afectados” que, en aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español, las obras en las zonas afectadas requieren “la aprobación previa” de la Consejería de Cultura. No existía, en consecuencia, disposición legal específica aplicable al caso que sancionara expresamente con nulidad absoluta una resolución dictada prescindiendo de aquel informe favorable, sin que quepa, en modo alguno, deducir de su ausencia la nulidad de la concesión, como después analizaremos.

En todo caso, y con independencia de lo anteriormente expresado, las omisiones alegadas no resultan claras, manifiestas y ostensibles. Y es que no nos es dable concluir que el trámite cuya omisión se invoca como tacha formal -el informe de la Consejería de Cultura- resultare posible y por ello de obligada observancia en el caso sometido a consulta, dado el estado objetivo de identificación y delimitación del Camino en Asturias. En efecto, a la fecha de la concesión, el procedimiento para delimitarlo se hallaba inconcluso, sin que la

Resolución que lo incoaba permitiera trasladar a la realidad física una definición precisa de la traza ni de la zona de protección adyacente. En este sentido, compartimos, aunque no nos vincule, la línea argumental sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en su Sentencia de 17 de noviembre de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), por cuanto la Resolución de 6 de abril de 1994 se limita a incoar el procedimiento para el deslinde del Camino fijando únicamente “algunas bases” y “los concejos y núcleos por los que discurre sin fijar definitivamente la traza”, de lo que extrae la referida sentencia que “la imposibilidad de delimitar con certeza jurídica cuáles son las franjas de terreno afectadas por las limitaciones derivadas de la protección del Camino de Santiago a su paso por Asturias impide que se pueda restringir el uso de determinados terrenos ante lo impreciso de la existencia de aquella limitación”.

En la misma línea argumental, hemos de remarcar la señalada imprecisión sobre el terreno de las limitaciones derivadas de la Resolución de incoación, incertidumbre que se extiende aquí al propio grado de proximidad de la explotación a la traza potencial del Camino de Santiago, por lo que no hay constancia de que pudiera percibirse una incidencia sensible o irreparable del proyecto controvertido sobre él. En este aspecto, hemos de notar que la denunciada proximidad se sustenta en una Resolución que -aparte de sentar únicamente unas bases- fue modificada poco después por otra, que suprimió la mención de dos núcleos de población localizados en el entorno de la explotación minera (Villazón y Rabadiello). Repararnos también en que los planos aportados de parte recogen un camino alternativo que no aparece en el Decreto que fija definitivamente la traza, que, además, ha reducido de cien a treinta metros el área de protección colateral. En estas condiciones, tal como ya apuntaba la sentencia antes comentada, “nos movemos en unas altas cotas de inseguridad en el momento de establecer limitaciones y prohibiciones”, lo que impide, bajo el imperio de un principio de vinculación positiva de las Administraciones públicas, deducir restricciones del calado de las ahora

pretendidas. En definitiva no se atisba en lo actuado ningún sustrato fáctico que pueda amparar una pretensión de anulación *ex tunc* como la pretendida.

En cuanto a la segunda de las causas invocadas para la revisión de oficio, el artículo 62.1.f) de la LRJPAC dispone que son nulos de pleno derecho aquellos actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico “por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Debemos entender, partiendo del principio de interpretación restrictiva que preside las causas de nulidad radical, que la expresión “facultades o derechos” no incluye las simples expectativas que puedan nacer de la resolución que declara ambientalmente viable la explotación minera. Según constante jurisprudencia, sólo puede hablarse de derechos subjetivos a partir de la adjudicación de la concesión, ya que la declaración de impacto ambiental se configura como un acto de trámite, necesario y cualificado, pero que en ningún caso anticipa ni predetermina la adquisición del derecho a la explotación de los recursos. En suma, nada se adquiere por la declaración de viabilidad medioambiental y ninguna carencia puede imputarse a quien nada adquiere. Ahora bien, es cierto que la ausencia de evaluación de impacto ambiental, o su nulidad radical, constituye un vicio de tal entidad que es susceptible de afectar al otorgamiento de la concesión en cuyo procedimiento de resolución se inserta. Esta tesis es la que se pretende hacer valer cuando se invoca la comunicación de la invalidez a la resolución concesional. Pero tal pretensión ha de rechazarse de plano, pues falta su presupuesto, es decir, no concurre la causa de nulidad en la declaración de impacto ambiental impugnada cuyos efectos se quieren irradiar a actos posteriores. Y todo ello al margen de que la falta de autorización de la Consejería de Cultura no alcanza en ningún caso a viciar la resolución final, porque admitir aquel efecto reflejo supondría presumir un contenido desfavorable a la autorización, hurtando el pronunciamiento de fondo a la autoridad competente.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Consejería de Fomento, de fecha 27 de junio de 1996, por la que se declara ambientalmente viable la explotación minera núm. ....., denominada "X".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.