

INTRODUCCION AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES MEDIOAMBIENTALES EN EL DERECHO ESPAÑOL

S U M A R I O

I. MARCO LEGAL

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

2. MEDIO AMBIENTE Y CONTAMINACION

2.1. NOCION DEL MEDIO AMBIENTE.

2.2. CONCEPTO DE CONTAMINACION.

3. RESPONSABILIDADES DE CONTAMINACION, LEGISLACION ESTATAL

3.1. CONSTITUCION ESPAÑOLA.

- Art. 9, 45.3 y 149.1.

3.2. CODIGO PENAL

- Delito Ecológico: Art. 347 bis.

3.3. CODIGO CIVIL

- R.C. Extracontractual: Art. 1902 - 1908.
- Distancias y obras: Art. 590.

3.4. NORMATIVA ESPECIAL MEDIOAMBIENTAL

3.4.1. MEDIO ATMOSFERICO

3.4.1.1. Ley 38/1972 de 22 de Diciembre de Protección del Medio Ambiente (Atmosférico) (Art. 12).

3.4.1.2. Decreto 833/1975 de 6 de Febrero que desarrolla la Ley 38/1972 (Art. 83 y siguientes).

3.4.2. MEDIO ACUATICO CONTINENTAL

- 3.4.2.1. Ley 29/1985 de 2 de Agosto de AGUAS (Art. 75, 85, 98, 108 y siguientes).
- 3.4.2.2. Real Decreto 849/1986 de 11 de Abril - Reglamento de Dominio Público Hidráulico (Art. 233, 264, 270, 323 y ss.).

3.4.3. MEDIO ACUATICO MARINO

- 3.4.3.1. Ley 21/1977 de 1 de Abril sobre ampliación de sanciones, en los casos de contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves (Ver Convenios Internacionales) (Arts. 1, 9 y 10).
- 3.4.3.2. Ley 22/1988 de 28 de Julio Costas (Art. 36, 37, 57 y 92 siguientes).
- 3.4.3.3. Real Decreto 1471/89 de 1 de Diciembre - Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas (Art. 78, 79, 114, 176, 178, 179, 190 y siguientes).

3.4.4. RESIDUOS

3.4.4.1. Desechos y Residuos Urbanos

Ley 19 de Noviembre 1975 Recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos (Art. 1, 3 y 12).

3.4.4.2. Residuos Tóxicos y Peligrosos

- a) Ley 14 de Mayo de 1986 20/86 Residuos Tóxicos y peligrosos (Régimen Jurídico Básico) (Art. 13 y siguientes).
- b) Real Decreto 833/1988 de 20 de Julio, Reglamento para la ejecución de la Ley de Residuos Tóxicos y peligrosos (Art. 46 y siguientes).

3.4.5. MEDIO NATURAL - SUELO

3.4.5.1. Minas

- a) Ley de 21 de Julio 1973 de Minas. (Art. 81, 115, 116).
- b) Decreto 27.8.1978 nº 2857/78 Reglamento Generalpara el Régimen de la Minería (Art. 97, 104, 141, 142 y 147).
- c) . Real Decreto 15.10.82 nº 2994/82.
Restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas (Art. 1 y 3).
.
Real Decreto 1116/1984 de 9 de Mayo. Contenido mínimo de los planes de explotación y restauración en explotaciones de carbón a cielo abierto.
.
O.M. de 13 de Junio de 1984 sobre contenido de los Planes de Restauración.

3.4.5.2. Carreteras

Ley 29 de Julio nº 25/1988.
Carreteras y caminos. Normas Reguladoras (Art. 31, 32 y 34).

3.4.5.3. Suelo - Urbanismo

- a) Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril.
Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (Art. 12, 18, 225, 229).
- b) Real Decreto 2187/1978 de 23 de Junio.
Reglamento de Disciplina Urbanística. (Art. 10, 51, 52, 53, 57 y 61).

3.4.5.4. Patrimonio Histórico Español

Ley 13/1985 de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español (Art. 23 y 36).

3.4.5.5. Medio Natural

a) Espacios Naturales, Fauna y Flora

Ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (Art. 37 y 40).

b) Pesca

- . Ley 20.2.1942 de Pesca (Art. 6, 53, 55, 59 y 61).
- . Decreto 6 de abril de 1943. Reglamento para la ejecución de la Ley de Pesca Art. 15, 16, 18, 21 y 22. Ley 53/82 de 13 de Junio (Art. 5).
- . Ley 53/82 de 13 de Junio Pesca Marítima (Art. 5).
- . Ley 25 de Junio 1984. Cultivos Marinos (Art. 23).

c) Montes

- . Ley 8 de Junio de 1957 de Montes (Art. 81 y 82).
- . Ley 81/1968 de 5 de Diciembre. Incendios Forestales.
- . D. 3769/1972 de 23 de Diciembre (Art. 132, 137, 142 y 143).
- . Decreto 485/82 de 22 de Febrero, que aprueba el Reglamento (Art. 408, 459, 460, 461, 469, 470 y 475).

d) Caza

- . Ley 1/1970 de 4 de Abril de Caza (Art. 33, 41 y 45).

Decreto 506/1971 de 25 de Marzo - Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza (Art. 35, 47 y 49).

4. DERECHO AMBIENTAL AUTONOMICO

5. ADMINISTRACION AMBIENTAL MUNICIPAL

- Ley 7/85 de 2 de Abril - Bases de Régimen Local (Art. 25.2.).
- Ley 14/86 de 25 de Abril - General de Sanidad - (Art. 42).
- Dto. 2414/1961 de 30 de Noviembre - Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. (Art. 6 y 41).
- R.D. 886/1988 de 15 de Julio - Prevención de Accidentes Mayores.

6. DISPOSICIONES GENERALES DE CARACTER PREVENTIVO

- Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de Junio sobre Evaluación del Impacto Ambiental (Art. 9 y 10).
- Real Decreto 1131/1988 de 30 de Setiembre. Reglamento para la ejecución del Decreto sobre la Evaluación de Impacto (Art. 6, 28 y 29).

7. COROLARIO

II. SEGUROS DE SUSCRIPCION OBLIGATORIA

1. Ley y Reglamento de Residuos Tóxicos y Peligrosos
2. Orden 13.3.90 sobre Traslado Transfronterizo de Residuos Tóxicos y Peligrosos.
3. Ley 6 de 7 de Abril de 1983 de Residuos Industriales (Cataluña) y Decreto 142 de 11 de Abril de 1984.
4. Ley Foral 16/89. Actividades clasificadas para la protección del Medio Ambiente.
5. Propuesta de Directiva relativa a la Responsabilidad Civil por los Daños y Perjuicios causados al Medio Ambiente por los Residuos.

III. CRITERIOS DE ASEGURABILIDAD DE LOS RIESGOS MEDIOAMBIENTALES

ANEXO I. CIRCULAR 1/1990 de 26 de Setiembre de la Fiscalía General del Estado en materia de Delitos contra la Salud Pública y el Medioambiente.

I. MARCO LEGAL

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Al iniciar un estudio como el que nos ocupa, lo primero que llama la atención es la dispersión de las disposiciones legales que tratan de esta materia, junto con la coexistencia de los distintos órdenes jurisdiccionales (penal, civil y administrativo) que pueden llegar a entender de los diferentes supuestos posibles de contaminación.

A esta fronda legislativa estatal, autonómica, local e, incluso, supranacional en razón a la aplicación de la copiosa normativa comunitaria en materia medioambiental y de la firma de Convenios Internacionales específicos por parte del Reino de España, habría que añadir las distintas categorías de los bienes jurídicos protegidos. Son, precisamente estos factores los que convierten a los supuestos de contaminación en algo nuevo desde la perspectiva de la Institución Aseguradora, circunstancia que va a conducir, sino lo está haciendo en estos momentos, a una modificación trascendental de los criterios de asegurabilidad de los riesgos, de las filosofías de suscripción de las entidades y de los mismos condicionados de las pólizas.

Las causas de estas transformaciones no son, pues, más que unas consecuencias de la propia dinámica de la responsabilidad civil como fenómeno social. Si, "a nuevos riesgos corresponden nuevas responsabilidades", es lógico suponer que los daños medioambientales escapan de las puras relaciones de derecho privado, esquema sobre el que se ha venido erigiendo el Instituto de la Responsabilidad Civil. Por consiguiente, a la hora de afrontar el régimen de responsabilidades aplicable, es conveniente abandonar los viejos sistemas centrados en las relaciones de vecindad para considerar otros aspectos donde lo que prima es el Derecho Administrativo, ya que en un siniestro de contaminación los bienes de dominio público afectados se destacan por su especial relevancia.

En tal sentido, y sin ánimo de profundizar en estas cuestiones más que lo estrictamente necesario, hay que resaltar que el contenido resarcitorio de carácter económico del seguro de Responsabilidad Civil se transforma sustancialmente al decantarse hacia una vía reparadora en el ámbito de las obligaciones de actividad: **reinstaurar el medio ambiente deteriorado a su situación anterior.**

Sin perjuicio de que todas estas cuestiones puedan ser tratadas en un trabajo posterior con mucho más detenimiento, el presente opúsculo no tiene mayores pretensiones que recoger de una manera sumaria los diferentes textos legales que contemplan aspectos relacionados con las responsabilidades derivadas de la contaminación, y más en

concreto, en la medida en que la institución aseguradora pueda verse afectada por esta normativa en lo que al ramo de Responsabilidad Civil se refiere.

2. MEDIO AMBIENTE Y CONTAMINACION

2.1. NOCION DE MEDIO AMBIENTE

Como cuestión previa, sería oportuno incidir, siquiera brevemente, en el hecho de que los deterioros medioambientales pueden proceder del vertido o emisión de sustancias contaminantes o bien derivarse de actividades humanas en las que la polución no constituye un factor desencadenante del daño: construcción de una presa, canalización de un río, desecación de una marisma, incendio de un bosque, extracción de áridos en una zona húmeda, etc....

En tal sentido, la definición de Medio Ambiente contemplada en la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas (DOC 112 de 20 de Diciembre de 1973) es suficientemente amplia para deducir que el medio ambiente acoge elementos tan amplios y abstractos que abarcan un todo integrado tanto por el medio ambiente natural (el campo con su flora y fauna, los ríos, lagos y mares, la atmósfera, los animales salvajes y sus habitats) como el medio ambiente creado por el hombre (áreas urbanas, patrimonio arquitectónico), de acuerdo con la siguiente definición:

La combinación de elementos cuyas complejas interrelaciones establecen el marco y las condiciones de vida, tal como son o como se los percibe, de los individuos y de la sociedad.

Atendiendo a este criterio, podría considerarse que la noción primera, relativa al medio ambiente natural, en lo que respecta al seguro se decantaría hacia la esfera de los bienes de dominio público antes indicados, mientras que la segunda, el medio ambiente creado por el hombre, comportaría un factor de riesgo más cercano al daño material tradicional en el marco de las relaciones jurídicas de derecho privado.

Así pues, sería incluso conveniente, y mucho más si lo circunscribimos al hecho asegurado, hablar de deterioro de los recursos naturales de la tierra, que se extenderían el aire, el agua, los suelos, la flora y la fauna, así como los ecosistemas naturales en contraposición al daño material antes citado; o también, como puede apreciarse en la propuesta de "Directiva relativa a la responsabilidad por daños al medio ambiente causados por los residuos", de deterioro medioambiental, o yendo algo más allá, de alteración medioambiental.

En este mismo marco, la Ley 3/88 de 13 de Octubre para la gestión del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Madrid, define en su artículo segundo este concepto:

A los efectos de la presente Ley, se entiende por medio ambiente el medio físico constituido por el suelo, el subsuelo, la atmósfera y las aguas, así como la flora, la fauna, el paisaje y, en general, todos los elementos y recursos que integran la biosfera.

2.2. CONCEPTO DE CONTAMINACION

Aunque, como se acaba de expresar, el Medio Ambiente puede ser atacado desde distintas posiciones, la amenaza más inmediata sobre la que se centra la atención política de Estados y Organizaciones internacionales se dirige a combatir la contaminación.

Sin embargo, no puede afirmarse que la contaminación sea un suceso nuevo; siempre han existido sustancias contaminantes, la única diferencia es la cantidad tolerada o admitida en función de distintos parámetros de carácter técnico - administrativo o de diferentes concepciones socio - políticas.

Estimamos, pues, desde un aséptico enfoque asegurador que, a la hora de desarrollar las coberturas de seguro por daños de este carácter, debe quedar bien claro que las responsabilidades amparadas en su doble concepto (daño y deterioro medioambiental) deben circunscribirse a aquéllas producidas por la contaminación, noción que dista mucho de explicitarse en las pólizas.

Por consiguiente, no sería superfluo recoger en los condicionados definiciones de contaminación que contemplen estos factores, y que, al mismo tiempo, pueda resultar operativo, con independencia de algún concepto legal incluido en disposiciones específicas. Personalmente, pues, nos adheriríamos a la definición más reciente de la O.C.D.E. que, desde la perspectiva aseguradora, parece válida:

"Toda emisión de sustancias contaminantes que es contraria al curso habitual de las cosas y que sobrepasa los niveles normalmente admisibles de manera que aparece un nivel excesivo de polución".

3. **RESPONSABILIDADES POR CONTAMINACION; LEGISLACION ESTATAL**

El propósito de este apartado se dirige a recopilar, sin pretensiones de exhaustividad y sin más comentarios que los estrictamente necesarios, las distintas disposiciones que abordan las responsabilidades medioambientales en cuanto puedan afectar al Seguro. Asimismo, en línea con lo expresado anteriormente, nos centraremos en aquellas normativas que reflejan un componente claro de deterioro ambiental por contaminación en la medida que afecte al Medio Atmosférico, Acuático, Suelos o Medio natural en general.

3.1. **CONSTITUCION ESPAÑOLA**

La norma fundamental de nuestro Orden Legislativo que tutela el Medio Ambiente, hasta el punto que, por puras razones de modernidad, se trataba de la única Ley Magna que incluía una declaración similar, es la Constitución Española en su art. 45.

1. **Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.**
2. **Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.**
3. **Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.**

En el último párrafo de este artículo, se perfila el esquema del Cuerpo Legislativo en materia de responsabilidad medioambiental que ha sido desmenuzado primordialmente a través de unas disposiciones de claro carácter administrativo sobre el principio generalmente admitido de "quien contamina paga".

Por otro lado, es preciso referirse al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuestiones medioambientales, destacando la pluralidad de disposiciones autonómicas que se han promulgado al amparo del artículo 148.1. de la Constitución.

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

9º. La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Estas atribuciones hay que entenderlas no obstante en relación con el artículo 149.1.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

23º. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

3. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

3.2. CODIGO PENAL

Con independencia de las disposiciones administrativas, hay que hacer mención al sistema penal de protección del medio ambiente, articulado a través del art. 347 bis incorporado al Colegio Penal en la reforma de 1983 y muy cuestionado por su poca operatividad.

Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de pts. el que, contraviniendo las leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocase o realizase directamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.

Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubieren desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiese aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.

También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originasen un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

En todos los casos previstos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

Aunque esta disposición ha recibido todo tipo de críticas, acentuando "sus defectos, imposiciones e inadecuaciones", la realidad, como señala el fiscal Antonio Vercher, ha venido a constatar su falta de efectividad en lo que a la protección del medio ambiente se refiere, en razón a tres factores fundamentales:

1. Limitaciones de carácter técnico legal y normativo

Conceptos abstractos: poner el peligro, salud de las personas; poder perjudicar a las condiciones de vida.

2. Limitaciones del sistema:

Conjunción de normas penales y administrativas; carácter económico reparador de derecho ambiental.

3. Limitaciones técnicas:

Controles de vertidos y emisiones, identificación de sustancias, deterioro ambiental irreversible, etc.

4. Limitaciones institucionales:

Frontera legislativa de diverso rango y procedente de las diferentes administraciones públicas implicadas en esta materia: Central, Autonómica, Local, Institucional.

Para ampliar este tema, no debe dejar de destacarse el hecho de aplicar a este artículo el carácter de "tipo penal en blanco", que debe interpretarse junto con otro tipo de disposiciones, circunstancia que, tarde o temprano, en la medida en que la conciencia ambiental vaya despertándose y las presiones internacionales surtan sus efectos, concluirá en una aplicación más efectiva.

Asimismo, no es superfluo señalar que el artículo 347 bis se encuadra en el Código Penal en el Capítulo II del título V del libro segundo bajo la denominación de "los Delitos de Riesgo en general" caracterizados por el hecho de que basta con la creación de un riesgo -- poner en peligro -- para que nazca la conducta punible tipificada en este supuesto delictual sin que sea necesario un resultado lesivo.

Se articula a través de un **tipo básico** donde prima la protección del medio ambiente y de la salud humana bajo dos condiciones:

- **Contravenir leyes o reglamentos protectores del medio ambiente.**
- **Poner, precisamente, en grave peligro la salud de las personas o perjudicar las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles.**

Se aprecian igualmente unos **tipos cualificados** de delito ecológico que se expresan a través de los siguientes comportamientos:

- **Funcionamiento clandestino de la industria.**
- **Funcionamiento desobedeciendo órdenes expresas.**
- **Aportación de información falsa.**
- **Obstaculización de la actividad inspectora.**

Se recogen también un nuevo tipo especial cualificado con el resultado contemplado en el párrafo tercero cuando los actos tipificados originan un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.

Merece la pena comentar que la responsabilidad civil que lleva aparejada toda responsabilidad criminal, se materializa según el art. 101 del Código Penal a través de la restitución, reparación del daño causado o indemnización de los perjuicios. Sin embargo, surge nuevamente la necesidad de puntualizar que la reparación y restitución del Medio Ambiente se configura como una categoría especial que excede del puro tratamiento individualista tal como sigue recogiendo en nuestros textos legales, anclados todavía en las relaciones jurídicas de derecho privado.

Asimismo, convendría subrayar la conexión tanto del llamado Delito Ecológico como de otras figuras delictivas con el art. 15 Bis relativo a la responsabilidad criminal de las Personas Jurídicas que simplemente se menciona:

El que actuase como directivo u órgano de una persona jurídica o en representación legal o voluntaria de la misma, responderá personalmente, aunque no concurran en él y si en la entidad en cuyo nombre obrase, las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura del delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo.

Para acabar este punto, resulta especialmente interesante analizar el contenido de la Circular 1/1990 del 26 de Setiembre de la Fiscalía General del Estado en materia de **Delitos contra la Salud Pública y el Medio Ambiente**, en particular en lo que se refiere a la Contribución del Ministerio Fiscal a la investigación y persecución de los delitos contra el Medio Ambiente (Anexo I).

3.3. CODIGO CIVIL

El régimen de responsabilidades medioambientales en el orden civil se caracteriza por su insuficiencia. Las notas de universalismo, individualismo y moralismo de los Códigos decimonómicos de inspiración napoleónica han quedado superadas por una transformación imparable de la sociedad, de los medios de producción y de los sistemas económicos. Como es notorio, el propio elemento subjetivo de la culpa ha sido revisado por la Jurisprudencia, incorporando fenómenos tales como la inversión de la carga probatoria, la creación del riesgo, la necesidad social de compensar a las víctimas, o la responsabilidad sin culpa.

Es en el marco de este esquema donde habría que situar la redacción otorgada al art. 1908 que, a pesar de recoger una casuística obviamente superada un siglo después de su promulgación, todavía se mantiene su aplicación directa o por analogía a cuestiones de relaciones de vecindad o de "inmissio in alienum".

Los supuestos contemplados, pues, en este artículo no vienen sino a desarrollar el principio genérico de responsabilidad contenido en el art. 1902 a través del siguiente enunciado:

Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- 1. Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y a la inflamación de sustancias explosivas que no estuvieran colocadas en lugar seguro y adecuado.**
- 2. Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades.**
- 3. Por la caída de los árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.**
- 4. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes construidas sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.**

Sin atender al punto tres, donde se aprecia un cierto matiz subjetivo y un tanto ajeno al objeto de estos comentarios, los apartados restantes se decantan, especialmente tras el paso del tiempo, hacia el campo de las responsabilidades por riesgo u objetivas.

Otros autores se inclinan hacia los aspectos probatorios cuya carga se asigna al presunto responsable, que podría teóricamente exonerarse demostrando que desplegó todas las medidas a su alcance para evitar el daño. Sin embargo, en la práctica, la realidad impediría esta posibilidad de aliviarse de esta obligación en razón a que los hechos hablarán por sí mismos (*res ipsa loquitur*).

Completando el artículo 1908 y acentuando su carácter preventivo, no debe dejar de citarse el artículo 590:

Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera, pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar y, sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban. A falta de reglamento, se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos.

El carácter de bien público del medio ambiente, la necesidad de la protección de los intereses particulares de los afectados, la urgencia de las medidas a adoptar en la gran mayoría de los casos, y la lentitud de los procedimientos judiciales obligan a abordar estas cuestiones desde un plano de Derecho Administrativo que habilite a las diferentes administraciones públicas competentes a intervenir en el supuesto de deterioro, amenaza o peligro de alteración de los recursos naturales, haciendo, desde nuestro punto de vista, insuficientes las disposiciones de carácter civil.

3.4. NORMATIVA ESPECIAL MEDIOAMBIENTAL

3.4.1. MEDIO AMBIENTE ATMOSFERICO

3.4.1.1. Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico

Puede afirmarse que los textos básicos en materia de responsabilidad por degradación del Medio Ambiente Atmosférico son preconstitucionales y no aportan gran cosa con respecto a la imposición de obligaciones especiales de saneamiento, quizá porque este tipo de alteraciones presenta una gran complejidad en cuanto al carácter de sus efectos (a largo plazo y a distancia) y a la identificación de sus responsables (conjunción o sumación de distintos hechos contaminantes).

La Ley 35/1972 de 22 de Diciembre de protección del Medio Ambiente atmosférico tiene por objeto prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualquiera que sean las causas que las produzcan.

Junto a formulaciones muy generales que, según mi opinión, no comportan la creación de un régimen especial de responsabilidades, se incluye una definición de contaminación en su artículo 1.1.

A los efectos de esta Ley, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas o bienes de cualquier naturaleza.

En esta misma línea, se impone a los titulares de focos emisores de contaminantes la obligación de respetar los niveles de emisión establecidos, entendiéndose por tal la cuantía de cada contaminante vertida, sistemáticamente a la atmósfera en un período determinado, medida en las unidades de aplicación que corresponda a cada uno de ellos (art. 3.1.).

En el caso de urgencias o declaraciones de atmósfera contaminada, la actuación de la Administración se dirige a la adopción de medidas de clausura o precintado de los focos contaminantes imponiendo multas o sanciones, sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades civiles o penales, sin profundizar en un régimen especial de saneamiento de bienes afectados.

3.4.1.2. Decreto 833/1975 (Reglamento).

El Reglamento que desarrolla la Ley 38/1972, promulgado a través del Real Decreto 839/1975 de 6 de Febrero, recoge un articulado con un alto componente técnico, pero tampoco impone un régimen especial de responsabilidades o de obligaciones de reparación del medio ambiente, ya que se encuadran en el marco del título reservado a infracciones y sanciones:

La infracción de los preceptos contenidos en este Decreto y el incumplimiento de las obligaciones en él establecidas acarreará a los infractores, con independencia de otras responsabilidades legalmente exigibles, la imposición de las correspondientes sanciones, que consistirán en las multas que se señalan en los artículos siguientes:

Se mantiene pues el sistema de la Ley 38/1972: "sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades civiles o penales". A las multas o a la clausura temporal de la actividad industrial hasta que no se hayan corregido las deficiencias, eminentemente sancionadoras,

habría que añadir los supuestos de ejecución subsidiaria contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 88) así como la agravación de la cuantía de la sanción a tenor de las siguientes circunstancias (art. 86):

- a) La naturaleza de la infracción.
- b) La capacidad económica de la empresa.
- c) La gravedad del daño producido en los aspectos sanitarios, sociales o materiales.
- d) El grado de intencionalidad.
- e) La reincidencia.

Finalmente, desde la perspectiva de riesgos asegurables en el ámbito de este estudio, convendría destacar el Catálogo de Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera recogido en el Anexo II así como la Relación de los principales contaminantes atmosféricos contenidos en el anexo III del citado texto legal.

3.4.2. MEDIO ACUATICO CONTINENTAL

3.4.2.1. Ley de Aguas

Como se expresa en la exposición de motivos de la Ley 29/1985 de 2 de Agosto, "el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos".

El agua alcanza en la Ley de forma expresa el concepto de dominio público hidráulico, factor, como ya se ha esbozado, que incide de una manera determinante en la consideración de régimen de responsabilidad aplicable y en la habilitación de organismos específicos competentes en materia de gestión y protección hidrológica (Organismos de Cuenca).

Se aprecian, pues, obligaciones impuestas en vía administrativa que adquieren un tratamiento especial y que se mencionan a continuación.

Art. 75.

1. Las comunidades (de usuarios o regantes) podrán ejecutar por sí mismas y con cargo al usuario, los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer. El coste de la ejecución subsidiaria será exigible a través de la vía administrativa de apremio. Quedarán exceptuadas del régimen anterior aquellas obligaciones que revistan un carácter personalísimo.
3. Las comunidades vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico.

Centrándose en aspectos más concretos relativos a la protección del dominio público hidráulico, es preciso acudir a la **definición de contaminación** en el marco de este texto legal (art. 85).

"Se entiende por contaminación, a los efectos de esta Ley, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica.

Prosiguiendo con el régimen de responsabilidades en materia hidráulica, como puede apreciarse un tanto disperso, hay que citar el art. 98 de la Ley en materia de Vertidos:

El Gobierno, en el ámbito de su competencia, podrá ordenar la suspensión de las actividades que den origen a vertidos no autorizados, de no estimar más procedente adoptar las medidas precisas para su corrección, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que hubieran podido incurrir los causantes de los mismos.

Dentro del Título VII, relativo a las infracciones y sanciones y a la competencia de los tribunales, se descende a aspectos ligados estrechamente a la cobertura aseguradora de interés determinante para este estudio (art. 110).

- 1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El Organo sancionador fijará ejecutorialmente las indemnizaciones que procedan.**
- 2. Tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que hubiere lugar, podrán ser exigidos por vía administrativa de apremio.**

Se contempla nuevamente la imposición de obligaciones de carácter reparador tendentes a reinstaurar el dominio público deteriorado por una actividad perjudicial a través de un procedimiento administrativo. Asimismo, como puede deducirse del art. 112, se observa la posible apreciación de conductas penalmente tipificadas que suspenden el procedimiento sancionador en vía administrativa.

En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la Autoridad Judicial no se haya pronunciado.

La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador en base a los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

La sumisión expresa al Derecho Administrativo de estas cuestiones, se formula expresamente en el art. 113, destacando el carácter público y diferenciado de las responsabilidades exigibles en materia de aguas.

Corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de cualesquiera Administraciones Públicas en materia de aguas, sujetos al Derecho Administrativo.

3.4.2.2. Reglamento de Dominio Público Hidráulico

Este texto viene a desarrollar determinados títulos de la Ley de Aguas ya que, según se expresa en la exposición de motivos, algunos de los conceptos de esta disposición son "suficientemente explícitos como para permitir su aplicación directa y, por otra parte, las disposiciones transitorias contenidas en la propia Ley ofrecen un suficiente grado de previsión que permite a su vez elaborar sin tanta premura las disposiciones reglamentarias correspondientes."

Sin pretender profundizar, por puras cuestiones técnicas, en el régimen administrativo otorgado a los vertidos que, desde nuestra perspectiva, adquiere una relevancia extrema en lo que a la cobertura del seguro de Responsabilidad Civil se refiere, hay que hacer mención a los preceptos del Reglamento que desarrollan sus equivalentes de la Ley:

Art. 233. "Se entiende por contaminación a los efectos de la Ley de Aguas, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica.

El concepto de degradación del dominio público hidráulico a efectos de esta Ley incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio".

Como puede colegirse, no se añade ni una mera palabra a la redacción otorgada por la Ley a este concepto, salvo la conveniencia de resaltar que, en los artículos posteriores de este mismo precepto, se recogen la obligatoriedad de elaboración de estudio que evalúe los efectos perjudiciales de determinadas actividades.

Es necesario asimismo reflejar la actuación administrativa en caso de vertidos no autorizados al hilo de lo regulado en el art. 98 de la Ley:

Art. 264.

1. El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, podrá ordenar la suspensión de las actividades que den origen a vertidos no autorizados, de no estimar más procedente adoptar las medidas precisas para su corrección, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que hubieran podido incurrir los causantes de los mismos (art. 98 de la LA).
2. Cuando se compruebe la existencia de un vertido no autorizado, por el Organismo de cuenca correspondiente se procederá a incoar el correspondiente expediente sancionador y se notificará a la autoridad sanitaria.

En los casos en que proceda acceder a la autorización del vertido, en la resolución del mencionado expediente se fijará plazo al interesado para instar la misma, que se tramitará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 246, viniendo obligados los interesados a la introducción de las medidas correctoras necesarias, que podrán ser, incluso, ejecutadas por la Administración con cargo, en todo caso, al titular de la actividad.

Puede apreciarse nuevamente que se trata de una intervención ejecutiva con independencia de responsabilidades civiles, penales y administrativas que abren a la Administración la posibilidad, a tenor de la redacción del punto 2, de realizar las medidas correctoras necesarias con cargo al titular de la actividad si éste no las lleva a cabo.

El art. 267 introduce algunos aspectos nuevos con respecto a su equivalente de la Ley (art. 100) al profundizar en la regulación de las empresas de vertidos, destacándose el tratamiento aplicado a la fianza en el siguiente texto :

Art. 270.

La fianza que se menciona en el artículo 100 de la Ley de Aguas deberá estar integrada por dos términos: El primero, para garantizar el establecimiento y ejecución de las obras e instalaciones, y el segundo, para responder de la continuidad de los tratamientos.

El primer término no será inferior al 10 por 100 del importe del valor de la ejecución material de las obras e instalaciones y procederá su paulatina devolución según el avance de la realización de aquéllas.

El segundo término se establecerá en cuantía no inferior al valor de los gastos de explotación de un trimestre y será susceptible de revisiones periódicas.

Con independencia de lo anterior, serán responsables subsidiarios los causantes de los vertidos.

A destacar el último párrafo referido a la responsabilidad subsidiaria de los causantes de los vertidos en el caso de que la Empresa de vertidos incumpla las garantías que se materializan a través de la fianza exigida. Obviamente, se trata de una subsidiariedad en defecto de la actuación de la propia entidad de vertidos con respecto a las obligaciones concretas recogidas en este precepto; no debe pensarse en otro tipo de responsabilidades subsidiarias como la tradicional del art. 21 del Código Penal.

Remitiéndonos al Título V. del Reglamento relativo a las infracciones y sanciones y a la competencia de los Tribunales y entrando en aspectos concretos en materia de responsabilidades por degradación del dominio público hidráulico, se recogen obligaciones específicas de reparación, exigibles en vía de apremio con recurso expreso a la ejecución subsidiaria cuando sea necesaria.

Art. 323.

1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan (art. 110.1 de la LA).
2. Tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que hubiera lugar, podrán ser exigidas por la vía administrativa de apremio (art. 110.2 de la LA).
3. La exigencia de reponer las cosas a su primitivo estado obligará al infractor a destruir o demoler toda clase de instalaciones u obras ilegales y a ejecutar cuantos trabajos sean precisos para tal fin, de acuerdo con los planos, forma y condiciones que fije el Organismo sancionador competente.
4. Si fuera necesario se procederá a la ejecución subsidiaria, previo apercibimiento al infractor y establecimiento de un plazo para ejecución voluntaria.

Cuando no sea posible reponer las cosas a su estado anterior, se declara la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que, por puro sentido común, debe decantarse hacia una compensación pecunaria, que puede materializarse en forma solidaria.

Art. 325.

1. Cuando no puedan las cosas ser repuestas a su estado anterior y, en todo caso, cuando como consecuencia de una infracción prevista en este Reglamento subsistan daños para el dominio público, el infractor vendrá obligado, además de al pago de la multa correspondiente, a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados.

La valoración de los daños al Dominio Público Hidráulico se encomienda al Organismo competente (Organismos de Cuenca) en caso de infracciones leves y menos graves, al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en supuestos graves y al Consejo de Ministros en casos muy graves (Art. 322), especialmente en lo que respecta a la cuantificación de las indemnizaciones.

Art. 326.

1. La valoración de los daños al dominio público hidráulico se realizará por el Organismo sancionador mediante la ponderación del menoscabo de los bienes afectados por la infracción. Esta valoración se aplicará, tanto a la tipificación de infracciones y a la fijación de las multas previstas en los correspondientes artículos de este capítulo como a la determinación de las indemnizaciones que procedan por dichos daños.
2. Si el daño se produjera a la calidad del agua, su valoración vendrá determinada por el coste del tratamiento del vertido que hubiera sido impuesto, en su caso, para otorgar la autorización.

El siguiente precepto acoge una cuestión importante y quizá no apreciada en toda su entidad. Aunque desde nuestro punto de vista, está formulada en forma un tanto irregular, hay que deducir que la obligación de reparar el medio ambiente deteriorado es exigible en un período de 15 años. En otras palabras si transcurr este período, contado desde el momento en que se aprecia el daño, no podrá exigirse esta obligación de reposición del Dominio Público a su estado anterior. No nos atrevemos a expresar que ésta sea la interpretación más acertada.

Art. 327.

La acción para sancionar las infracciones previstas en este Reglamento prescribirá a los dos meses. La obligación de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público prescribirá a los quince años.

El contenido de los artículos siguientes se refiere al procedimiento sancionador y destacaríamos la obligación de ingreso en el Banco de España de los fondos necesarios para restituir los bienes afectados.

Art. 339.

- 1. El importe de las sanciones se abonará en papel de pagos al Estado, dentro del mes siguiente a la notificación de la Resolución.**
- 2. El resto de las obligaciones pecuniarias se ingresará en la cuenta especial habilitada al efecto en el Banco de España, destinándose su importe a efectuar las reparaciones o inversiones que requiera la restitución a su estado primitivo de los bienes de dominio público afectados.**

Desplegando idéntico contenido que el art. 112 y 113 de la Ley de Aguas, se afronta la competencia del orden jurisdiccional penal que suspende el procedimiento sancionador acabado de esbozar.

Por último, se incluye la relación de sustancias contaminantes recopiladas en el anexo I y II del Título III y la clasificación de actividades clasificadas en el anexo correspondiente.

3.4.3. MEDIO ACUATICO MARINO

3.4.3.1. "Contaminación por Vertidos desde Buques"

A los efectos de esta recopilación, se trata de responsabilidades que, según la clasificación tradicional de ramos de la Institución Aseguradora, se encuadrarían dentro del Sector de Transportes y no del ramo de Responsabilidad Civil General, donde se enmarcarían los daños medioambientales procedentes de "fuentes terrestres".

La Ley 21/77 de 1 de Abril viene a recoger aspectos contemplados en los Convenios de Oslo de 15 de Febrero de 1972 y de Londres de 29 de Diciembre de 1972, ratificados ambos por España, en particular las medidas adecuadas para prevenir y sancionar los actos que contravengan las disposiciones del Convenio.

Se recoge pues una definición de contaminación acorde con la utilizada en las disposiciones de protección del Medio Acuático Continental.

Art. 1. A los efectos de la presente Ley:

- 1. Se entiende por "contaminación marina" la introducción por el hombre, directa o indirectamente, en el medio marino, incluidos los estuarios, de sustancias, materiales o formas de energía que puedan constituir un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos o biológicos y la vida marina, o reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales de los mares.**
- 2. Se entiende por "vertido" la evacuación deliberada en el mar de sustancias, materiales o cualquier forma de energía, por medio de buques o aeronaves o desde las mismas, con excepción de:**
 - a) Las descargas que sean resultado accesorio o consecuencia de las operaciones normales de los buques o aeronaves y de sus equipos.**
 - b) La colocación de sustancias y materiales realizada con fin distinto al de su simple eliminación, con tal de que no sea incompatible con el objeto de la presente Ley.**

En materia de medidas de prevención cuya admisión corresponda a la Comandancia de Marina o, en casos graves a las Autoridades de Marina Mercante hay que referirse al artículo 9.

Art. 9.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, la Administración adoptará cualesquiera otras medidas para impedir vertidos en el mar, de conformidad con el Derecho internacional.

Por último, indicar la mención a la responsabilidad penal siempre prioritaria.

Art. 10.

- 3. La imposición de las sanciones a que este precepto se refiere es sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se haya podido incurrir.**

3.4.3.2. Ley de Costas

Esta Ley de 22/88 de 28 de Julio, relativamente reciente, viene a cumplir el mandato expreso de la constitución en su art. 132.2 que declara como bienes de Dominio Público Estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, "incorporando preceptos y técnicas de nuevo cuño, con los que se trata de dar una solución a los problemas derivados de la congestión o degradación del litoral".

Centrándonos en cuestiones concretas de responsabilidades hay que resaltar una vez más las prerrogativas de la Administración del Estado para requerir la realización de determinadas obligaciones.

Art. 36.

En los supuestos de uso que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes.

Se asiste también a un "criterio de imputación" de responsabilidades a los titulares de las solicitudes de utilización de los bienes de dominio público marítimo terrestre:

Art. 37.

El mencionado titular será responsable de los daños y perjuicios que puedan ocasionar las obras y actividades al dominio público y al privado, salvo en el caso de que aquéllos tengan su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al titular y que sea de ineludible cumplimiento por éste.

Aunque no se incluye en este texto una definición de contaminación tal y como se formula en la legislación Atmosférica y de Aguas, se puede colegir una noción asimilable a través del articulado que desarrolla el tema de vertidos:

Art. 57.

- 2. No podrán verterse sustancias ni introducirse formas de energía que puedan comportar un peligro o perjuicio superior al admisible para la salud pública y el medio natural, con arreglo a la normativa vigente.**
- 3. En función de los objetivos de calidad fijados para el medio receptor de contaminación, los vertidos se limitarán en la medida que lo permita el estudio de la técnica, las materias primas y, especialmente, en virtud de la capacidad de absorción de la capa contaminante, sin que se produzca una alteración significativa de dicho medio.**

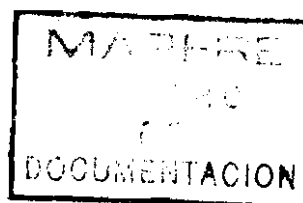
Como ya se ha visto en las disposiciones anteriores, la cuestión de las responsabilidades en caso de degradación medio ambiental acostumbra a abordarse en los capítulos referidos a infracciones y sanciones. A destacar, en este caso, en contra de lo establecido en el Reglamento de Recursos Hidráulicos, la imprescriptibilidad de la obligación de reinstauración del entorno.

E. 21474
N. 20690.

A 12215

INTRODUCCION AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

MEDIOAMBIENTALES EN EL DERECHO ESPAÑOL



Art. 92.

El plazo de la prescripción de la información será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.

En materia de sanciones, se declara la preferencia de la autoridad judicial suspendiendo el procedimiento sancionador.

Art. 94.

- 3. Cuando, a juicio de la Administración, la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, el órgano administrativo dará traslado al Ministerio Fiscal, absteniéndose de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa.**

La obligación de restitución, que puede considerarse como una fórmula de estilo, se materializa en el artículo siguiente.

Art. 95.

Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente.

Como específica mención a este precepto, hay que destacar la sección 3ª del Capítulo de Sanciones, que regula cuestiones relativas a la Restitución y Reposición e Indemnización.

Art. 100.

1. Cuando la restitución y reposición a que se refiere el art. 95.1. no fueran posibles y, en todo caso, cuando subsistan daños irreparables y perjuicios, los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan, fijadas ejecutoriamente por la Administración.
2. Cuando los daños fueran de difícil evaluación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - a) Coste teórico de la restitución y reposición.
 - b) Valor de los bienes dañados.
 - c) Coste del proyecto o actividad causante del daño.
 - d) Beneficio obtenido con la actividad infractora.
3. Cuando el beneficio sea superior a la indemnización se tomará para ésta, como mínimo, la cuantía de aquél.

En esta última declaración puede verse que no se trata de un mero resarcimiento sino que adquiere un claro componente penalizador.

Por otro lado, la ejecución subsidiaria se contempla asimismo en el capítulo titulado **Procedimiento y Medios de Ejecución**.

Art. 105.

Cuando no fuera procedente la paralización o suspensión de una instalación de tratamiento y depuración de vertidos y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones estipuladas, la Administración, previo requerimiento al titular para que corrija las deficiencias en el plazo de se le indique y, en caso de que no la corrigiese, procederá a su ejecución subsidiaria a costa de aquél.

En este sentido, los supuestos de ejecución forzosa se contemplan en la sección correspondiente.

Art. 107.

- 1. Tanto el importe de las multas como de las responsabilidades administrativas podrán ser exigidas por la vía administrativa de apremio.**
- 4. Asimismo, podrá procederse a la ejecución subsidaria por cuenta del infractor y a su costa.**

3.4.3.3. Reglamento General de la Ley de Costas

El Real Decreto 1471/1989 de 1 de Diciembre por el que se aprueba el citado reglamento, recoge todas aquellas disposiciones aplicativas o interpretativas de la Ley , "de forma que se constituya en un instrumento adecuado para una aplicación ordenada y sistemática de las mismas, y para garantizar su plena efectividad".

En materia de vertidos, se reitera la formulación del art. 34 de la Ley a los efectos de un concepto abstracto de contaminación.

Art. 114.

- 2. No podrán verterse sustancias ni introducirse formas de energía que puedan comportar un peligro o perjuicio superior al admisible para la salud pública y el medio natural.**

Una declaración genérica de responsabilidades se formula en los siguientes textos, que desarrollan los artículos 36 y 37 de la Ley.

Art. 78.

1. En los supuestos de usos que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración el Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinan en el apartado siguiente para la prevención de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes (artículo 36 de la Ley de Costas).
2. Para el establecimiento de las garantías económicas indicadas en el apartado anterior se tendrá en cuenta lo siguiente:
 - a) Serán determinadas por el órgano competente de la Administración del Estado para el otorgamiento del título, una vez prestada conformidad a los estudios presentados, los cuales deberán contemplar las medidas correctoras adecuadas para la prevención de los daños y la reposición de los bienes.
 - b) Podrán formalizarse por cualquiera de los sistemas admitidos por la normativa vigente, tendrán carácter irrevocable, serán de ejecución automática y se extenderán hasta el plazo de vencimiento.

Para la ejecución forzosa, en su caso, se estará a lo dispuesto en la sección 2ª del capítulo tercero del título V de este Reglamento.

- c) La posible afección sobre el dominio privado y las indemnizaciones correspondientes serán determinadas por la Administración, de oficio o a instancia del posible perjudicado debidamente justificada, sin perjuicio de las acciones judiciales que el mismo pueda ejercer.

Art. 79.

1. La ocupación del dominio público no implicará en ningún caso la cesión de éste, ni su utilización significará la cesión de las facultades demaniales de la Administración del Estado, ni la asunción por ésta de responsabilidades de ningún tipo respecto al titular del derecho a la ocupación o a terceros. El mencionado titular será responsable de los daños y perjuicios que puedan ocasionar las obras y actividades al dominio público y al privado, salvo en el caso en que aquéllos tengan su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al titular y que sea de ineludible cumplimiento por éste.
2. La Administración del Estado conservará en todo momento las facultades de tutela y policía sobre el dominio público afectado, quedando obligado el titular de la ocupación o actividad a informar a aquélla de las incidencias que se produzcan en relación con dichos bienes y a cumplir las instrucciones que le dicte.

La imprescriptibilidad de la obligación de resarcimiento se reitera con un texto paralelo, incluyendo ciertos detalles a los efectos del cómputo del plazo.

Art. 176.

1. El plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido (art. 92 de la Ley de Costas).

Art. 176.

2. El cómputo del plazo se iniciará en la fecha en que se hubiese cometido la infracción o, cuando se trate de una actividad continuada, a su finalización. En el caso de que el hecho o actividad, constitutivos de infracción, fueran desconocidos por carecer se signos externos, dicho plazo se computará cuando éstos se manifiesten.
3. Se considerará que una construcción o instalación está totalmente terminada, cuando estuviera dispuesta para servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actuación posterior. A tal efecto, se considerará como fecha de terminación la comprobada por el Organismo sancionador y, subsidiariamente y por este orden, la de licencia, permiso o autorizaciones de funcionamiento o servicio, o el certificado final de obra suscrito por técnico competente.

En materia de sanciones - responsabilidades se acogen criterios similares a los de la Ley.

Art. 178.

3. Cuando, a juicio de la Administración la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, el órgano administrativo dará traslado al Ministerio Fiscal, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa.

Art. 179.

- 1. Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños reparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. (art. 95.1 de la Ley de Costas).**
- 2. En todo caso la restitución comportará obligación de devolver a la Administración la totalidad del beneficio ilícitamente obtenido.**
- 3. Las obligaciones de restitución, reposición e indemnización serán exigibles en primer término al promotor de la actividad y subsidiariamente a los demás responsables.**

Es importante destacar los criterios establecidos para la cuantificación del importe de la sanción, que se graduará ponderando la gravedad de aquellas acciones u omisiones que impliquen un riesgo para la salud o seguridad de vidas humanas, la magnitud del riesgo producido, la cuantía de los daños ocasionados, el grado de intencionalidad, el coste del tratamiento de un vertido, el valor de los daños y perjuicios causados al dominio público, la producción de daños irreparables o de difícil reparación.

En materia de restitución y reposición e indemnización se refleja al contenido del art. 100 de la Ley, añadiendo un nuevo punto a los efectos de valoración, optándose por el de mayor valor.

Art. 190.

1. Cuando la restitución y reposición a que se refieren los artículos 95.1 de la Ley de Costas y 179.1. de este Reglamento no fueran posibles y, en todo caso, cuando subsistan daños irreparables y perjuicios, los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan, fijadas ejecutoriamente por la Administración.
2. Cuando los daños fueren de difícil evaluación se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - a) Coste teórico de la restitución y reposición.
 - b) Valor de los bienes dañados.
 - c) Coste del proyecto o actividad causante del daño.
 - d) Beneficio obtenido con la actividad infractora.
3. Cuando el beneficio sea superior a la indemnización, como mínimo, la cuantía de aquél (art. 100 de la Ley de Costas).
4. La valoración de los daños se realizará por el órgano sancionador. Para su cuantificación, en el caso de tener que aplicar las previsiones del apartado 2, se optará por el mayor valor entre los que resulten de aplicar los criterios establecidos en el mismo.

Por otra parte, hay que destacar que las multas impuestas parecen tener un destino final del que se deduce una cierta intención reparadora, configurándose como sanciones finalistas.

Art. 191.

3. Los ingresos que se produzcan por el concepto de indemnizaciones generarán automáticamente un incremento en el crédito del capítulo presupuestario de inversiones en la costa del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

En cuestiones de procedimiento hay que mencionar los puntos siguientes:

Art. 194.

1. Cuando se trate de obras ilegales, en curso de ejecución, el órgano competente ordenará su paralización en el momento de incoación del expediente sancionador. Cuando se trate de instalaciones en explotación, dispondrá la suspensión del uso o actividad indebidos, una vez desestimadas, en su caso, las alegaciones pertinentes. En ambos casos se podrá proceder el precinto de las obras o instalaciones.
11. La resolución fijará, en su caso, los plazos para hacer efectivas las sanciones, así como, cuando proceda, las condiciones y plazos para la restitución de las cosas y reposición a su anterior estado, o , de ser ello imposible, la indemnización por daños irreparables y perjuicios causados.
12. En el caso de la determinación de las indemnizaciones procedentes no se hubiesen fijado en la resolución del expediente sancionador, se tramitará en expediente independiente, con audiencia al infractor, en el que únicamente podrá cuestionarse la cuantía de los daños.

Asimismo , los supuestos de ejecución subsidiaria son reiterados bajo la fórmula ya conocida:

Art. 196.

Cuando no fuera procedente la paralización o suspensión de una instalación de tratamiento y depuración de vertidos y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones estipuladas, la Administración, previo requerimiento al titular para que corrija las deficiencias en el plazo que se le indique, y en caso de que no las corrija, procederá a su ejecución subsidiaria a costa de aquel (artículo 105 de la Ley de Costas).

Respecto a los supuestos de ejecución forzosa, aderezados nuevamente con elementos de ejecución subsidiaria, hay que citar:

Art. 198.

1. Tanto el importe de las multas como el de las responsabilidades administrativas podrán ser exigidas por la vía administrativa de apremio.

Art. 200.

1. Asimismo, podrá proceder a la ejecución subsidiaria a cuenta del infractor y a su costa (artículo 107.4 de la Ley de Costas).

3.4.4. RESIDUOS

3.4.4.1. Desechos y Residuos Sólidos Urbanos

La citada disposición viene a cumplir el mandato recogido en la Ley de Minas de 1972, según el cual el Gobierno regularía el aprovechamiento de los recursos sólidos urbanos mediante una Ley específica con el fin de "obtener la adecuada recuperación de los recursos minerales y proteger otros recursos geológicos" posteriormente se completaría con el tratamiento de las actividades que se desarrollan en las distintas fases integradas en el ciclo completo de los residuos sólidos urbanos, desde su producción hasta su aprovechamiento o eliminación final.

Como se expresa en su artículo segundo, los desechos y residuos sujetos a la aplicación de esta Ley son aquellos derivados de actividades y situaciones domiciliarias, comerciales y de residuos, sanitarias, de limpieza viaria, abandono de animales muertos y enseres, industriales (no tóxicos), agrícolas, etc... y, en general, aquellos otros que caigan bajo la competencia de los Ayuntamientos.

El régimen de responsabilidades se despliega a través de su articulado, en forma un tanto dispersa, según las siguientes características:

Art. 3.

2. Dichas personas (los productores o poseedores de residuos) quedarán exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales desechos o residuos, siempre que en su entrega se hayan observado las citadas Ordenanzas y demás normas legales.
5. En caso de que el productor o poseedor de residuos los entregue a persona física o jurídica que no posea la debida autorización, deberá responder solidariamente con ésta de cualquier perjuicio que se produzca por causa de aquéllos y de las sanciones que proceda imponer de conformidad con lo establecido en la presente Ley y en la Ordenanza municipal correspondiente, en su caso.

Las especiales connotaciones administrativas de estas responsabilidades se contemplan en el art. 12.1. que es preciso interpretar en relación con el artículo primero donde se recoge el bien jurídico protegido.

Art. 1.

1. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico para la ordenación y vigilancia de la recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, en orden a la protección del medio ambiente y al aprovechamiento de los mismos mediante la adecuada recuperación de los recursos en ellos contenidos.

Art. 12.

1. Las infracciones a lo establecido en esta Ley u en sus disposiciones reglamentarias serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en los apartados siguientes, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales.

La competencia atribuida a los Ayuntamientos, incluso en supuestos de ejecución subsidiaria, se expresa en el siguiente precepto:

Art. 12.

- 3. El Ayuntamiento que dentro de su término municipal comprobará la existencia de residuos abandonados indebidamente, o bien que su tratamiento no se ejecuta de acuerdo con lo dispuesto en la Ley exigirá del responsable o llevará a cabo a cargo de éste los trabajos de eliminación de dichos residuos, sin perjuicio de la indemnización que se derive de los daños ocasionados y de la sanción que proceda.**

En el punto siguiente de este artículo se resalta en forma absolutamente categórica el hecho de que:

- 4. En todo caso procederá a la indemnización de los daños que se hubiesen causado.**

Como puede apreciarse, a pesar de que esta norma es preconstitucional, ya incorporaba aspectos medioambientales un tanto novedosos y marcaba las pautas de los diferentes órdenes jurisdiccionales que podían entender de estas cuestiones.

3.4.4.2. Residuos Tóxicos y Peligrosos

a) Ley básica

Acogiéndose en este caso al mandato constitucional del art. 45 de nuestra más elevada norma legal e inspirándome en las Directivas Comunitarias 75/442 y 78/319, sustituida por la 91/156, se promulga la citada Ley que venía a colmar una laguna puesta de manifiesto en la Ley 42/75 de Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos.

Por otra parte, en el último párrafo de la exposición de motivos, se formula la necesidad de establecer "un régimen sancionador" mediante la regulación de la responsabilidad, la consideración de ésta como solidaria en determinados supuestos, la tipificación de las infracciones, el establecimiento del

importante principio de que el residuo tóxico y peligroso debe tener siempre un titular.

En materia de responsabilidades, se reitera la vieja fórmula, ya de estilo, que abre paso a la coexistencia de diversas órdenes jurisdiccionales.

Art. 13.

- 1. Las infracciones a lo establecido en la presente Ley serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en los artículos siguientes, sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales.**
- 2. Se considerarán como circunstancias que agravan la responsabilidad: el grado de incidencia en la salud humana, recursos naturales y medio ambiente, la reiteración, la intencionalidad y el riesgo objetivo de contaminación grave del agua, aire, suelo, subsuelo, fauna o flora.**

Un régimen especial de solidaridad en el caso de entrega de residuos a persona no autorizada o en el supuesto de varios responsables sin evaluar el grado de participación se regula en el artículo 15.1.

Art. 15.

- 1. La responsabilidad será solidaria en los siguientes supuestos:**
 - a) Cuando el productor o el gestor de residuos tóxicos y peligrosos haga su entrega a persona física o jurídica que no esté autorizada para ello.**
 - b) Cuando sean varios los responsables de algún deterioro ambiental, o de los daños o perjuicios causados a terceros, y no fuese posible determinar el grado de participación de las diferentes personas físicas o jurídicas en la realización de la infracción.**

Debería destacarse en tal sentido la novedad que supone la consideración de un esquema de responsabilidad alternativa a libre elección de la Administración.

Art. 15.

- 2. En caso de que los efectos perjudiciales al medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la Administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos.**

El marco de las responsabilidades exigibles en una forma más exhaustiva y al mismo tiempo confusa, se concentra en los artículos 19 y 20.

Art. 19.

- 1. Sin perjuicio de las sanciones que procedan, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, los responsables de actividades infractoras quedarán obligados a reponer las cosas al ser y estado anterior a la infracción cometida y, en su caso, a abonar la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados.**

Asimismo podrán imponerse al infractor sucesivas multas coercitivas, cuyo importe no deberá exceder del tercio del montante de la multa por sanción máxima que pueda imponerse a la infracción de que se trate y de conformidad con lo preceptuado Ley de Procedimiento Administrativo.

Los supuestos de ejecución subsidiaria son desarrollados en el siguiente punto:

Art. 19.

2. La recogida y tratamiento de los residuos tóxicos y peligrosos abandonados, así como la restauración del medio ambiente, podrán ser realizados por la Administración competente por cuenta de los responsables y sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiere lugar.

Sorprende a continuación el hecho de que las valoraciones de los daños se adjudique a la Administración competente, aunque sea con audiencia de los interesados. Esta atribución pudiera ser de recibo para los bienes de dominio público, pero resulta como poco cuestionable que esta valoración pueda afectar a la salud humana.

Art. 19.

3. La valoración de los daños ocasionados a la salud humana, recursos naturales y medio ambiente se llevará a cabo por la Administración competente con audiencia de los interesados.

En supuestos de difícil evaluación sin posibilidad de aplicar criterios específicos, se apuntan las siguientes pautas:

Art. 19.

4. Cuando los daños fueran de difícil evaluación y la legislación aplicable no estableciera criterios específicos se aplicarán, conjunta o separadamente, los siguientes criterios:
 - Coste teórico de la restitución.
 - Valor de los bienes dañados.
 - Coste del proyecto o actividad causante del daño.
 - Beneficio obtenido con la actividad infractora.

La obligación de restablecimiento de la situación anterior y del abono de los daños y perjuicios subsiste con independencia del carácter tipificado de la conducta punible; declaración que, desde nuestra modesta opinión, abre una serie de incógnitas y la posible aplicación del principio "no bis in idem".

Art. 20.

1. En el supuesto de que la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, la Administración dará traslado del expediente al Ministerio Fiscal, quedando en suspenso la actuación sancionadora en vía administrativa. Sin embargo, la vía penal no paralizará el expediente que se hubiera incoado en orden al restablecimiento de la situación anterior o, en su caso, al abono de daños y perjuicios por parte del infractor, a que éste se encontrará siempre obligado conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.
2. Si la resolución judicial fuera absolutoria, se proseguirán las actuaciones para la imposición de la sanción administrativa en caso de que procediera. En el caso de que fuere condenatoria y, por cualquier circunstancia, se hubieran impuesto sanciones administrativas de naturaleza análoga por los mismos hechos con anterioridad al traslado del expediente al Órgano jurisdiccional, quedarán aquéllas sin efecto y su importe será reintegrado al infractor si hubiere sido hecho efectivo.

Por último y fuera del marco de responsabilidades, se acude, de forma un tanto apresurada y sin haber contrastado la opinión del principal afectado, el asegurador, a la obligatoriedad de un seguro como requisito para operar en el campo de la producción y gestión de residuos.

Art. 4.

2. La Administración Pública competente para el otorgamiento de la autorización prevista en este precepto podrá exigir de los productores de residuos tóxicos y peligrosos la constitución de un seguro que cubra las responsabilidades a que puedan dar lugar sus actividades.

b) Reglamento para ejecución de la Ley

El objeto del presente Reglamento, como se señala en el artículo primero, persigue que la producción y gestión de los residuos se realicen con garantía de la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, siendo de aplicación a las actividades productoras de residuos tóxicos y peligrosos, a las actividades de gestión de los citados residuos, a los recipientes y a los envases vacíos que los hubiesen contenido.

Los aspectos relacionados con las cuestiones objeto de este estudio se recogen en el Capítulo V al Reglamento desarrollando el tercero de la Ley, sobre la declaración genérica tantas veces esbozada.

Art. 46.

Infracciones.- Las infracciones a lo establecido en la Ley 20/1986, de 14 de mayo (citada), Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, y en el presente Reglamento serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en el capítulo III de aquélla, sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales.

El foco de imputación de responsabilidades se desplaza hacia el titular responsable, elemento fundamental, según el texto de referencia, para atribuir las obligaciones que la Ley impone.

Las responsabilidades de carácter subsidiario se reiteran en el siguiente artículo, reproduciendo casi textualmente el redactado original de la Ley.

Art. 48. Responsabilidad solidaria.

1. La responsabilidad será solidaria en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando el productor o gestor de los residuos tóxicos o peligrosos haga su entrega a persona física o jurídica que no esté autorizada para recibirlos.
 - b) Cuando sean varios los responsables de deterioros ambientales, o de daños o perjuicios ocasionados a terceros y no fuese posible determinar el grado de participación de las distintas personas físicas o jurídicas en la realización de infracción.

La novedosa responsabilidad "alternativa" en forma individualizada apuntada por la Ley se refleja en el punto 2 del mismo precepto.

Art. 48.

2. En el caso de que los efectos perjudiciales se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la Administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos.

Un repertorio de circunstancias agravantes es recopilado en el art. 49.

Art. 49.

Circunstancias agravantes. Se considerarán como circunstancias que agravan la responsabilidad el grado de incidencia en la salud humana, recursos naturales y medio ambiente, la reincidencia, la intencionalidad, y el riesgo objetivo de contaminación grave del agua, aire, suelo, subsuelo, fauna o flora.

La obligación de reponer el medio ambiente afectado que se formula en el art. 19 de la Ley, se expone con un mayor detalle en el art. 52, manteniendo el carácter resarcitorio de los daños y perjuicios.

Art. 52. Obligación de reponer.

- 1. Los infractores estarán obligados a la reposición o restauración de los daños producidos, que podrá comprender la retirada de residuos, la destrucción o demolición de obras o instalaciones y, en general, la ejecución de cuantos trabajos sean precisos para tal finalidad prioritaria, en la forma y condiciones fijadas por el órgano que impuso la sanción.**
- 2. El responsable de las infracciones debe indemnizar por los daños y perjuicios causados.**

Los supuestos de ejecución subsidiaria se aborda en los art. 54 y 55 en lo que a la invocación a la vía de apremio se refiere.

Art. 54. Vía de apremio.

Podrán ser exigidos por la vía de apremio el importe de las sanciones pecuniarias impuestas, el de las multas coercitivas y el de los gastos ocasionados por la ejecución subsidiaria de las actividades de restauración de los bienes dañados a consecuencia de las infracciones reguladas en el presente Reglamento.

Art. 55. Ejecución subsidiaria.

- 1. Si el infractor no cumpliera sus obligaciones de restauración del medio ambiente y de recogida y tratamiento de los residuos tóxicos abandonados, habiendo sido requerido a tal fin por el órgano sancionador, éste ordenará la ejecución subsidiaria.**

2. No será necesario requerimiento previo, pudiendo procederse de modo inmediato a la ejecución, cuando de la persistencia de la situación pudiera derivarse un peligro inminente para la salud humana, los recursos naturales o el medio ambiente.
3. La ejecución subsidiaria se hará por cuenta de los responsables, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias y demás indemnizaciones a que hubiere lugar.

Se amplían las indicaciones recogidas en la Ley a los efectos de la valoración de los daños.

Art. 57. Valoración de daños.

- 1. La valoración de los daños ocasionados a la salud humana, a los bienes de las personas, recursos naturales y medio ambiente se llevará a cabo por la Administración competente, con audiencia de los interesados.**
- 2. Cuando los daños fueran de difícil evaluación, y la legislación sectorial careciera de criterios específicos de valoración, se aplicarán, conjunta o separadamente, los siguientes:**
 - a) Coste teórico de la restitución o restauración.**
 - b) Valor estimado de los años en relación a los bienes afectados, según estudios de evaluación potencial realizados por peritos.**
 - c) Coste del proyecto o actividad, causante del daño, evaluando la posible disminución de los mismos a consecuencia de la infracción.**
 - d) Beneficio obtenido con la actividad infractora, con especial referencia a los incrementos derivados de la inobservancia de las normas reglamentarias infringidas, si las hubiere.**
- 3. Si la dificultad de valoración de daños se derivase de la concurrencia de diversos infractores, la cuota de cada uno se concretará en función de su efectiva participación en la infracción o infracciones cometidas, y supletoriamente e atención a los criterios del apartado anterior; todo ello sin perjuicio de la solidaridad y subsidiariedad determinados en los artículos 48 y 55 del presente Reglamento.**

Asimismo se incluye un número específico de medidas cautelares en el art. 59.

Art. 59. Medidas cautelares.

- 1. Para garantizar la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, la Administración competente podrá imponer cautelarmente el precintado de la maquinaria, del lugar o de parte de las instalaciones, utensilios o envases con los que presuntamente se hubiere cometido la infracción, así como su depósito en lugar adecuado. Cuando no existiera otro medio de preservar aquellos objetivos, podrá procederse a la destrucción, sin perjuicio de la indemnización que proceda, si la resolución final del procedimiento fuera absolutoria.**
- 2. Si se tratara de residuos tóxicos y peligrosos que no puedan permanecer en depósito durante el tiempo del procedimiento administrativo sin dar lugar a riesgo para la salud humana, a los bienes de las personas y los recursos naturales o el medio ambiente, se levantará acta en la que se definan, en relación a la infracción, las circunstancias características, con la firma del presunto infractor, dándoles a los residuos el destino que sea más adecuado y seguro.**
- 3. Las indicadas medidas cautelares se mantendrán aun en el supuesto de suspensión del procedimiento administrativo o del de ejecución de la sanción impuesta en el mismo por la incoación de causa penal sin perjuicio de las resoluciones que en su propio ámbito pudieran adoptar los órganos jurisdiccionales.**

Por último, pero no con menor importancia, al menos en los aspectos que directamente nos afectan, se formula en un artículo específico, que posteriormente se comentará: la obligatoriedad de aseguramiento, desarrollada con mayor detalle en el Reglamento.

3.4.5. MEDIO NATURAL - SUELO

3.4.5.1. Minas

a) Ley de Minas

Según se expresa en la exposición de motivos de esta Ley, la realidad de la situación minera en España puso de relieve la necesidad de acometer la revisión de la vieja Ley de minas de 1944 para adaptarla a las variaciones de orden técnico y económico operadas en el campo de la minería desde su promulgación.

A los efectos del régimen de responsabilidades que se arbitra posteriormente, se reafirma la naturaleza jurídica de los yacimientos minerales de origen natural y demás recursos geológicos como bienes de dominio público y se mantiene la concesión administrativa como institución tradicional y principio básico de nuestro ordenamiento minero.

La formulación genérica de responsabilidades imputables al titular o proveedor de los derechos mineros se expresa en el siguiente precepto:

Art. 81.

Todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta Ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como de los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de agua, invasión de gases y otras causas similares y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionarán en la forma que señale el Reglamento pudiendo llegarse a la caducidad por causa de infracción grave.

La apelación a los diferentes órdenes jurisdiccionales competentes se trata en el siguiente artículo.

Art. 115.

1. La intervención de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria en cuestiones de índole civil o penal atribuidas a su competencia no interrumpirá la tramitación administrativa de los expedientes ni la continuidad de los trabajos, así como tampoco el ejercicio de las funciones gestoras o inspectoras de la Administración.

La atribución a la Autoridad de la posibilidad de adopción de medidas cautelares en casos de emergencia se instrumentaliza en este texto.

Art. 116.

2. Las Delegaciones Provinciales de Industria, en casos de urgencia en que peligre la superficie, la conservación del recurso o de las instalaciones o la protección del ambiente y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados, podrán suspender provisionalmente los trabajos, dando cuenta a la superioridad, que confirmará o levantará la suspensión en el plazo máximo de 15 días, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos económicos y laborales que pudieran corresponder al personal afectado y de la tramitación, con audiencia de los interesados, de la resolución definitiva sobre la cuestión de fondo planteada.

La ejecución en vía subsidiaria se regula en el art. recogido a continuación:

Art. 121.

2. Dicha multa, que podrá ser repetida cuantas veces sea preciso, en el supuesto de que el sancionado dejase transcurrir el plazo que se le hubiera fijado sin dar cumplimiento a lo ordenado, será independiente de los gastos que ocasione la ejecución subsidiaria por la Administración, en caso de ser llevada a efecto.

b) Reglamento General para el Régimen de la Minería

Mientras que la Ley de Minas fue redactada con anterioridad a la promulgación de la Constitución, el Reglamento que lo desarrolla se aprobó en 1978, incluyendo numerosas referencias a la protección medioambiental. Se apuntan asimismo responsabilidades específicas en aspectos relacionados con la prevención y evaluación de efectos de las actividades de exploración.

En materia de alteraciones de aguas, hay que mencionar la siguiente norma:

Art. 97.

3. Cuando se hayan cortado aguas que alimenten manantiales, aprovechamientos o alumbramientos preexistentes de cualquier naturaleza, debidamente legalizados, o se perjudicaran los acuíferos, los titulares o explotadores legales de la concesión de explotación estarán obligados a reponer en cantidad y calidad las aguas afectadas, siempre que fuere posible y, en todo caso, a abonar las correspondientes indemnizaciones por los daños y perjuicios causados, con independencia de la responsabilidad penal en que hubiesen podido incurrir.

La formulación general de la responsabilidad del titular o explotador de derechos mineros se lleva a cabo en el art. 104, acogiéndose fielmente al redactado del art. 81 de la Ley.

Art. 104.

1. El titular o explotador de derechos mineros será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de aguas, invasión de gases y otras causas similares, y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionará con arreglo a lo establecido en el artículo 147 del presente Reglamento, pudiéndose llegar a la caducidad por causa de infracción grave.

A través del artículo 141, se reitera la compatibilidad de la actuación administrativa con la intervención de los Tribunales Ordinarios en materia minera, reflejando el art. 115.1. de la Ley así como la adopción de medidas cautelares para la conservación de recursos y protección del medio ambiente.

Art. 141.

1. La intervención de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria en cuestiones de índole civil o penal atribuidas a su competencia no interrumpirá la tramitación administrativa de los expedientes ni la continuidad de los trabajos, así como tampoco el ejercicio de las funciones gestoras o inspectoras de la Administración.

Art. 142.

2. Las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía, en casos de urgencia en que peligre la seguridad de las personas, la integridad de la superficie, la conservación del recurso o de las instalaciones, o la protección del medio ambiente y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados, podrán suspender provisionalmente los trabajos.

Finalmente, en el capítulo de sanciones, se repite un precepto muy conocido en la normativa administrativa con implicaciones medioambientales: los supuestos de **ejecución subsidiaria**.

Art. 147.

- 2. Los gastos que ocasione la ejecución subsidiaria por la Administración, en caso de llevarse a efecto, serán independientes de las multas y las cuantías que se hubieran impuesto.**

c) Restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas

De una manera mucho más detallada, se han dictado disposiciones específicas en materia de restauración de los daños ocasionados por actividades mineras en las que se contienen algunos conceptos importantes de inexcusable inclusión en los Planes Obligatorios de Restauración. Los aspectos básicos se desarrollan en el Real Decreto 2994/84 de 9 de Mayo y O.M. Los puntos más destacados se resumen a continuación:

Art. 1.

- 2. Procederá la restauración, siempre que se trate de aprovechamientos a explotaciones a cielo abierto, y en aquellos casos de minas de interior en los que las instalaciones o trabajos en el exterior, alteren sensiblemente el espacio natural.**

Entre las medidas previstas para la restauración del espacio natural que debe abordar el propio Plan de Restauración se encuentran:

- **El acondicionamiento de la superficie del terreno, ya sea vegetal o de otro tipo.**
- **Medidas para evitar la posible erosión.**
- **Protección del paisaje.**