

# Evolución histórica de la protección ambiental en la minería en España

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto  
*Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

## Resumen

En este trabajo se analiza la gestación de la normativa de protección ambiental relacionada con las actividades mineras, así como disposiciones específicas mineras que se fueron aprobando y tuvieron incidencia para reducir los efectos negativos al medio natural.

Las normativas mineras que se aprobaron en la Edad Moderna preveían algunas medidas a fin de evitar perjuicios a la agricultura, ganado y a pueblos en el entorno de actividades mineras.

En el siglo XIX, con un Estado liberal, se fueron aprobando lentamente a partir de mitad de siglo diversas leyes y reglamentos mineros, debido a conflictos sociales, que introdujeron medidas con efectos de protección a la salud y al medio natural. Con un mayor grado de intervencionismo estatal en el siglo XX se fueron aprobando, en un contexto de presión de grupos sociales afectados, diversas normas sectoriales de protección a ríos y arroyos. La Ley de Minas vigente introdujo que se aprobase por decreto el fijar las condiciones imperativas de protección del ambiente, siendo el origen del primer Real Decreto de restauración de actividades mineras de 1982.

## Palabras clave

Contaminación, minas, salubridad, legislación histórica minera, protección del medio ambiente

Códigos JEL: L71, N53, N54, H30

## HISTORICAL EVOLUTION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN MINING

## Abstract

This paper analyzes the gestation of environmental protection regulations related to mining activities, as well as specific mining provisions that were approved and had an impact to reduce the negative effects to the natural environment.

The mining regulations that were approved in the Modern Age envisaged some measures in order to avoid damage to agriculture, livestock and to villages in the environment of mining activities.

In the XIX century, with a liberal State, several laws and mining regulations were slowly being adopted from the middle of the century, due to social conflicts, which introduced measures with health and natural protection effects. With a greater degree of state interventionism in the XX century, in a context of pressure from affected social groups, various sectoral rules for the protection of rivers and streams were approved. The Law of Mines in force introduced that it was approved by decree to fix the imperative conditions of protection of the environment, being the origin of the first Royal Decree of restoration of mining activities of 1982.

## Key Words

Pollution, mines, health, historical mining legislation, protection of the environment

JEL codes: L71, N53, N54, H30

Fecha de recepción del original: 22 de febrero de 2019; versión definitiva: 23 de mayo de 2019.

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Avenida de la Aurora numero 15, primero letra I, 29002 Málaga  
E-mail: [carlosramirezsm@outlook.es](mailto:carlosramirezsm@outlook.es).  
ORCID ID: 0000-0002-2367-3131

# Evolución histórica de la protección ambiental en la minería en España

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto  
*Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

## I. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar desde su origen las normas de protección ambiental en la minería hasta la aprobación de la vigente Ley de Minas de 1973. El interés del tema tiene trascendencia y preocupa en estos momentos pues responde tanto a los efectos ambientales de explotaciones actuales como de las explotaciones antiguas sin restaurar y a los residuos de actividades mineras históricas. En 2015, la Comisión Europea adoptó un plan de acción para contribuir a acelerar la transición hacia una economía circular para promover el crecimiento económico sostenible incluyendo los residuos.

Se analizan las causas que originaron la aprobación de disposiciones mineras y medidas con efectos de protección a la salud humana y la naturaleza en cada periodo histórico, así como el grado de tutela en su cumplimiento por las autoridades competentes.

Se parte de la realidad jurídica que con anterioridad a inicios de los años setenta del siglo XX en la que, por vez primera, se introdujo la dimensión ambiental como limitadora del uso de los recursos naturales, en los periodos históricos de la Edad Contemporánea y hasta la mitad del siglo XX se fueron aprobando medidas de protección de poblaciones, agricultura y del medio natural cercano a las actividades mineras. Se investigan, así, en periodos históricos de excepcional apogeo de las actividades mineras y de su transformación, los aspectos de la regulación del procedimiento de autorización y control en la actividad minera en las distintas disposiciones que regularon las actividades mineras hasta la vigente ley de minas, que supusieron contenidos y requisitos salubridad e incluso de protección ambiental y el grado de cumplimiento de las medidas de protección que se fueron incluyendo.

Este trabajo comienza analizando desde los primeros textos que guardan relación con actividades mineras y continúa

con la evolución normativa en los diversos periodos históricos, donde la autoridad competente en minería debía velar por su cumplimiento. La hipótesis de partida es que la minería era considerada una fuente de ingresos y no había una conciencia ambiental de lo que era la contaminación de origen minero desde el siglo XVI hasta bien entrado el siglo XX, cuando se introdujo la dimensión ambiental como concepto. La tutela ambiental tiene un carácter novedoso y relativamente reciente desde el punto de vista jurídico en su relación con la minería. En el siglo XIX, el medio ambiente era un término y un concepto desconocido, con un Estado de régimen liberal, y un enorme desarrollo de la minería, se fueron aprobando algunas disposiciones con efectos a la salud de las personas y de protección ambiental debido a la presión de la sociedad por las protestas que ocasionaban las externalidades negativas de la minería. A inicios del siglo XX, unido a gran conflictividad social por la contaminación minera, comenzó una época de intervencionismo estatal que fue aumentando progresivamente con una mayor regulación en disposiciones sectoriales, si bien el grado de cumplimiento fue escaso debido a la carencia de medios de las autoridades competentes.

En los años setenta del siglo XX con el informe del Club de Roma, y la aprobación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en 1972 en Estocolmo, con la Declaración de 26 principios y un plan de acción, se convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional. El Consejo Europeo de la Comunidad Europea de 1972, empezó a establecer una política en materia de medio ambiente que debía acompañar a la expansión económica. En España, se aprobó la vigente Ley de Minas, de 21 de julio de 1973, en la que el redactor intentó compatibilizar la extracción y aprovechamiento de los recursos minerales con el mantenimiento del entorno natural. La ley de minas introdujo varios artículos con impronta de protección ambiental de obligado cumplimiento, inexistentes en anteriores leyes mineras.

Pasamos a continuación a desarrollar esta evolución histórica de la protección del medio ambiente en la minería.

## II. La edad moderna: la protección ambiental en la minería *avant la lettre*

### II.1. Los siglos XVI y XVII

El siglo XVI marca el comienzo de la segunda fase de apogeo de la minería. Se inicia un ciclo de cambios económicos a nivel europeo de un mayor consumo de minerales que será progresivo. El comercio se expandió por todo el mundo y se fue creando un sólido sistema financiero para poder financiar los nuevos reinos que fueron surgiendo y las expansiones comerciales. Además, fue un siglo de permanentes conflictos bélicos para los que se necesitaba ingentes cantidades de recursos.

El heterogéneo panorama de normas existentes que regía la minería en América hispana, la necesidad de adaptarse a esa realidad o las nuevas actividades mineras impulsaron al monarca Felipe II a adecuar esas normativas a los grandes retos de la monarquía. Las Ordenanzas de 1559, la Pragmática de Madrid de 1563 y las Ordenanzas del Nuevo Cuaderno de 1584 con vigencia en Castilla y de aplicación supletoria en América, son los tres mejores exponentes de la actividad normativa minera en este periodo.

Algunas de las normas incluían ciertas medidas con el objetivo de evitar los perjuicios que se podían ocasionar a los pueblos, ganados o agricultura<sup>1</sup> y a no entorpecer un aprovechamiento posterior de las minas. En la práctica, hacían referencia, en alguna medida, a cuestiones que en la actualidad se adscribirían a la protección ambiental.

Con esta misma finalidad, en las Nuevas Ordenanzas de Felipe II, de 22 de agosto de 1584, que derogaban las anteriores, se prohibía el desagüe de los lavaderos de las minas a los ríos, arroyos o estanques, correspondiendo a la "Justicia de la mina" en cuyo Distrito se hiciera dicho lavadero controlar el cumplimiento de lo dispuesto<sup>2</sup>. En este sentido Jordano Fraga llega a insinuar que podríamos estar "ante la primera formulación rudimentaria en materia pre-ambiental del principio quien contamina paga". En la Ordenanza 77, del Nuevo Cuaderno, que rigió casi trescientos años en España y las Indias<sup>3</sup>, se creó una justicia propia para las minas, independiente de jueces ordinarios, lo cual fue una singularidad indiscutible, en este contexto histórico. Conviene precisar que la protección jurídica del medio natural se realizaba, sobre todo, desde el Derecho privado, básicamente civil (Zambrana, 2012: 279).

Las medidas de protección del entorno natural de las actividades mineras no se cumplían, y se tendrá que acudir a nor-

mas muy posteriores en el tiempo, para conocer sus efectos negativos en la minería (Elhuyar, 1825; 100-101). Del estado de salubridad, conservación y mantenimiento de las explotaciones mineras, la mayoría de plata, en las dos grandes zonas mineras de la América hispana, existen pruebas documentales de su situación lamentable (Sevilla, 1990). En relación con el nivel de la contaminación ocasionado por la minería metálica, hay evidencias procedentes de las minas de plata de Potosí<sup>4</sup>.

En este periodo surgió un derecho minero propio en América, que se fundamentaba sobre los principios consagrados por la legislación castellana. Cabe significar las Ordenanzas de Francisco Villagra, de 1561, en las que hay aspectos relacionados con la protección del entorno de las actividades mineras, al limitar la extensión de la mina en ríos y arroyos principales, conforme a su número 15<sup>5</sup>.

### II.2. El siglo XVIII

Con el impulso de reformas de la monarquía de los Borbones se elaboraron nuevas leyes que regularon el establecimiento de Tribunales de Minería en México y Lima (1780) y las Reales Ordenanzas para la Dirección, Régimen y Gobierno del Importante Cuerpo de la Minería de Nueva-España y de su Real Tribunal General, de 1783, que vinieron a reemplazar a las ordenanzas vigentes desde el siglo XVI (Vildósola, 1999: 78). Estas Reales Ordenanzas se hacían referencia a ciertos aspectos de salubridad y de protección del entorno de las minas, y a las competencias de las autoridades mineras. Estos dos ejes fueron:

#### II.2.1. Salubridad y protección del entorno de las minas

En el Título 9º "De cómo deben labrarse, fortificarse y ampararse las minas", en su artículo octavo se ordenaba y mandaba que las minas "se conserven limpias y desahogadas" para lo cual en el artículo 10 se incluía de que los Diputados mineros, acompañados del facultativo de minas de cada distrito y del

<sup>1</sup> Así lo expone Zambrana Moral, 2012.

<sup>2</sup> "Nueva Recopilación", VI, 139, y IX, 18,4, §47. Jordano Fraga, Jesús, cit. (n. 2), p. 30. Cfr. Viguri Pérez, 2009.

<sup>3</sup> Constaban de 84 ordenanzas, de las que las setenta primeras son una mera copia de la Pragmática de Madrid de 1563. Fueron aplicadas en Indias, mediante la Real Cédula de 1602 y, posteriormente incorporadas en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680.

<sup>4</sup> En este sentido, las pruebas la obtuvieron un equipo de científicos de la Universidad de Ohio (EE. UU.) en una investigación en el año 2003 en el glaciar Quelccaya, al sureste de Perú. Los resultados se publicaron en la revista Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS): "Al extraer muestras del hielo encontraron una capa que contenía estas finas partículas, cuya datación coincide con ese periodo histórico. Su análisis reveló que contenía trazas de polvo y lleva la firma química de las minas de plata de Potosí [...]. El hecho de haberlas encontrado en una zona tan alejada de la mina de Potosí, sugiere que la cantidad de contaminación generada por la minería y la metalurgia debía ser significativa" <http://www.elmundo.es/ciencia/2015/02/09/54d8a45a268e3e523b8b4577.html>.

<sup>5</sup> "XV Ordeno y mando que las minas que se tomasen en las madres de los ríos y arroyos principales sean de ochenta varas en largo y ancho, de todo lo que bañase el agua en tiempo que este el río en su madre e no venga avenida y que el que así tomase la dicha mina sea obligado a estacarla luego con dos estacas y poblalla conforme a la ordenanza antes dicha".

escribano, si lo hubiera, y en su defecto de dos testigos de asistencia, visitasen cada seis meses o cada año todas las minas de su jurisdicción.

En el Título 13º “Del surtimiento de aguas y provisiones de las minas” destacan algunos artículos. El artículo 1º se ordena y manda que se cuide muy particularmente la conducción y limpieza de los conductos y que no se use de los infeccionados con partículas minerales. En el artículo siguiente “se prohíbe con el mayor rigor “que los desagües de las minas y de los lavaderos de las Haciendas y Fundiciones se echen las aguas a arroyos o acueductos que las lleven a poblaciones. A tales fines, conforme al artículo 7º los diputados territoriales podían visitar, reconocer y examinar con frecuencia las fuentes y manantiales que formasen caudal de la aguas que sirvieran para mover las máquinas de la minería y así evitar que en ellas o en sus cercanías se desmonten los bosques que los cubran o se rocen para sembrar, indicándose en el artículo 14 la prohibición a leñadores y carboneros de la corta de los árboles pequeños para hacer leña o carbón, ordenándoseles el plantar y replantar arboledas.

## II.2.2. Autoridad minera.

El Título 2º denominado “De los Jueces y Diputados Reales de Minas” describía las competencias de los Jueces de Minas, y de los Diputados de Minería. En el Título III, “De la jurisdicción en la causas de minas y mineros, y del modo de conocer, proceder y juzgar y sentenciar en ellas en 1º, 2º y 3º instancia”, se confería a los Diputados territoriales de las Reales Minas (artículos 8 y 13), con un periodo anual, y a los sustitutos (artículo 9), la vigilancia de las minas, pero no se indicaban en los medios materiales para tamaña tarea, ni se creó un registro de denuncias por incumplimientos.

## III. Los inicios de la protección ambiental en la minería en el siglo XIX

### III.1. El Real Decreto de 1825.

En materia de salubridad, se mantiene en el ámbito municipal durante todo el siglo, basado en la Constitución Española de 1812 en su apartado primero del artículo 321<sup>6</sup>. A continuación se aprobaron el Decreto de las Cortes de 8 de junio de 1813, “Sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio

<sup>6</sup> Constitución política de la Monarquía Española de 1812, de 19 de marzo. Disponible en: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf) (consulta: 10 febrero de 2016). “Art. 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos: Primero. La policía de salubridad y comodidad”.

de cualquier industria útil”, que condicionaba la instalación de esos establecimientos a “las reglas de policía adoptadas, o que se adopten para la salubridad de los mismos” (Pérez Cebada, 2011a: 139-140), y el Decreto sanitario del 23 de junio de 1813, denominado “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias” que concedía a los ayuntamientos la “policía de salubridad y comodidad”. Sin embargo, de lectura del Decreto de 8 de junio de 1813, derogado en 1815 y puesto en vigor en 1836, se constata un casi nulo margen de aplicación de la competencia municipal para la salubridad, primando su gran objetivo que era el impulso liberalizador de fábricas y actividades útiles, y la libertad absoluta de establecimientos<sup>7</sup>.

Para impulsar la minería se aprobó el Real Decreto de 1825 de 4 de julio<sup>8</sup>, una norma esencial en la minería española, que inicia el “periodo constituyente” del derecho minero moderno (Fernández Espinar, 1997: 12). Un texto legal que puede ser considerado como la primera Ley de Minas, que sustituyó a las Ordenanzas de Felipe II de 1584. Sobre la gran relevancia y duración que tuvo la citada norma, la legislación minera española del siglo XIX tuvo como referencia este Real Decreto de julio de 1825.

El Real Decreto posibilitó el desarrollo de la minería privada, si bien, para las pequeñas empresas. Este Real Decreto, estableció el principio de libertad de investigación en toda clase de terrenos sin necesidad de permiso del propietario, regulaba la libertad de explotación de todo español o extranjero que obtuviera la meritada concesión, que se otorgaba por tiempo ilimitado.

Se comentan, a continuación, algunos artículos de este Real Decreto y sus disposiciones aclaratorias que hacen referencia en alguna medida, a cuestiones que hoy se adscribirían a la protección ambiental, si bien en aquél entonces no obedecían a criterios ambientales, sino a no entorpecer un aprovechamiento posterior, que en la práctica suponía una medida con innegable repercusión ambiental.

En los artículos 21 a 23, se reconoce un derecho del uso y aprovechamiento con arreglo a ordenanzas locales, como los demás vecinos de los pueblos de las aguas de los ríos, arroyos y manantiales. En tal sentido, las consecuencias negativas de miles de pequeñas explotaciones sobre el medio natural cercano debieron ser evidentes. El artículo 24 establecía un límite para los edificios que hubieran de construirse, en la extensión de la entrada de las minas, según a juicio de inspectores de minas, “entendiéndose lo mismo del uso y aprovechamiento de aguas y del terreno necesario para los caminos respectivos”. Es

<sup>7</sup> Pérez Cebada (2011a: 158): “los decretos 8 y 23 de junio de 1813 y las legislaciones posteriores que se basan en ellos concede efectivamente la “policía de salubridad y comodidad” a los ayuntamientos, pero a la vez les impulsa a promover por todos los medios las instalaciones de industrias en sus términos. Una ambigüedad que también caracteriza a la legislación francesa que le sirvió de inspiración, el decreto napoleónico de 15 de octubre de 1810”.

<sup>8</sup> “Real Decreto de 4 de Julio de 1825 dando las reglas que deben observarse en la explotación y laboreo de minas; de que modo se adquiere su dominio; qué contribución se debe pagar y cuáles quedan reservadas á la real Hacienda, con lo demás que expresa”. Sin embargo, antes de la aprobación del citado Real Decreto, el día 3 de febrero de 1825 Fausto de Elhuyar redactó la “Memoria sobre la formación de una Ley Orgánica para el Gobierno de la Minería en España, por Elhuyar”. Esta Memoria, es un estudio profundo de la minería en España, con el objeto de que se aprobase una Ley Orgánica, que no tuvo éxito.

decir, un doble control, si se suma al citado el de las ordenanzas locales para uso y aprovechamiento de aguas, para paliar así, los escasos medios que los ayuntamientos debían tener para la inspección.

A su vez se aprobó la Instrucción Provisional de 18 de diciembre de 1825 que reguló tanto las competencias de la Dirección General de Minas y sus ámbitos de actuación, asistida de los inspectores de distrito, como la tramitación de expedientes (Arcenegui, 2002: 87-88). Respecto al articulado que regula medidas de salubridad, merece citarse el artículo 116. Este artículo establecía la obligación de que las minas “se mantengan limpias, desaguadas, ventiladas”. Sin embargo, la escasez de recursos e insuficiencia de medios humanos de la nueva Dirección General de Minas y de las Inspecciones para ejercer sus competencias por un territorio con miles de pequeñas explotaciones mineras repartidas por montes, lomas, y sierras de la extensa geografía, permitieron que continuase “la ocultación por parte de los productores” (Sánchez Picón, 2012: 58).

En este periodo, la minería de los metales inició un gran desarrollo (Pérez de Perceval, 2012: 71), destacando el plomo (Pérez de Perceval y Sánchez Picón, 2001), permaneciendo la producción española el segundo lugar del ranking internacional entre 1820 y 1870 (Sánchez Picón, 2005: 13). Durante estos años encontramos el primer expediente administrativo, en 1847, al que siguieron otros, relacionados con la contaminación minera, en el que se obligaba a una empresa titular al pago de resarcimientos por los perjuicios económicos causados a un agricultor cercano. La conclusión fue la aceptación de la empresa de responsabilidad por daños a terceros, siendo un hecho relevante por afrontar los crecientes problemas de contaminación atmosférica en las minas. A su vez, se aprobaron las primeras disposiciones relevantes, unas veces con rango de ley para establecer el principio de responsabilidad y las indemnizaciones que pudieran ocasionar las empresas mineras, reconociéndose en la Ley de Minas de 11 de abril de 1849, y en leyes de minas posteriores, y otras en normas de rango inferior, para la adopción de medidas de control en las industrias mineras.

En las normas de rango inferior al legislativo, se establecieron medidas de control en las industrias metalúrgicas<sup>9</sup>. Así, la Real Orden de 30 de septiembre de 1848, con el objeto de evitar los efectos negativos a la salud de vecinos, de sus tierras o ganadería, estipulaba las condiciones (Pérez Cebada, 2008b: 388) que tenían que cumplir las empresas metalúrgicas de plomo respecto a los gases sulfurosos, arsenicales y antimoniales. Esta disposición fijaba unas condiciones para la construcción de las nuevas instalaciones en las afueras de los núcleos de población. Esta Real Orden fue objeto de ampliación en la Real Orden de 30 de mayo de 1849 en la que, el gobierno consciente de la peligrosidad de los humos para la salud pública, agricultura y ganadería, establecía la obligación de instalar en las citadas empresas, cámaras de condensación, y que la cons-

<sup>9</sup> Pérez Cebada (2008b: 384-385): “En 1847, un pequeño campesino que trabajaba un huerto en el recinto minero de Riotinto eleva una queja a las autoridades por los perjuicios que causaban las labores de beneficio a sus plantaciones de verduras y de naranjos. Las tierras de Nicolás Vélez estaban en las inmediaciones de la explanada en donde se calcinaba el mineral en grandes pilas o montones (“teleras”). La denuncia de Vélez dio pie a la tramitación de un expediente administrativo.

trucción de las nuevas instalaciones fuese en las afueras de los núcleos de población (Pérez Cebada, 2011b: 6), a partir de la vigencia de la Real Orden. Conviene indicar que los efectos positivos que deberían ocasionar las instalaciones no se produjeron por un generalizado incumplimiento de las medidas previstas en la Real Orden. Estas normas, que regulaban las emanaciones de humos y los vertidos, se consideran por parte de la doctrina como un precedente del derecho ambiental en España<sup>10</sup>.

### III.2. Las leyes de Minas de 1849, de 1859 y de 1868

#### III.2.1. Ley de 11 de abril de 1849, dictando disposiciones sobre el ramo de minas

Con la Ley de minas de 1849, de 11 de abril, se consagraba el principio constitucional de titularidad estatal de las minas<sup>11</sup> que correspondía al Estado y no a la Corona, y una regulación más precisa de las labores mineras. En relación con el ámbito de aplicación de las sustancias minerales y el acceso a los recursos mediante la concesión, se permitía el disponer libremente de sus productos con sujeción a las leyes, siguiendo lo regulado en el Real Decreto de 1825. No obstante, se limita la posibilidad de abrir pozos o galerías a una distancia mínima respecto de plazas y poblaciones, sin permiso de la autoridad competente.

Cabe reseñar, que esta Ley de 1849, suprimió la jurisdicción especial y la Dirección General de Minas junto a las Inspecciones de Distrito, para atribuírselas a los jefes políticos, y más tarde Gobernadores civiles, estableció, por primera vez, la responsabilidad de las empresas en caso de daños producidos por el desarrollo de sus actividades y el resarcimiento de daños y la obligación al pago de compensaciones<sup>12</sup>, a las que no se exigía responsabilidad por culpa. Estas disposiciones fueron desarrolladas por la Ley de Minas de 1859 y la Ley de Minas de 1868.

<sup>10</sup> Pérez Cebada (2011b: 393-394): “Los juristas destacan que las legislaciones que regulan las emanaciones de humos y los vertidos mineros están en los orígenes del derecho ambiental español”.

<sup>11</sup> “Art. 2. La propiedad de las sustancias designadas en el artículo anterior, corresponde al Estado, y ninguno podrá beneficiarlas sin concesión del Gobierno, en la forma que se dispone en esta ley”.

<sup>12</sup> “Capítulo II “De la exploración y concesión de las minas”, Artículo 9 “Cuando por no encontrarse mineral en las calicatas los exploradores quisieran continuar sus investigaciones por medio de pozos o galerías, y habrán de pedir permiso al jefe político de las provincias, por escrito, del que tomaran razón en un registro formal que se llevare al efecto. No podrá negarse el permiso siempre que el solicitante afiance convenientemente el resarcimiento de daños y perjuicios que ocasione...”. Capítulo III de las labores y aprovechamiento de las minas, Artículo 15 “Todo minero está obligado a resarcir a su vecino de los perjuicios que le ocasione por las aguas acumuladas en sus labores, si requerido, no la achicase en el término que señalen los reglamentos”.

Se reguló, por primera vez, la concesión del aprovechamiento de las escorias. Así, en el capítulo V “Sobre la concesión de aprovechamiento de los escoriales y terrenos antiguos”, el artículo 28 permitía el aprovechamiento de escoriales, es decir de depósitos de escoria salida de hornos de beneficio, con contenido mineral aprovechable (Gay de Barbosa, 2014: 1). La concesión de “terrerros o escoriales” fue objeto de desarrollo en el Reglamento para ejecución de la Ley de Minería, en su Capítulo VIII, artículos 105 a 111.

Los artículos 85, 90 y 91 del Reglamento, aprobado por el Real Decreto de 31 de julio de 1849, establecían obligaciones de limpieza y salubridad bajo pena de sanción económica, y la especificación de varias autoridades en las labores de vigilancia. En el capítulo IV de la Sección III “De las labores mineras”, el artículo 90 desarrollaba las obligaciones del dueño de la mina indicadas en el artículo 21 de la Ley de Minas, con una expresa obligación de salubridad “bajo multa de 400 a 2000 rs, y el doble si hubiere reincidencia, y el resarcimiento, en todo caso, de daños y perjuicios”. En los artículos 91 a 98, se describía la labor inspectora de los Ingenieros de minas, con visitas anuales, que constaban en un libro de actas. Respecto a las oficinas de beneficio, es decir los establecimientos donde se producen y transforman minerales, solo por causa justificada de salubridad o de orden público podía intervenir la autoridad, limitando su labor inspectora, conforme expresaba el artículo 97.

La situación de las explotaciones era penosa. Así, como ejemplo de la práctica del mal laboreo o trabajo en las minas fue en la Sierra de Gádor (Pérez de Perceval, 1985: 61), con obsoletos y antieconómicos sistemas de extracción minera utilizados, donde la extracción y sistema de limpieza del mineral mediante el garbillo producía una importante contaminación, ocasionando una nube de polvo. En tales circunstancias se verifica una absorción mayor por las vías respiratorias y gástricas, dando origen a la mayor frecuencia del cólico y demás afectos saturninos (Bages, 1851: 685-686). Las autoridades eran conecedoras de los efectos de la minería y metalurgia del plomo, sin embargo, las medidas de corrección o protectoras fueron casi inexistentes, a lo que se sumaba la carencia de medios humanos y de ingenieros que pudieran atender a las inspecciones mineras que controlasen las actividades mineras.

### III.3.2. Ley de Minas de 6 de julio de 1859

El día 6 de julio se aprobaron dos leyes mineras. La Ley de Sociedades Especiales Mineras de 1859 y la Ley de Minas de 1859. Estos cambios normativos intentaban dinamizar el sector minero y adecuarlo progresivamente a las necesidades de la estructura productiva (Costa, 1983: 205).

La Ley de Sociedades Especiales Mineras de 1859, cuyo fin era regular la existencia de compañías mineras y las condiciones del contrato para evitar situaciones fraudulentas, tenía un “carácter reglamentario e intervencionista” (Naharro, 2005: 394), y se caracterizaba por no necesitar un capital fijo para su

constitución y por representar sus acciones a partes iguales en gastos, ganancias, créditos y pérdidas; la necesidad de la previa obtención del título de propiedad sobre las pertenencias para poder constituir la sociedad; la aprobación del gobernador provincial de la escritura de constitución de la sociedad; y que las sociedades extranjeras no se incluían en su ámbito.

La Ley de Minas de 1859 amplió el ámbito de aplicación para las sustancias minerales con respecto a la Ley de Minas anterior, a las sustancias silíceas y calcáreas, las arenas, las tierras arcillosas, que: “no quedan sujetas a las formalidades ni cargas de la presente. Ley; pero estarán bajo la vigilancia de la Administración en lo relativo a la policía y seguridad de las labores”. Por consiguiente, aunque estuvieran fuera de la aplicación de esta ley estaban bajo el control de la Administración. En la tramitación del procedimiento de concesión minera mantuvo el doble sistema de la investigación o el registro para acceder a la concesión, redujo los plazos de tramitación, amplió el tamaño de las pertenencias mineras fijadas ya en metros cuadrados, de 300 metros de longitud por 200 metros de anchura. Además, introdujo la novedad de suprimir el límite al número de pertenencias que podía tener cualquier persona o Sociedad, fijando que no se pudieran solicitar más de dos pertenencias ordinarias para una sola persona y cuatro para una compañía.

En el Capítulo VIII “De las condiciones generales de la minería”, el artículo 55 de la Ley, establecía unas obligaciones de salubridad y una serie de supuestos concretos de indemnización por los mineros, fuese por convenio o por tasación pericial, por los daños y perjuicios que causaren a intereses ajenos, dentro o fuera de las minas. Su aplicación constituyó una excepción del principio de responsabilidad por culpa que se aplicaba antes y después de la aprobación de esta Ley de minas en España. Siguiendo con la excepción del principio de responsabilidad por culpa, se establecían en el artículo 59 las obligaciones de los titulares de minas, socavones y galerías para la reparación de daños de aguas en curso para abastecimiento de alguna población o para riego, incluyendo responsabilidad civil, e incluso criminal (Cabrillo, 1993: 600-604).

En los inicios de la segunda mitad del siglo, la actividad minera estaba dominada por pequeñas sociedades (Pérez de Perceval y López-Morell, 2013: 423-424) y se intensificaban los conflictos entre agricultores y empresas mineras, al que las partes podían recurrir por dos vías diferentes: la judicial y la regulatoria. En el periodo de los años 1861 a 1867 se dictaron numerosas sentencias judiciales por asuntos de contaminación. Cabe destacar una del año 1862 y dos en el año 1866<sup>13</sup>. La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1866 obligaba a la empresa que gestionaba las minas de Tharsis a compensar a un agricultor a causa de los daños causados en su propiedad por los humos mineros” (Pérez Cebada, 2008b: 385). La otra sentencia, de fecha de 27 de octubre de 1866, establecía que

<sup>13</sup> Pérez Cebada (1999: 52): “En 1862, Rodrigo Rebollo, propietario en las proximidades del yacimiento en el término de Alosno, solicitó una compensación por 10s daños sufridos en su finca, a 10 que la empresa se negó en redondo. El contencioso legal entablado entonces culminó con una sentencia del Supremo que obligaba a la compañía al pago de 100.000 pesetas, y que, significó el inicio de una serie de pleitos en cadena en el tribunal de Valverde y de una escalada de protestas de vecinos y ayuntamientos en 10s años setenta”.

nadie podría obrar en su propiedad contra derecho ni en perjuicio de tercero.

El auge de los conflictos sociales, de origen minero, obligaron al gobierno<sup>14</sup> a la aprobación de varias disposiciones específicas de carácter técnico y preventivo, como fueron las relacionadas para fábricas de yeso, máquinas de vapor o para almacenes de pólvora (Pérez Cebada, 2011a: 140). En tal sentido, se aprobó la Real Orden de 11 de noviembre de 1861, para establecimiento de fábricas de yeso, que fijaba una distancia de 150 metros de toda zona habitada para su instalación y a menos de 50 metros de toda carretera o ferrocarriles. Al respecto, otra disposición relevante fue la Real Orden de 21 de diciembre de 1863<sup>15</sup>, considerando que la construcción de cámaras, reducían los efectos de los gases y ocasionaban beneficios para los dueños de las fábricas por el aprovechamiento de gases condensados y partículas arrastradas mecánicamente, se dispuso el plazo de un año para la construcción de condensadores, cuyos conductos tendrán la longitud mínima de dos kilómetros. Se preveía que vencido el plazo de un año si no se ha procedido a la instalación, la fábrica se podría cerrar. Resultaba significativo que en la citada norma se reconocieran como probados los daños de las emanaciones de humos tanto a la salud pública (Pérez Cebada, 2008a: 2-3) como a los campos y se impusiera un plazo de un año<sup>16</sup> para la instalación de los condensadores y, si no se hubiera cumplido, la fábrica se podría cerrar. El contenido de la Real Orden puso en evidencia las dificultades de aplicación de este tipo de medidas por la insuficiencia de medios de las autoridades competentes, pese a tener conocimiento de la gravedad de los efectos ambientales y a la salud existentes.

### III.3.3. Ley de Minas de 4 de marzo de 1868

En el periodo revolucionario de 1868, se aprobaron la Ley de Minas de 4 de marzo de 1868, que reformaba a la ley de 1859, y el Reglamento de 24 de junio de 1868. La Ley de Minas tuvo su vigencia hasta el año 1944, siendo una de las leyes de

<sup>14</sup> Pérez de Perceval (2006: 70): "La Administración se ve obligada a intervenir independientemente del carácter más o menos liberal del Gobierno, por las consecuencias sociales y medioambientales tan importantes que acarrearán esta actividad".

<sup>15</sup> La Real Orden de 21 de diciembre de 1863, expresaba "resultando completamente probado que las emanaciones sulfurosas, antimoniales y arsenicales que arrastran los humos de dichas fábricas son altamente dañinos a la salud pública y a la vegetación de los campos [...] Considerando que lejos de causar un gravamen la construcción de dichas cámaras, resultan beneficios importantes para los dueños de las fábricas por el aprovechamiento de gases condensados y partículas arrastradas mecánicamente, con cuyos productos amortizan los fabricantes el capital que invierten en las galerías; y debiendo, por fin, velar la Administración por que se observen en todas partes las prescripciones legales y sean iguales para todos, S. M. ha tenido a bien disponer que se señale el plazo de un año para la construcción de los repetidos condensadores, cuyos conductos tendrán la longitud mínima de dos kilómetros".

<sup>16</sup> Pérez Cebada (2011b: 6): "La respuesta de la administración incide en un argumento de carácter conservacionista "avant la lettre", pues la aplicación de tecnología permite reducir la contaminación de forma inmediata pero también es una inversión a medio plazo pues hace posible la recuperación de derivados. Aunque se ignora la eficacia de esta legislación, lo cierto es que algunas empresas se decantaron abiertamente por la innovación en este campo en el sector del plomo".

minas más longevas aprobadas en el siglo XIX. En septiembre se produjo la Revolución que afectó a la legislación de minas, y el 29 de diciembre de 1868 se aprobó el Decreto-Ley, que establecía la Ley de Bases para una nueva legislación minera, si bien no llegó a tener un desarrollo mediante ley o reglamento. Por lo tanto, la legislación de minas vigente era la ley de 6 de Julio de 1859, con las reformas hechas por la de 4 de marzo de 1868, en cuanto no estén derogadas sus disposiciones por las Bases Generales de 29 de diciembre de 1868, y la ley de 24 de Julio de 1871, que reformó el art. 19 de dichas Bases.

Son variados los puntos a destacar que tienen incidencia en el objeto de nuestro estudio. Así, puede reseñarse que las minas se declaraban de "propiedad del Estado", e incluía en su regulación a todas las sustancias mineras. De la reforma de 4 de marzo de 1868, cabe reseñar un elemento significativo, por su ámbito de aplicación y la competencia para su inspección y control, aparecía en el capítulo X "De las oficinas de beneficio de minerales", que distinguía en primer lugar entre las industrias mineras y las industrias de beneficio del mineral. A estas últimas se le dedicó el artículo 74<sup>17</sup> en el que se hacía constar que no caen bajo la esfera de aplicación de la Ley de Minas, y en su virtud tales industrias se regían con arreglo al derecho común y a las disposiciones de Policía y Sanidad. Respecto del Reglamento de la Ley eran significativos los artículos 66 y 67. El primero artículo citado, estipulaba de forma detallada las labores mineras, incluyendo la salubridad y limpieza, y en el artículo 67, se exigía la necesidad de control, mediante el libro de visitas rubricado por el alcalde de la jurisdicción, del cumplimiento de las obligaciones del artículo anterior.

El Decreto-Ley, de 29 de diciembre de 1868 se inclinaba por la consideración de las minas como propiedad de los concesionarios; las concesiones eran perpetuas y no ya limitadas; se suprimieron los denuncios de particulares y los permisos de investigación, y fueron derogadas las causas de caducidad a excepción de la falta de pago del canon anual. Se consagró el principio de seguridad en la posesión (artículo 56) y la facilidad para otorgar las concesiones, sin tener en cuenta el haber descubierto el recurso que se propone explotar (conforme a sus artículos 20 y 21), ni la viabilidad económica de la empresa minera, incluso con la oposición de los dueños de los terrenos. El plazo para el otorgamiento desde la solicitud era de cuatro meses para la tramitación de la comprobación de la existencia de terreno franco, demarcación de la concesión previa información pública, y otorgamiento o denegación de la concesión por el Gobernador. Se redujeron las dimensiones de las pertenencias a una hectárea, estableciéndose un mínimo de cuatro pertenencias por concesión sin límite máximo.

El articulado ocasionó confusión en relación con el derecho de propiedad y un principio fundamental del nuevo régimen minero, el deslinde claro y preciso entre el suelo y el subsuelo no se supo desarrollar, manteniendo una confusa división entre ambos (Fernández Espinar, 1997: 313). El Regla-

<sup>17</sup> Artículo 74: "En todo lo que sea relativo a las oficinas de beneficio de minerales y no se halle determinado en este capítulo, regirán las reglas del derecho común aplicables a los demás establecimientos industriales y se observarán los reglamentos y órdenes de sanidad y policía. En su consecuencia, los daños y deterioros causados en arbolado y siembras por los humos, gases y sublimaciones procedentes de los hornos de una oficina de beneficio serán indemnizados por el dueño de ésta".

mento general en 1905, de 16 de junio, sirvió para unificar los diferentes criterios que establecían la Ley de 1859, reformada en el año 1868, y el Decreto-ley de diciembre. Por otra parte, establecía que debían ser los tribunales civiles los responsables de la tramitación de las demandas de compensación<sup>18</sup>.

El incumplimiento de las medidas de salubridad pública en las minas continuó siendo generalizado, en una situación de las finanzas del Estado muy comprometida económicamente.

#### III.4. El último tercio de siglo: el aumento de las externalidades negativas y los conflictos sociales

En este periodo se produjo un elevado incremento de las externalidades negativas de la minería metálica y metalúrgica, que ocasionaron graves perjuicios a la salud pública y a la agricultura. La falta de una voluntad intervencionista del Estado, en estos años, se hizo evidente<sup>19</sup>. Las desatenciones de la Administración al escaso cumplimiento de la normativa minera y demás disposiciones específicas, seguirán siendo notas características.

La degradación ambiental en la cuenca minera de Río Tinto, en la provincia de Huelva, originaron el nacimiento de las denominadas "ligas antihumos", que fueron asociaciones de propietarios de tierras afectadas por la calcinación del mineral al aire libre. De la gravedad de la situación dieron fe, los sucesos trágicos que ocurrieron el día 4 de febrero del año 1888, y es que los obreros, días antes, unieron a sus peticiones de mejoras económicas, la prohibición de la calcinación del mineral al aire libre (Pérez Cebada, 2011b: 28). Este acontecimiento (Ferrero Blanco, 1998: 45) fue un movimiento de relevancia en la lucha por causas medioambientales, a diferencia de otros países donde la participación obrera no fue significativa (Pérez Cebada, 2006: 275). El gobierno reaccionó aprobando el Real Decreto, el 29 de febrero de 1888, por el que prohibía las calcinaciones al aire libre de los minerales sulfurados (Pérez Cebada, 1999: 53-54).

Mientras, en Francia la legislación que exigía autorización para realizar actividades industriales era incumplida de forma generalizada por los empresarios. Esto era posible por el hecho que no existían medios necesarios para que se aplicase, y la Administración optó como estrategia de control de la contaminación la que se pactaba con las empresas, si bien la falta de

legislación y la pasividad o connivencia de la administración fue evidente, y muchas de las medidas contra la contaminación actuaron de forma marginal (Massard-Guilbaud, 2013: 126-127 y 131). En Inglaterra, los empresarios incumplían las leyes del Parlamento, desde la pionera Smoke Prohibition Act (1821), la Alkali Act (1863), e incluso regulaciones establecidas por los ayuntamientos. La multiplicación de los vertidos de desechos tóxicos en los cauces y sus nocivos causaron alarma en la sociedad e hicieron posible la tramitación de una disposición legal, "The River Pollution Act", de 1876, para la cual una organización mancomunada se encargó del control de esos y otros vertidos, y hacia 1900 había conseguido que todas las plantas de depuración de carbón instalaran balsas para filtrar las escorias (Pérez Cebada, 2005: 127-128). Además, en Inglaterra y en Portugal no se calcinaba al aire libre en la segunda mitad del siglo (Borrero et al, 1887), que no se debió a las presiones de la sociedad o a la intervención administrativa sino más bien a una serie de cambios estructurales que afectaban a la producción de minerales (Pérez Cebada, 1999: 50).

En este difícil contexto, en el ámbito jurídico se aprobó el Código Civil de 1889, por Real Decreto de 24 de julio 1889, que en el artículo 590 establecía medidas de carácter preventivas, en relación con las distancias que se tienen que guardar por parte de las fábricas, instalaciones (o artefactos) que fueran nocivas o peligrosas, de acuerdo con los reglamentos existentes. Ante la inexistencia de un régimen de la tutela jurídico-privada frente a las inmisiones, la doctrina y jurisprudencia construyeron una teoría de las inmisiones basada en varios artículos del Código Civil, para determinar el uso normal de las fincas y, de esta forma, el límite de la tolerancia (Parra Lucán, 2006: 329).

En 1890 se aprobó el "Reglamento Provisional para la indemnización de los daños y perjuicios causados a la agricultura por las industrias mineras", de 18 de diciembre, que desarrolló el artículo 9 del Decreto de Ley de Bases y abrió la vía administrativa para prevenir el daño de uso de una concesión administrativa<sup>20</sup> lo que supuso un cambio de orientación pues hasta entonces los problemas de contaminación se dirimían en los tribunales. Esta norma derogó el Decreto de 29 de febrero de 1888.

En la última década del siglo, el cambio radical que se produce en los sistemas de labores de explotación y en el beneficio de los minerales, debido a la gran demanda de éstos a nivel internacional, supuso un daño grave a la agricultura. Por otra parte, en desarrollo de las bases contenidas en el Decreto Ley de 29 de diciembre de 1868, se aprobó una norma de contenido preventivo en el ámbito laboral de la minería, el Reglamento de Policía Minera, promulgado el 15 de julio de 1897 que regulaba aspectos de seguridad y salud de la mina, un régimen de obligaciones y deberes. Así se cierra un siglo marcado por dos tendencias contrarias y correlativas como fueron la desregulación y la regulación (Pérez de Perceval, 2006: 73).

<sup>18</sup> Pérez Cebada (2011b: 10): "Las dudas sobre la jurisdicción, administrativa o civil, de las demandas de compensación desaparecen con la liberal Ley de Minas de 1868, que establece que debían ser los tribunales civiles los responsables de su tramitación. Esta solución indemnizatoria, que se apoyaba en una larga tradición en nuestro país, es igualmente reconocida como la más apropiada para los conflictos relacionados con externalidades negativas por el Código Civil de 1889 que, además, se inclina en términos generales por un tipo de responsabilidad por culpa que favorece los intereses industriales".

<sup>19</sup> Pérez Cebada (2011a: 140): "El rechazo parlamentario a la primera y única iniciativa en esta línea, el Proyecto de Ley sobre establecimientos insalubres, peligrosos e incómodos, presentado por un grupo de congresistas catalanes en 1877".

<sup>20</sup> Fernández-Espinar (1986: 246): "El «Reglamento para la indemnización de los daños y perjuicios causados a la agricultura por las industrias mineras» atribuyó la competencia a la Administración frente a la jurisdicción ordinaria en virtud de, en primer lugar, motivos de rapidez y economía y, en segundo lugar, la naturaleza administrativa de la materia. La resolución del Gobernador era recurrible en alzada ante el Ministro de Fomento y ésta, a su vez, ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

IV. La regulación minera y la protección de la salubridad y el medio ambiente desde 1900 hasta la vigente ley de minas de 1973

#### IV.1. Del Reglamento de enturbiamiento de 1900 a la Constitución de 1931

La contaminación por efectos de la minería del carbón y de la minería metálica seguía siendo un problema de las cuencas mineras, de los ríos, y también urbano, y en este contexto se fue impulsando, de forma pausada y progresiva, un carácter intervencionista administrativo contra el liberalismo que impregnaba la Ley de 1868, y de las interpretaciones de las distintas normativas del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Así, los efectos negativos ambientales se acumulaban, debidos a la carencia de normativas de prevención y de protección ambiental y la escasez de inspecciones en las explotaciones mineras.

Las graves repercusiones sociales de contaminación al medio ambiente e incluso, en muchos casos, a la salud humana, dieron lugar por la gran presión social (Pérez Cebada, 2008a: 3) a la aprobación del "Reglamento sobre enturbiamiento e infección de los cauces con líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas", publicado como Real Decreto el 16 de noviembre de 1900. Este Real Decreto es un ejemplo claro de una disposición sectorial que desde la perspectiva de sanidad pública protegió al medio ambiente de los ríos, y manifestaba una íntima conexión entre las cuestiones sanitarias y la defensa del medio ambiente (Quintana López, 1986: 114-115). El artículo 1 prohibía a los dueños de minas y fábricas de cualquier clase los vertidos de aguas sucias que procedieran del lavado de minerales al cauce de arroyos, ríos, rías y bahías. Sin embargo, esta prohibición se veía limitada en el artículo 2 al permitir el vertido de los líquidos que no contuviesen en suspensión o disolución materias que enturbiasen o contaminasen el agua de la corriente superficial. Por su parte, en el artículo 17 se prohibía expresamente arrojar a las márgenes, orillas y álveos de las corrientes públicas los escombros procedentes del laboreo de minas, calificándose como falta punible el hecho de enturbiar o infeccionar el agua de cualquiera corriente pública con las procedentes del lavado de minerales.

Sin embargo, el propio articulado del Real Decreto establecía alternativas a este control. Así se posibilitaba solicitar al ayuntamiento una autorización para el vertido de sustancias que pudieran ser arrastradas por el agua del alcantarillado, ocasionando un efecto contrario al previsto con las medidas protectoras establecidas (Erice, 2002: 105). Resultan significativos dos artículos. El primero, el artículo 30 extendía la responsabilidad por daños de los dueños de las concesiones mineras si contaminaban las aguas públicas. En el segundo, el artículo 31, se establecía una multa y la prohibición de la evacuación para enturbiar o inficionar el agua de cualquiera corriente pú-

blica con las procedentes del lavado de minerales o con los residuos de fábricas industriales.

Entre las disposiciones que se fueron aprobando posteriormente, merece destacarse, el Real Decreto de 12 de abril de 1907, sobre "Reglas para la correcta y armónica aplicación de las Leyes de Minas, de desagüe forzoso, de aguas y de expropiación", que estipulaba las condiciones de desagüe minero, la tramitación de expedientes de indemnización por daños derivados de los residuos en las aguas y las condiciones de depuración previas a un vertido (Junceda, 2004). Sin embargo, las empresas mineras que venían realizando vertidos de residuos en los ríos, sin tratamiento alguno, continuaron haciéndolo. En tal sentido: "un estudio elaborado en 1912 insistía sobre los graves problemas derivados de la acumulación de residuos mineros en los valles del Caudal y del Nalón y posteriormente, en las labores de rebusca en varios de estos ríos se llegaron a recuperar en los años treinta entre 45.000 y 75.000 toneladas de mineral" (Pérez Cebada, 2008b: 392).

Los problemas ambientales eran lo suficientemente desalentadores, para que se hubieran aprobado disposiciones específicas en medidas preventivas y de control ambiental para los terrenos afectados por las explotaciones mineras, escombreras<sup>21</sup> y fundiciones de minerales. Así, fue una etapa de gran nivel de extracción y consumo de minerales, en especial de carbón, que ocasionó un perjuicio ambiental por las formas de extracción y producción<sup>22</sup>. A su vez, en estos años se iban produciendo progresivos avances y cambios técnicos en el sector de la minería metálica favoreciendo una mayor eficiencia productiva y la concentración de operaciones en grandes plantas industriales.

En la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930), utilizando la vía del reglamento, se publicó la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, del "Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos" (modificada por la Orden ministerial de 13 de noviembre de 1950). Aspectos significativos de la Real Orden fueron la definición de establecimiento incomodo, insalubre y peligroso; las normas para su clasificación; y las medidas preventivas especiales para algunas industrias. En este período no hubo casos o sentencias que indicasen los efectos prácticos o, en su caso, el nivel de conflictividad en su aplicación.

#### IV.2. De la Constitución de 1931 al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961

En la Constitución de 9 de diciembre de 1931, por primera vez, una norma de rango constitucional mencionaba la mate-

<sup>21</sup> Pérez Cebada (2008b: 393): "La minería a cielo abierto va a convertir los grandes yacimientos en una sucesión de escombreras".

<sup>22</sup> Heffer y Serman (1989: 60-61); Fernandez-Espinar (1986: 239): "De una manera global y a nivel mundial, la minería energética es la que supone una mayor agresión, debido precisamente a la incidencia de las explotaciones de carbón a cielo abierto".

ria de minería, y otorgaba la competencia de ejecución sobre el régimen minero a las Regiones Autónomas, en su Título I, denominado "Organización Nacional", artículo 15. Y en su capítulo II, denominado "Familia, Economía y Cultura", artículo 45, párrafo 2, desde una vertiente incidental (Palomar Olmeda, 1986: 110) abordaba la protección del medio ambiente: "El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por reconocido valor artístico o histórico".

Debido a las graves situaciones por las que atravesaron los gobiernos de la República, de 1931 hasta 1939, no hubo un desarrollo relevante de los dos temas precitados<sup>23</sup>.

#### IV.2.1. Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica de 1934

Con fecha de 16 de septiembre de 1934 se publicó en la Gaceta de Madrid, en su número 259, el Reglamento de Policía Minera, que sustituye al de 1910.

El objeto del Reglamento, indicado en su artículo 3, se centraba en temas de seguridad y protección de los obreros. En el articulado hubo regulación de algunas medidas con efectos de salubridad y de protección al medio natural. Así, en el artículo 226, se establecían unas prescripciones a los dueños de las minas y fábricas consistentes en que no pudieran utilizarse para la concentración de minerales aguas de dominio público, sin haber obtenido la concesión correspondiente, y la depuración de las aguas por sedimentación o por otros medios que se han de detallar en el proyecto que se presentase en el Gobierno civil para su aprobación, previo informe de la Jefatura de Minas.

En el artículo 227 se introducían unas medidas para escombreras de las minas, y talleres que se emplazasen en las vertientes de cauces de dominio público para asegurar el paso total del agua en el caso de una avenida. En relación con las fábricas de tratamiento de minerales de yacimientos, el artículo 228 estableció medidas para la salud pública y para la vegetación, referidas a eliminar los gases o sustancias sólidas, de acuerdo con la Jefatura de Minas. Por último, el artículo 229 introducía los supuestos de indemnizaciones de los daños y perjuicios causados a edificios, arbolados y siembras, por los humos, gases y sublimaciones procedentes de los instalaciones o aparatos mineros, que debían ser resarcidos por los dueños de éstas, con arreglo a lo que disponía el Reglamento de 18 de diciembre de 1890, para indemnizaciones de los daños causados por la industria minera. Por otra parte, es significativo que no se mencionaban en el articulado el destino o uso de las escombreras, los residuos mineros, ni las labores de restauración, e igualmente no se hizo referencia al control e inspección de explotaciones irregulares.

<sup>23</sup> Arcenegui, 2002: 94. En el mismo sentido Pérez Cebada, 2011b: 9.

#### IV.2.2. Ley de Minas de 1944 y el Reglamento General para el Régimen de la Minería de 1946

Con el título de "Nueva Ley de Minas de 19 de julio de 1944" se derogó la normativa anterior relacionada con la minería, con excepción de la Ley de Aguas de 1942. La ley estableció el principio que todas las sustancias minerales existentes en la Nación pertenecen a ella, en cuyo nombre el Estado puede explotarlas directamente o ceder a otros su aprovechamiento.

Medidas para prevenir contaminación. Régimen de responsabilidad y potestad sancionadora: en el supuesto que las actividades mineras estuviesen paralizadas o suspensas, la ley de minas exigía algunas medidas de salubridad, así el artículo 32 indicaba la obligación de "mantener los trabajos de conservación, vigilancia, ventilación y desagüe, si hubiere lugar".

Respecto a la regulación de responsabilidad en la gestión de la explotación y su entorno natural, se concretaron en dos artículos. El artículo 38, indicaba la responsabilidad del titular de un permiso de investigación o concesión, de los daños y perjuicios que ocasionare con sus trabajos por "acumulación de aguas, invasión de gases", y las indemnizaciones o compensaciones se fijaban por acuerdo entre las partes. En el artículo 39 se requería de las autorizaciones que reglamentariamente procedieran "para utilizar libremente las aguas subterráneas que alumbren en sus trabajos y verter sus sobrantes a los cauces públicos", y para el supuesto de que se hubieran cortado manantiales aprovechables en abastecimiento de poblaciones, riego o usos industriales se exigía "siempre que fuera posible, a reponer las aguas cortadas en su antiguo estado", con las correspondientes indemnizaciones de daños y perjuicios y con responsabilidad civil y, en su caso, criminal. Además, los concesionarios quedaban sometidos, en relación con el vertido de aguas a los cauces públicos, lavado de minerales y formación de escombreras en dichos cauces, a las prescripciones del Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 (artículo 129).

#### IV.3. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961

##### IV.3.1. Ámbito de aplicación. Actividades mineras

El RAMINP, de fecha 30 de noviembre de 1961, supuso la derogación del nomenclátor de la Orden de 13 de noviembre de 1950 y del Real Orden de 17 de noviembre de 1925. Si bien era un reglamento, tanto su objeto como las actividades reguladas abarcaban a todas las actividades industriales con

efectos al medio ambiente, y suponía un impulso a la regularización de múltiples actividades sin licencia existentes<sup>24</sup>.

El objeto aparecía concretado en el artículo 1, con un carácter preventivo de salubridad e higiene al medio ambiente o de riesgos para las personas o los bienes. Es decir, con un concepto del medio ambiente diferente al actual. En el artículo 2, establecía las actividades a las que se aplicaba con independencia de que constasen o no en el nomenclátor anejo, que no tenía carácter limitativo. Respecto a las actividades de explotaciones mineras, la Sección segunda, artículos 16 a 19, concretó a éstas como insalubres y nocivas, y en la Sección tercera en actividades peligrosas. En el Anexo I aparecía el nomenclátor, con indicación de la clasificación decimal internacional adoptada por el Instituto Nacional de Estadística. En el Anexo segundo se introducían las concentraciones máximas permitidas en el ambiente interior de las explotaciones industriales y en el Anexo tercero un "Libro de registro de actividades molestas, insalubre, nocivas y peligrosas". Hay que añadir que era la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (en adelante CPST) el órgano competente en la calificación de actividades y que si bien la tramitación se realizaba en el ayuntamiento éste debía dar traslado a la citada CPST.

#### IV.3.2 Régimen jurídico aplicable a las actividades clasificadas: la licencia de actividades

Cabe significar la exigencia de solicitar la licencia municipal de una actividad que estuviese en este reglamento o que figurase en el Nomenclátor adjunto (artículo 29), debiendo presentar por triplicado la instancia dirigida al Alcalde correspondiente con un proyecto técnico<sup>25</sup> y Memoria descriptiva en que se detallasen las características de la actividad, el epígrafe del nomenclátor en el que estaba incluida la actividad, el emplazamiento de la actividad y la posible repercusión sobre la sanidad ambiental, así como los sistemas correctores que se proponían utilizar, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad<sup>26</sup>.

En el Título II capítulo I se regulaba el procedimiento para la concesión de licencias. En la tramitación municipal, una vez recibidos los documentos referidos en el artículo anterior, la Alcaldía podía optar bien por la denegación expresa y motivada de la licencia, por razones de competencia municipal, o informar el expediente en el plazo de treinta días siguiendo unos trámites procedimentales. La CPST adoptaba el acuerdo definitivo dentro de los quince días siguientes, devolviendo el expediente al Ayuntamiento para que en el plazo de quince

días otorgase o denegase la licencia solicitada, en consonancia con el acuerdo definitivo de la citada CPST. Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, antes de iniciar su actividad debía girarse visita de comprobación por el funcionario técnico competente.

Era preceptivo de todos los que ejercían actividades, incluidas en el artículo 3, declararlo a la Alcaldía, en un plazo de dos meses. En tal sentido, se estableció en la Disposición transitoria primera para las actividades sin licencia, la obligación de solicitarla en el plazo de dos meses desde la fecha de publicación del Reglamento. Al respecto, la Disposición transitoria segunda amplió, hasta junio de 1963, el plazo previsto en el RAMINP de dos meses para presentar solicitudes de licencia.

#### IV.3.3 La regla de las distancias

Estas actividades citadas debían supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento y, si no existiesen tales normas, la CPST señalaba el lugar adecuado donde hubiera de emplazarse. En todo caso, las industrias fabriles consideradas como peligrosas o insalubres podían emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población (artículo 4).

El artículo 4 era necesario relacionarlo con otros para obtener una interpretación adecuada. Uno, el que indicaba las distancias para actividades insalubres y nocivas (artículo 15), en el que solo en casos excepcionales podía autorizarse, previo informe favorable de la CPST, un emplazamiento distinto del previsto en el artículo 4. Otro, respecto de las industrias fabriles consideradas como peligrosas, en el que solo en casos muy especiales, y previo informe favorable de la CPST, podía autorizarse un emplazamiento distinto, a condición de que se adoptasen las medidas de máxima seguridad que se requieran en cada caso (artículo 20). Por otra parte, la jurisprudencia<sup>27</sup> consideraba, mayoritariamente, la distancia establecida en el artículo 4 como no imperativa, si iba unida a la adopción de medidas correctoras, lo que limitaba la rigidez en su aplicación.

#### IV.3.4 Inspección y Sanciones

Los alcaldes, por propia iniciativa, o por orden del gobernador civil o a propuesta de la CPST, podían requerir al pro-

<sup>24</sup> "Disposición Transitoria Primera. Quienes a la fecha de la publicación de este Reglamento vinieren ejerciendo actividades de las incluidas en el artículo 3 del mismo sin la debida autorización definitiva de la Autoridad municipal la solicitaran en el plazo de dos meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Reglamento, siguiendo los trámites que en el mismo se determinen".

<sup>25</sup> Al respecto las instrucciones para aplicación del RAMINP, fueron aprobadas por Orden de 15 de marzo de 1963, artículo 4º, en sus previsiones 1º y 2º.

<sup>26</sup> Artículo redactado de acuerdo con el Decreto 3494/1964, de 5 de noviembre.

<sup>27</sup> STS 1727/1972 - ECLI:ES:TS: 1972:1727. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Núm. 493.-Sentencia de 5 de julio de 1972. "estas industrias pueden instalarse a distancia menor, condicionándolas, como ha ocurrido en este caso, a medidas correctoras que alejen toda posibilidad de daños y riesgos para las personas y los bienes".

pietario, administrador o gerente de las actividades a que un plazo determinado corrigiese las deficiencias comprobadas. Salvo casos especiales, el plazo no podía exceder de seis meses ni ser inferior a uno. Transcurrido el plazo otorgado para la corrección de deficiencias, se giraba visita de inspección a la actividad por autoridad o técnico competente, según la calificación que se hubiera hecho por la CPST, para la debida comprobación. Cuando no hubieran sido corregidas las deficiencias señaladas se hacía constar mediante informe del funcionario que hubiera realizado la inspección. A la vista de este informe, el alcalde dictaba resolución razonada concediendo o no un segundo e improrrogable plazo, no superior a seis meses, para que el propietario diese cumplimiento a lo ordenado.

El artículo 38, del RAMINP, otorgaba al alcalde, a la vista del resultado de las comprobaciones llevadas a cabo y agotados los plazos referidos en artículos anteriores, la imposición de algunas sanciones, como multa, retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de la actividad mientras subsistiera la sanción, o retirada definitiva de la licencia concedida.

#### IV.3.5. Aplicación del RAMINP tras la entrada en la Comunidad Económica Europea

Se ha de partir de que el RAMINP tenía la consideración de normativa básica, es decir de mínimos, en cuestiones de medidas de protección medio ambientales en su relación con la regulación de actividades clasificadas. Con la entrada de España en la Comunidad Europea surgió un cambio relevante en el sistema jurídico español. En este sentido, con la aplicación de la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, tuvo como principal efecto la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tras la publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Y en su relación con el RAMINP, la propia Exposición de Motivos del Real Decreto citado expresaba que lo completaba y normalizaba.

En el ámbito de la normativa estatal, destacó por su relevancia la Ley 16/2002, de 1 de julio, que transpuso a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 96/62/CE, de 24 de septiembre. La ley introdujo un nuevo sistema de autorización, denominado "autorización ambiental integrada", que representó dos novedades fundamentales. La primera, un enfoque integrado contra la contaminación, concretado en la concesión de un permiso ambiental único para las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1, y la segunda, la aplicación de tecnologías de reducción "en la fuente" para procurar que la contaminación no llegue a ocasionarse. En su Exposición de Motivos, punto sexto, recordaba la vigencia del RAMINP. Con posterioridad, se aprobó la Ley de Calidad de Aire y Protección de la Atmósfera, Ley 34/2007, de 15 de noviembre, que establecía la derogación del RAMINP, si bien, en su Disposición derogatoria única, indicaba que no se derogaba sino hasta que las respectivas Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas lo aprobasen en una normativa al

respecto. La derogación ha surtido su efecto por completo, dado que todas las Comunidades Autónomas han aprobado ya sus propias normativas, y han derogado el RAMINP<sup>28</sup>.

#### V. La Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico, y el Decreto 833/1975

##### V.1. La Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972

En un contexto internacional en el que las Organizaciones de Naciones Unidas declaró 1970 como "Año de Protección de la Naturaleza" y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de Estocolmo en 1972, aprobó una Declaración que supuso el origen del Derecho ambiental actual, se aprobó la Ley de protección del ambiente atmosférico. En su Exposición de Motivos reconocía la gravedad a nivel mundial de la degradación del medio ambiente y reflejaba la complejidad de la problemática en la protección del medio ambiente, e incluyó la concepción actual del medio ambiente como concepto integrador de los distintos bienes y recursos que conforman el ecosistema humano (Lozano, 2009: 38).

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, estableció líneas generales de actuación del Gobierno y servicios especializados de la Administración Pública para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que fueran las causas que las ocasionasen. Esta norma estuvo vigente hasta que se aprobó la Ley de Calidad de Aire y Protección de la Atmósfera, Ley 34/2007, de 15 de noviembre, que la derogaba.

La lucha contra la contaminación se resumía en dos vertientes técnicas, una a través de la exigencia de niveles de inmisión, y la otra por el establecimiento de unos límites máximos de emisión de contaminantes en los focos emisores. En el artículo 3 apartado cuarto, fijaba la obligación del Gobierno de elaborar un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras. En el artículo 5 se recogía la declaración de "zonas de atmósfera contaminada" a propuesta del Gobierno a su iniciativa o a propuesta de la Corporación o Corporaciones locales interesadas. El gobernador civil, previo informe de la CPST y audiencia a los Ayuntamientos afectados, podía imponer, según las circunstancias existentes, varias medidas de control e incluso prohibiciones. Los artículos 3 y 5 fueron objeto de desarrollo en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, norma que se analiza a continuación.

<sup>28</sup> Las últimas Comunidades autónomas en derogarlo fueron la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha, la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación del Impacto Ambiental, hacía mención a que las actividades que estaban sujetas a evaluación de impacto ambiental conforme a lo previsto en esta ley no estaban sometidas al Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. Con algo más de retraso, la Comunidad de Castilla y León, con la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León de 14 de noviembre de 2015, se expresaba que no era de aplicación el RAMINP.

## V.2. El desarrollo de la Ley por el Decreto 833/1975

En el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, se establecieron los niveles de inmisión (normas de calidad del aire), en aplicación de lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley de protección de la contaminación atmosférica, y determinaba las características y funciones de la Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica prevista en la Ley (artículo 2).

Respecto a las explotaciones mineras y la contaminación, se incluía entre las competencias del Ministerio de Obras Públicas, la adopción de las medidas necesarias para evitar la contaminación producida por la explotación de canteras y extracción de áridos y arenas, así como su fabricación artificial, realizados por dicho Ministerio o con su autorización y destinadas a obras públicas. Además, se hacía partícipe a las Corporaciones Locales en velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia, que regulaba este Reglamento.

En el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras, del Anexo II, en las industrias del grupo A, se incluían las minas y canteras, en las que se deberían efectuar por lo menos una vez cada quince días una medición de los contaminantes vertidos a la atmósfera y, además, semanalmente un balance estequiométrico del azufre y halógenos de los combustibles y materias primas utilizados en procesos y en servicios. Las industrias clasificadas en el grupo B debían efectuar controles periódicos de sus emisiones. La responsabilidad de las mediciones periódicas llevadas a cabo en las instalaciones clasificadas en los grupos A y B del Catálogo correspondían a los titulares de estas, que podían encomendar dicha labor a las Entidades Colaboradoras de la Administración. Además, se adjuntaba en el Anexo II un Catálogo de actividades potencialmente contaminadora a la atmósfera, que incluía grupos de minería<sup>29</sup>.

Esta norma dedicó una especial atención al aspecto de las emisiones. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 3, número 1, se fijaron los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera de las principales actividades industriales potencialmente contaminadoras y, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3, número 3, se incluyó un "Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera" y la caracterización de las zonas de atmósfera contaminada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley.

En relación al "control, inspección y vigilancia de las instalaciones" reguladas en el Capítulo III, correspondía a las Delegaciones Provinciales de los Ministerios competentes por razón

<sup>29</sup> En cuyo Grupo A, en su punto 1.2 se incluía a la Minería para "Tostación, calcinación, aglomeración y sinterización de minerales", y en el Grupo B en su 2.2 a la Minería "2.2.1. Extracción de rocas, piedras, gravas y arena (canteras). 2.2.2. Instalaciones de tratamiento de piedras, guijarros y otros productos minerales (machaqueo, desmenuzado, triturado, pulverizado, molienda, tamizado, cribado, mezclado, limpiado, ensacado), cuando la capacidad es superior a 200.000 toneladas anuales, o para cualquier capacidad cuando la instalación se encuentre a menos de 500 metros de un núcleo de población. 2.2.3. Instalaciones de manutención y transporte en las explotaciones mineras. 2.2.4. Almacenamiento a la intemperie de productos minerales, incluidos los combustibles sólidos y escoriales".

de la actividad, con la asistencia, en su caso, de las Entidades Colaboradoras de la Administración previstas en el Capítulo IV la vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de funcionamiento de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y, en general, el ejercicio de las tareas de inspección previstas en el mismo.

## VI. La Ley de Minas de 21 de julio de 1973 y el Reglamento General para el Régimen de la Minería, de 1978

### VI.5.1. Ámbito de aplicación y nueva clasificación de sustancias minerales

El ámbito de aplicación se encuentra definido en el artículo 1.1, que, además, se refiere al régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos cualesquiera que fueren su origen y estado físico. Se excluye a los hidrocarburos líquidos y gaseosos y la investigación y el aprovechamiento de minerales radiactivos, así como la extracción ocasional y que no exija la aplicación de "técnica minera"<sup>30</sup> y sí, en cambio, se incluyen las aguas termales y minerales como recursos mineros (Barriobero, 2002). En relación con el término de "técnica minera", tan solo el Reglamento General para la Minería lo regula.

Respecto a la enumeración de los recursos y sus distintas variedades, la ley establece una clasificación con tres Secciones, en la primera de las cuales se incluyen la mayoría de las que se denominan «rocas»; en la segunda, las aguas minerales y las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de las operaciones reguladas por esta Ley, y en la tercera, cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no están incluidos en las anteriores. Con posterioridad la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, que modifica la Ley de minas añade la sección D) al artículo tercero, con especial atención a los recursos minerales energéticos.

### VI.5.2. Protección del medio ambiente

El primer artículo de referencia ambiental (Terrón, 2007: 6) es el artículo 5.3. El contenido del artículo establece que cuando se fijen por el Ministerio de Industria las condiciones de protección del medio ambiente éstas serán imperativas, es de-

<sup>30</sup> Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado, número de expediente 3837/1996 (Comunidad de Madrid), Asunto: "expedientes/aplicabilidad de la ITC", fecha de aprobación 18/12/1997.

cir sin excepciones, y por tanto incluyendo la restauración del espacio natural afectado por las actividades mineras en la autorización del aprovechamiento. El Decreto que debía de fijar condiciones de protección del ambiente, se aprobó mediante Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras.

En relación con la clasificación de los recursos geológicos prevista en su artículo 3, en cuatro Secciones, a cada una se le aplica una regulación particularizada. Así, para el supuesto de aplicación de la Sección A), el artículo 17.2, en su Título III, denominado "Regulación de los aprovechamientos de recursos de la sección A)" fija la posibilidad que en el título de autorización se impongan, "si proceden", las medidas oportunas en orden a la protección del medio ambiente, orientadas al método de laborear en las explotaciones una vez iniciadas su actividad.

Para el aprovechamiento de los recursos de la sección B), en su artículo 33, del Título IV denominado "Regulación de los aprovechamientos de recursos de la Sección B)", se prevé que se impongan en la autorización un doble matiz de protección ambiental, a saber, el aprovechamiento racional de los residuos, y un especial énfasis en las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente. Siguiendo en esta Sección, el tratamiento es diferente para las estructuras subterráneas, al dar gran relevancia a informes previos del Instituto Geológico y Minero, del Consejo Superior del Ministerio de Industria y de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, a la posible autorización que podrán imponer las condiciones que estimen oportunas y exigir al peticionario la constitución de una fianza en la forma y plazo que fije el Reglamento de esta Ley. Y en relación con los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de minas y fábricas abandonadas, se incluyen en la Ley como recursos de la Sección B), con la denominación de "yacimientos de origen no natural".

En lo referente a las concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación, se exige que el proyecto sea adecuado al aprovechamiento racional del recurso definido por la investigación realizada, y se establecen una serie de obligaciones ambientales contenidas en el artículo 74, apartado tercero, como son "reponer en cantidad y calidad las aguas afectadas" o abonar las correspondientes indemnizaciones por los daños y perjuicios causados. Por último, en el Título XII en su único artículo 112, relacionado con los establecimientos de beneficio, lo más relevante es el preceptivo informe del Instituto Geológico y Minero de España, para conseguir garantizar el aprovechamiento racional de los recursos, así como la utilización de los elementos técnicos adecuados para la protección del medio ambiente.

#### VI.5.3. Los residuos mineros

El tema de los residuos se aborda en el Título IV, capítulo segundo, denominado "Autorizaciones de aprovechamiento de recursos de la Sección B)", es decir de aguas mineromedicinales, las alumbradas natural o artificialmente que por sus

características y cualidades sean declaradas de utilidad pública, y las Minero-industriales. En la Sección segunda "yacimientos de origen no natural", posibilita tratar los residuos como un derecho minero, correspondiendo la prioridad al titular de los derechos mineros en los que se hayan producido el aprovechamiento de estos obtenidos en operaciones de investigación, explotación o beneficio. Su aprovechamiento como un derecho minero requiere de una tramitación que se inicia con la solicitud y documentos especificados en el Reglamento de esta Ley ante la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, que transcurrido el periodo de información pública elevará el expediente, con su informe, para su resolución a la Dirección General de Minas, la cual puede otorgar o denegar la autorización, imponiendo en el primero de los casos las condiciones necesarias para el aprovechamiento racional de los residuos y, en especial, las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente.

En la Sección tercera se refiere a estructuras subterráneas, entre los artículos 34 a 35. Se ha de obtener autorización para utilizar una estructura subterránea, presentando la solicitud ante la correspondiente autoridad competente, aportando, además de los documentos que indica el Reglamento, un proyecto que justifique dicha utilización. Siguiendo la tramitación, la delegación territorial competente elevará el expediente, previa información pública, con la propuesta que proceda a la Dirección General de Minas, que, con los informes preceptivos, lo autorizará, estableciendo las condiciones que estime oportunas dentro de una racional utilización y exigirá al peticionario la constitución de una fianza en la forma y plazo que fije el Reglamento de esta Ley.

#### VI.5.4. Régimen de inspección y sanciones

El Título XIII, de la ley de minas, denominado "Competencia y Sanciones", en su artículo 117, establece su ámbito de aplicación de todos los trabajos de exploración, investigación, explotación y aprovechamiento de recursos regulados por esta Ley, así como de los establecimientos de beneficio y de los productos obtenidos, sin perjuicio de las competencias que confiera la legislación vigente a otros Organismos de la Administración.

En relación con las sanciones merece destacarse la suspensión prevista en el artículo 116.2: las Delegaciones Provinciales de Industria, en casos de urgencia en que peligre la integridad de la superficie, la conservación del recurso o la protección del ambiente pueden suspender provisionalmente los trabajos dando cuenta a la superioridad, que confirmará o levantará la suspensión. En lo referente a los aprovechamientos de recursos de las distintas Secciones que carezcan de autorización, concesión o permiso, se decretará la paralización inmediata, independientemente de otras sanciones que hubiera, y se mantendrá hasta que la situación del aprovechamiento o investigación minera no esté legalizada.

Corresponde finalmente analizar las tipificaciones por infracciones administrativas. En el anterior artículo 121, la infracción de los preceptos de esta Ley y de su Reglamento que no dieran lugar a declaración de caducidad, así como la inobservancia de las prescripciones o condiciones impuestas por los órganos competentes, eran sancionadas con multa. Sin embargo, en el nuevo artículo 121<sup>31</sup> en su número primero, califica de infracción muy grave cuando se aprecien circunstancias de reincidencia o de riesgo muy grave para el medio ambiente. Entre los supuestos de infracción grave, relacionados con el medio ambiente, se indican la inadecuada conservación y mantenimiento de las explotaciones e instalaciones mineras si de ello pueda resultar un riesgo grave; el incumplimiento de las obligaciones incluidas en el plan de restauración sin la autorización del órgano que lo aprobó; y la comisión de una infracción leve cuando se aprecien circunstancias de reincidencia o de riesgo grave para el medio ambiente.

## VII. Conclusiones

En la Edad Moderna la monarquía española promulgó numerosas normas, en las que se incluían algunas medidas de protección de los ríos cercanos a las minas, con el objetivo de evitar los perjuicios que se podían ocasionar a los pueblos, ganados o agricultura, y que en la práctica suponían algunos efectos con repercusión ambiental.

La primera Ley de Minas en 1825 y la Instrucción Provisional establecían la obligación de que las minas se mantuviesen limpias, desaguada y ventiladas. Surgieron los primeros juicios de reclamaciones de agricultores afectados por actividades mineras y se fueron aprobando normas de rango inferior, para la adopción de medidas de control en las industrias minera, para reducir la contaminación, probado ya que las emanaciones de humos de dichas fábricas de plomo eran dañosas a la salud pública y a los campos. El grado de cumplimiento fue muy escaso ante la escasez de medios de las autoridades.

La Ley de minas de 1849 estableció, por primera vez, la responsabilidad de las empresas en caso de daños producidos por el desarrollo de sus actividades, el resarcimiento de daños y la obligación al pago de compensaciones, así como obligaciones de limpieza y salubridad bajo pena de sanción económica. En la Ley de minas de 1859 hubo una regulación más concreta de supuestos de indemnizaciones, por convenio o por tasación pericial, de los daños y perjuicios que causaren a intereses ajenos, dentro o fuera de las minas. Su aplicación constituyó una excepción del principio de responsabilidad por

culpa, que se aplicaba antes y después de la aprobación de esta Ley.

Los distintos gobiernos optaron por dos mecanismos legales, la judicial y la regulatoria, dirigida a las compensaciones de los afectados, por perjuicios de vertidos o por contaminación de humos, que fueron mayoritariamente insuficientes para minorar los perjuicios a la agricultura y la población.

En la práctica las medidas de protección de salubridad de las distintas normas mineras y disposiciones industriales fueron marginales en la lucha contra la degradación ambiental. No se llegaron a aprobar normas con medidas eficaces de prevención y protección ambientales y se significaron por la permisividad a las externalidades negativas de las actividades mineras, porque la prioridad era el desarrollo industrial como máximo interés público.

Desde inicios del siglo XX se fueron publicando disposiciones que impulsaron, una mayor atención en cuestiones de salubridad y protección en los ríos, sin embargo, los incumplimientos eran generalizados. La aplicación del RAMINP, de 1961, supuso un mayor control de las actividades de explotaciones de minería, fijando los niveles de ruidos y de emisiones para limitarlos, aportando algunas medidas de protección al medio natural. La jurisprudencia consideraba, mayoritariamente, la distancia prevista para su emplazamiento como no imperativa si iba unida a la adopción de medidas correctoras.

La vigente Ley de Minas de 1973 regula aspectos de protección ambiental anteriores y posteriores al otorgamiento de la autorización o concesión minera, y prevé que se estableciera por Decreto las condiciones de protección del medio ambiente y éstas fueran imperativas, es decir sin excepciones. La norma que se aprobó fue el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras. Respecto al tema de los residuos, regula las autorizaciones de aprovechamiento de recursos como yacimientos minerales de origen no natural. La última modificación de la ley de minas del año 2007 supuso una ampliación de los supuestos de infracciones al medio ambiente tipificándolos como muy grave o grave.

<sup>31</sup> Modificado por la Disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

## Bibliografía

- ARCENEGUI, I. de (2002): *Derecho minero*. Madrid, Civitas Ediciones.
- BAJES, F.J. (1851): "De la intoxicación saturnina", *Revista Minera*, II, pp. 683-695.
- BORRERO, P. et al. (1887): *Las calcinaciones al aire libre de la provincia de Huelva*. Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández.
- BARRIOBERO MARTÍNEZ, I. (2002): "Causas y consecuencias jurídicas de la consideración como recursos mineros de las aguas minerales y termales", *REDUR*, 0, pp. 9-35.
- CABRILLO, F. (1994): "Industrialización y Derecho de daños en la España del siglo XIX", *Revista de Historia Económica*, 3, pp. 591-609.
- COSTA, M.ª T. (1983): *Financiación exterior del capitalismo español en el siglo XIX*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona.
- ELHUYAR, Fausto de (1838 [1825]): "Memoria sobre la formación de una ley orgánica para gobierno de la minería en España, dirigida con una exposición al señor secretario de estado del despacho universal de hacienda", *Anales de Minas*, 1, pp. 1-153
- ERICE, V. M.ª (2002): *La Protección de las Aguas Subterráneas en el Derecho de Aguas Español*. Tesis doctoral. Universidad de Navarra. Instituto de Empresa y Humanismo. Pamplona.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, L.C. (1986): "El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero", *Revista de Administración Pública*, 111, pp. 237-173.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, L.C. (1997): *Derecho de Minas en España 1825-1996*, Granada, Comares.
- FERRERO BLANCO, Mª D. (1998): "Los sucesos de Riotinto de 1888 según los directores de la Río Tinto Company Limited", *Revista de Historia Industrial*, 14, pp. 43-82.
- GAY DE BARBOSA GONZÁLEZ C. (2014): *Conceptos de Derecho minero*. Córdoba (Argentina), Universidad Blas Pascal.
- HEFFER, J. y SERMAN, W. (1989): *De las revoluciones a los imperialismos 1815-1914*. Madrid, Akal.
- JUNCEDA MORENO, J. (2004): "Los residuos mineros. Disciplina extractiva y ambiental a la luz del derecho histórico, régimen vigente y experiencias", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 210, pp. 175-218.
- LOZANO CUTANDA, B. (2009): *Derecho ambiental administrativo*. Madrid, Dykinson.
- MASSARD-GUILBAUD, G. (2013): "Dos siglos de gestión del Estado Francés de la contaminación industrial", *HALAC. Vello Horizonte*, II-2, pp. 116-132.
- NAHARRO QUIRÓS, E. (2005): "La Legislación de Minas y la regulación de Sociedades en la segunda mitad del siglo XIX. La ley de Sociedades especiales mineras de 6 de julio de 1859", *Anuario de la Facultad de Derecho*, 23, pp. 379-400.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1986): "La protección del medio ambiente en materia de aguas", *Revista de Administración Pública*, 110, pp. 107-130.
- PARRA LUCÁN, M.ª A (2006): "Derecho civil del medio ambiente", en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, pp. 321-348.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (1999): "Minería del cobre y contaminación atmosférica. Estrategias empresariales en las cuencas de Swansea, Huelva y Montana", *Revista de Historia Industrial*, 16, pp. 45-67.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2005): "La oposición a los vertidos mineros en las grandes ciudades industriales en el siglo XIX: el caso de París", *Ecología Política*, 29, pp. 127-148.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2006): "Relaciones laborales y Contaminación en la minería del cobre", en M.A. Pérez de Perceval et al. (eds.), *Minería y desarrollo económico en España*, Madrid, IGME-Síntesis, pp. 271-286.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2008a): "Regulación, Intermediación, Colaboracionismo Público y Contaminación Minera en España y Canadá", ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia 17-19 de septiembre de 2008.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2008b): "Historia de la contaminación minera en España -med. S. XIX-med. S. XX", *Boletín Geológico y Minero*, 119 (3): 383-398, pp 385-394.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2011a): "Una ciudad envuelta en una nube de polvo": los ingleses y la contaminación en Huelva en la primera mitad del siglo XX", en Agustín Galán (ed.), *La presencia "inglesa" en Huelva: entre la seducción y el abandono*, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp 133-162.
- PÉREZ CEBADA, J.D. (2011b): "La "causa de la propiedad": agricultores, mineros y derechos de propiedad", comunicación presentada al *XIII Congreso de Historia Agraria. Congreso Internacional de la SEHA*, Lleida. 12-14 de mayo de 2011.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M.A. (1985): *Fundidores, Mineros y comerciantes. La Metalurgia de Sierra de Gádor, 1820-1850*, Almería, Editorial Cajal.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M.A y SÁNCHEZ PICÓN, A. (2001): *El plomo en la minería española del siglo XIX. Evolución del sector y panorama empresarial*, Madrid, Fundación Empresa Pública.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M.A. (2006): "Minería e instituciones: el papel del Estado y la legislación en la extracción española contemporánea", en M.ª Pérez de Perceval Verde et al. (eds.), *Minería y desarrollo económico en España*, Madrid, IGME-Síntesis, pp. 69-93.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M.A. (2012): "Las elites mineras españolas de mediados del siglo XIX. Relevo en el liderazgo de la explotación de los minerales", en Xavier Huetz de Lempes et Jean-Philippe Luis (ed.), *Sortir du labyrinthe*, Madrid, Casa de Velázquez, pp. 69-88.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M. A. y LÓPEZ -MORELL, M. A. (2013): "Fuentes para la historia empresarial de la minería española", *Boletín Geológico y Minero*, 124 (3), pp. 421-436.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1986): *Tratamiento jurídico de la repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*. León, Universidad de León.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (2005): "Un imposible capitalismo: empresas, tradiciones organizativas y marco institucional en la minería del plomo española del siglo XIX", *Revista de Historia Industrial*, 29, pp. 13-53.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (2012): "Viento del Sur. La presión local en la liberalización de 1825", en Xavier Huetz de Lempes et Jean-Philippe Luis (ed.), *Sortir du labyrinthe*, Madrid, Casa de Velázquez, pp. 45-68.
- SEVILLA SOLER, R (1990): "La Minería Americana y la crisis del siglo XVII. Estado del problema", *Historiografía y Bibliografía*, XLVII-2, pp. 61-81.
- TERRÓN SANTOS, D. (2007): "Comentarios a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas", *E-Derecho Administrativo (e-DeA)*, 5.
- VIGURI PÉREZ, A. (2009): *Globalización y defensa del medio ambiente en el derecho privado: aplicación del principio "quien contamina paga" y régimen de la responsabilidad civil objetiva: derecho español, europeo, norteamericano y japonés*. Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- VILDÓSOLA FUENZALIDA, J. (1999): *El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe*. Caracas, Editorial Latina C.A.
- ZAMBRANA MORAL, P. (2012): "Historia del derecho medioambiental: La tutela de las aguas en las fuentes jurídicas castellanas de la edad moderna", *Revista de Estudios histórico-jurídicos*, 34, pp. 277-319.