

Quien contamina paga ... si alguna jurisdicción es competente para condenarlo

Conflictos de jurisdicción en el caso Boliden

Carlos Gómez Ligüerre

Facultad de Derecho
Universitat Pompeu Fabra

Abstract

El 25 de abril de 1998 se rompió el dique de contención de la mina que la empresa Boliden Apirsa, S. L. explotaba en Aznalcóllar (Sevilla). Fue el desastre ecológico más grave de la historia reciente de nuestro país. Casi 15 años después el medio ambiente se ha recuperado casi por completo, pero sigue la batalla en los tribunales por decidir quién debe hacerse cargo de los costes de la catástrofe. Tres sentencias recientes de la Sala Tercera del Tribunal Supremo han complicado la situación al declarar su incompetencia para enjuiciar la legalidad del Acuerdo de la Junta de Andalucía que obligaba a las industrias Boliden a pagar los costes de la reparación medioambiental.

On April 25, 2008 the dam of the mine managed by Boliden Apirsa SL in Aznalcóllar (Seville, Spain) crashed and a fatal toxic waste caused the worst environmental disaster in recent Spanish history. Almost 15 years later, the environment has been recovered, but Spanish courts still discuss who has to pay the huge costs of the recovery. Three decisions of the Spanish Supreme Court, recently rendered, have make things still more complicated by deciding that the administrative courts are not able to solve the claim of the Andalusian Government against the Boliden industries.

Title: *Polluter pays ... provided that someone condemns him*

Palabras clave: *Responsabilidad medioambiental, responsabilidad civil*

Keywords: *Environmental liability, tort law*

Sumario

- 1. Un desastre ecológico y una larga historia judicial**
- 2. Responsabilidad exclusiva de Boliden por los vertidos a la cuenca del Guadalquivir**
- 3. Sanción e indemnización impuestas al mismo sujeto y por unos mismos hechos**
- 4. La responsabilidad del concesionario por daños causados al medio ambiente**
- 5. La acción civil de reembolso del tercero que paga en lugar del deudor**
- 6. La autotutela de la Administración concedente y las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de noviembre de 2011**
- 7. Formalismo legal, tutela judicial efectiva y obligación de juzgar**
- 8. Tabla de jurisprudencia citada**
- 9. Bibliografía**

1. Un desastre ecológico y una larga historia judicial

El 25 de abril de 1998, casi seis millones de metros cúbicos de lodos contaminantes se vertieron al río Guadiamar por una brecha en el dique de la escombrera de residuos de la mina de pirita que la empresa 'Boliden Apirsa' explotaba en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla). El vertido afectó a 4.402 hectáreas de terrenos agrícolas y ganaderos, en las riberas de los ríos Guadiamar y Agrio, cercanos al Parque Natural de Doñana. Un muro de contención evitó que el vertido invadiera el Parque, aunque las aguas contaminadas desembocaron en el río Guadalquivir a su paso por el Coto de Doñana. El territorio afectado quedó cubierto con un sedimento de lodos de metales pesados que, en los puntos más cercanos a la balsa de escombros, alcanzó los 1,5 metros.

Las industrias Boliden explotaban en Aznalcóllar un yacimiento pirítico rico en zinc, plata, plomo y cobre. El mineral extraído se trituraba en las propias instalaciones y sus compuestos se separaban mediante un proceso de decantación que permitía que los metales se separaran y agruparan en función de sus respectivos pesos específicos. El proceso pasaba por el vertido del mineral triturado en una balsa repleta de agua a la que se añadían dióxido de azufre, hidróxido de calcio, pentahidrato de sulfato de cobre y un compuesto orgánico que aceleraba el proceso.¹

Un estanque artificial almacenaba los residuos del proceso. Hasta que su dique de contención cedió y su contenido invadió la cuenca del Guadalquivir. Fue el desastre ecológico más grave de nuestra historia reciente² y va en camino de convertirse en uno de los episodios más oscuros de la historia judicial de nuestro país.

Aunque se hará mención a todos ellos en las páginas que siguen, parece oportuno resumir los procesos judiciales que se iniciaron con ocasión de los daños causados por el vertido.

- a) El mismo día del accidente se inició un procedimiento administrativo sancionador por daños causados a la cuenca del río Guadalquivir y con base en las normas sancionadoras del derecho de protección de las aguas y sus normas de reparación. El procedimiento fue temporalmente suspendido hasta que se archivaron las diligencias penales iniciadas de oficio tras la catástrofe y, una vez retomado, acabó con la STS, 3ª, 22.11.2004 (RJ 2005\20), que confirmó la condena a las industrias Boliden.
- b) Las industrias Boliden opusieron que la ruina del dique de contención de la balsa se debió a problemas relacionados con su diseño, construcción y mantenimiento y demandó a diversas empresas de ingeniería y de construcción, así como a sus compañías aseguradoras en un pleito civil en que se solicitaba que se declarara el incumplimiento de los contratos que las demandadas habían celebrado con Boliden y se las hiciera responsables de los daños a cuya

¹ La información se ha tomado de <http://www.unizar.es/guiar/1/Accident/Aznalc.htm>.

² El lector interesado encontrará una explicación detallada de las causas del accidente, sus consecuencias y los medios empleados para la recuperación del medio ambiente afectado en GARRIDO (2008), que puede consultarse en <http://hdl.handle.net/10261/5309>.

reparación se enfrentaba Boliden como consecuencia del accidente. El proceso civil fue finalmente resuelto por la STS, 1ª, 11.1.2012, que desestimó la demanda de Boliden.

- c) Empresas y particulares afectados por el vertido han reclamado desde entonces una reparación de los daños sufridos. Lo han hecho aprovechando el generoso margen de actuación que la regulación española de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y han solicitado la condena de la Junta de Andalucía por considerar que de haber llevado a cabo correctamente la función inspectora que le correspondía, el daño se hubiera evitado. Varios de esos procedimientos han sido ya decididos con carácter firme. Así ha sucedido con los que han motivado las SSTS, 3ª, 29.9.2012 (RJ 6865), 12.12.2011 (RJ 2012\2672), 6.3.2012 (JUR 101985), 13.3.2012 (JUR 130360), todas ellas exoneran a la Administración, a la que no consideran responsable del accidente.

El esquema anterior se completa con las acciones que ha llevado a cabo la propia Junta de Andalucía. Una vez pagados los costes de reposición del medio ambiente, la Junta de Andalucía ha intentado por varias vías una acción de reembolso contra las industrias Boliden. Lo probó, primero, en la vía civil y, tras la declaración de incompetencia de esa jurisdicción, lo intentó en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 408418), la STS, 3ª, 11.11.2011 (RJ 2012\2142) y otra STS, 3ª, 11.11.2011 todavía no publicada en los repertorios de jurisprudencia³, han resuelto finalmente los recursos de casación de la Junta de Andalucía contra las Sentencias de 2 de noviembre de 2007, 17 de diciembre de 2007 y 25 de noviembre de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, que anularon el Acuerdo de 23 de marzo de 2004 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que la Administración reclamaba solidariamente de las empresas Boliden Apirsa, Boliden BV y Boliden AB los 89.867.545,56 euros que se gastó para reponer el medio ambiente afectado al estado anterior al siniestro.

Casi tres lustros después de la catástrofe el caso sigue en los tribunales y, conforme a lo decidido por tres sentencias recientes de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, todavía le van a quedar unos años.

2. Responsabilidad exclusiva de Boliden por los vertidos a la cuenca del Guadalquivir

El mismo 25 de abril de 1998, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir incoó un expediente administrativo sancionador a la empresa explotadora de la mina por infracciones muy graves de la legislación entonces vigente en materia de protección de las aguas continentales y contenida en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. El expediente, sin embargo, se suspendió de oficio al poco de su inicio, pues el Juzgado de Primera

³ Aunque ya disponible en el Fondo Documental Cendoj del Consejo General del Poder Judicial, con Id Cendoj: 28079130052011100694.

Instancia e Instrucción núm. 2 de Sanlúcar la Mayor, a cuyo partido judicial pertenecía Aznalcóllar, inició diligencias penales que fueron, sin embargo, archivadas.

Tras el archivo de las actuaciones penales, prosiguió el expediente administrativo sancionador, que fue finalmente confirmado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2002, que impuso a la empresa 'Boliden Apirsa':

- Una sanción de 601.012,1 euros, el importe más elevado que el artículo 109 de la Ley de Aguas vigente en el momento del accidente permitía imponer por la comisión de una infracción muy grave.
- La obligación de pago de una indemnización de 2.870.181,66 euros, por los daños causados al dominio público hidráulico.
- La obligación de abonar 41.606.361,75 euros, por los gastos de reposición de la zona afectada a la situación anterior a la catástrofe.

Los pagos adicionales a la sanción a los que se condenó a la empresa gestora de la mina estaban expresamente previstos en la Ley de Aguas que resultaba de aplicación. El artículo 110 de la Ley entonces vigente preveía, en idénticos términos al vigente artículo 118 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, la posibilidad de condenar al infractor en vía administrativa tanto al pago de la sanción que corresponda como al de las indemnizaciones necesarias para reponer el estado de cosas indebidamente alterado con su infracción:

1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.

2. Tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que hubiera lugar, podrán ser exigidos por la vía administrativa de apremio.

De este modo, la legislación de aguas vigente en el momento del suceso, de igual modo que la vigente en la actualidad, permitía que la Administración competente, además de calificar la infracción e imponer la sanción correspondiente, decidiera la indemnización que reparaba los daños causados.

El artículo 113 de la Ley de Aguas vigente en el momento de inicio del procedimiento, ya atribuía –de igual modo que el artículo 121 de la Ley de Aguas actualmente en vigor– a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para revisar la condena decidida en vía administrativa. La jurisdicción contencioso-administrativa es, así, la encargada de revisar el acto administrativo que prueba la infracción, la califica, impone la sanción y cuantifica la indemnización que repara los daños causados:

Corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de cualesquiera Administraciones públicas en materia de aguas, sujetos al Derecho Administrativo.

'Boliden Apirsa' hizo uso de tal posibilidad y recurrió en vía judicial el Acuerdo del Consejo de Ministros. Su recurso fue finalmente resuelto por la STS, 3ª, 22.11.2004 (RJ 2005\20) que confirmó la condena decidida en vía administrativa y que, a los efectos que ahora interesa destacar, declaró que⁴:

"A Boliden Apirsa, le era exigible, como titular de la explotación minera el deber de mantener la balsa en las adecuadas condiciones de seguridad y la omisión de ese deber comporta ese elemento de culpabilidad que la Administración ha tenido en cuenta al dictar el acuerdo de que trae causa este proceso." (F. D. 11).

La Sala Tercera del Tribunal Supremo confirmó, tanto la sanción como la indemnización impuestas a la empresa por la decisión administrativa recurrida, pues:

"(...) el art. 110.1 de la Ley de Aguas la refiere [la acción reparadora o indemnizatoria] indudablemente a «los infractores». Así como el principio expresado en la fórmula 'quien contamina paga' tiene una proyección objetiva que se manifiesta en la necesidad de que quien desarrolle una actividad que inevitablemente ocasione un efecto contaminante se haga cargo, como contrapartida de los beneficios que obtiene por su ejercicio, de la reparación de los perjuicios derivados de la contaminación producida, en este caso se trata de unos perjuicios que no derivan del funcionamiento regular de la empresa sino de unos daños causados por culpa o negligencia cuya reparación puede reclamar la Administración conforme a lo previsto en el citado precepto de la Ley de Aguas y en el artículo 1902 del Código civil" (F. D. 5).

Uno de los argumentos empleados por Boliden en la vía jurisdiccional se refería a la responsabilidad exclusiva o, al menos, concurrente de las empresas diseñadoras, constructores y encargadas del mantenimiento de la balsa de contención de residuos. Esas empresas no habían sido parte en el procedimiento administrativo que Boliden recurría ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que la Administración dirigió exclusivamente contra la titular de la explotación. Por tanto, la condena a pagar la sanción y la indemnización no valoró la relevancia que hubiera de tener un eventual incumplimiento de los contratos de diseño, construcción y mantenimiento. El argumento, como ya se ha indicado, no fue considerado por la Sala Tercera.

Consecuente, sin embargo, con su línea de defensa, Boliden demandó ante la jurisdicción civil a las empresas 'Intecsa-Inarsa', diseñadora de la balsa, 'ACS, Actividades de Construcción y Servicios, S. A.', ejecutora del proyecto de construcción, y 'Geotecnia y Cimientos, S. A.', encargada del mantenimiento de la balsa desde el año 1996 y ejecutora del proyecto de ampliación de la escombrera, así como a 'Banco Vitalicio', compañía aseguradora de 'ACS' y de 'Geotecnia'. La demanda solicitaba la condena solidaria de todos ellos al pago de 115.213.210 euros, por los incumplimientos de los respectivos contratos y para reembolsar a Boliden las cantidades a las que le había condenado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2002, ya recurrido ante la jurisdicción

⁴ Al poco de ser publicada, esta misma revista publicó un excelente comentario a la sentencia. Véase, SALVADOR CODERCH *et al.* (2005).

contencioso-administrativa en el momento en que se presentó la demanda civil, y en previsión del pago que otras entidades, en concreto la Junta de Andalucía pudieran reclamar de Boliden como consecuencia del accidente.

El proceso civil por incumplimiento contractual ha sido finalmente resuelto por la STS, 1ª, 11.1.2012⁵, que ha confirmado las sentencias desestimatorias de las instancias y ha declarado no haber lugar al recurso de casación por infracción procesal interpuesto por Boliden. Para la jurisdicción civil, de igual modo que para la jurisdicción contencioso-administrativa, no hay otro responsable del desastre que Boliden, empresa explotadora de la mina.

La responsabilidad exclusiva de Boliden ha venido confirmada, de hecho, por las decisiones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que han confirmado la ausencia de responsabilidad de la Administración por el funcionamiento anormal de los servicios de inspección y control de las instalaciones de la mina en los procesos de responsabilidad patrimonial iniciados por diversas empresas y entidades afectadas por los vertidos tóxicos. Así, entre otras, las SSTS, 3ª, 29.9.2012 (RJ 6865), 12.12.2011 (RJ 2012\2672), 6.3.2012 (JUR 101985), 13.3.2012 (JUR 130360) todas ellas confirmatorias de la declaración de ausencia de responsabilidad de la Administración.

La última de las sentencias citadas, la STS, 3ª, 13.3.2012 (JUR 130360), resuelve, precisamente, el recurso planteado por 'Intecsa-Inarsa' y 'Geotecnia' contra la desestimación de la responsabilidad que reclamaron del Ministerio de Medio Ambiente y de la Junta de Andalucía. En el Fundamento de Derecho 7 que:

“Al tiempo esta Sala y Sección ha subrayado en la precitada Sentencia de 12 de diciembre de 2011 que ‘no se acredita ante este Tribunal que fuere obligación de la administración autonómica comprobar la adecuada redacción técnica del proyecto pues del mismo responden, en su caso, sus autores y beneficiarios.’ Tal responsabilidad, plasmada en la legislación civil, es de amplia raigambre en nuestro ordenamiento (artículo 1591 del Código Civil determinando los sujetos responsables sin que, en nuestro sistema, los vicios en la construcción de un edificio se proyecten sobre la administración que concedió la correspondiente licencia de obras. No basta con aducir que la mayor parte de las veces los incumplimientos de las administración públicas en sus funciones de inspección y vigilancia constituyen el origen de los daños y que es raro que detrás de un evento de estas características no haya un rosario de incumplimientos procedimentales en los protocolos preceptivos de control.

Ha de justificarse, siquiera indiciariamente, el incumplimiento esgrimido. Aquí no ha puesto de manifiesto la existencia de disposición alguna que obligara a la administración autonómica a realizar inspecciones técnicas de la balsa para acreditar su buen estado en cuanto a seguridad.”

En definitiva, y tal y como las Salas Primera y Tercera han tenido ocasión de declarar -la Tercera en varias ocasiones anteriores a las sentencias que se comentan en este trabajo-

⁵ Todavía no publicada en los repertorios de jurisprudencia. Puede consultarse en la base de datos Cendoj, del Consejo General del Poder Judicial (Id: 28079110012012100005).

Boliden es la única responsable del desastre y de todas sus consecuencias, civiles y administrativas.

3. Sanción e indemnización impuestas al mismo sujeto y por unos mismos hechos

La Ley de Aguas, de igual forma que muchas leyes administrativas sectoriales, tiene en cuenta que la amenaza de la sanción previene la comisión de la infracción pero que, producida ésta, las consecuencias del comportamiento sancionado pueden haber causado daños cuya reparación corresponde al infractor.⁶ Así, la sanción castiga el desvalor de la conducta y la indemnización repara los daños efectivamente causados. La primera debe imponerse por la mera inobservancia de los deberes legales. La segunda solo cuando existan daños y en la medida necesaria para compensarlos. Ambas, a la postre, se alinean para prevenir la comisión de hechos potencialmente dañosos y para evitar que el importe de la sanción, que necesariamente debe estar tipificada y cuantificada por la ley con carácter general y objetivo, carezca de efectos disuasorios.

Es cierto, con todo, que –como sucedió en el desastre de Aznalcóllar– cuando la infracción causa daños la distinción entre la sanción y la indemnización se difumina. Infringir una norma y causar un daño son dos cosas distintas, pero cuando la norma infringida tenía por objeto evitar los daños finalmente causados. Así sucederá cuando la infracción haya causado daños al dominio público y la misma Administración competente para sancionar sea la encargada de velar por la integridad del dominio público dañado.

En tales casos, la distinción entre sanción e indemnización es meramente formal, aunque aquí la forma sea muy relevante: las garantías del procedimiento, aunque común, actúan de manera diversa, como también es diversa la aplicación del principio de legalidad. La distinción entre sanción e indemnización es estructural: la primera castiga y se impone con criterios de proporcionalidad; la segunda compensa y su cuantía depende de la magnitud del daño causado. La diferencia se confirma si se considera, en fin, que una eventual anulación de la sanción, por ejemplo por la inobservancia de garantías en el procedimiento contra el presunto infractor, no debería suponer la exoneración de la responsabilidad por los daños causados.⁷ Su diversidad supone que la concurrencia de sanción e indemnización no constituyan el supuesto que la prohibición de *bis in idem* pretende evitar.⁸

⁶ El tema ha sido tratado con acierto por CORDERO LOBATO (2003).

⁷ “Aunque puede ser una medida aneja a una sanción, tal obligación [la de reparar los daños causados al dominio público] no forma parte de ella y opera con cierta autonomía como se comprueba en los supuestos en que la sanción se anula pero se mantiene la obligación aneja de reparación.”, NIETO (2005, p. 199).

⁸ Es decir, del “principio general del derecho que, con base en los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y

Las normas administrativas que, como la Ley de Aguas, prevén la compatibilidad de sanción e indemnización decididas en el mismo procedimiento administrativo encuentran su fundamento normativo último en el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante) que, con carácter general, prevé que:

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente. (...)

Previsión que ha tiene su equivalente en el artículo 22 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, conforme al cual:⁹

1. Si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública, la resolución del procedimiento podrá declarar:

a) La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.

b) La indemnización por los daños y perjuicios causados, cuando su cuantía haya quedado determinada durante el procedimiento.

2. Cuando no concurren las circunstancias previstas en la letra b del apartado anterior, la indemnización por los daños y perjuicios causados se determinará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

Aunque parece que, en todos los casos, el legislador está pensando en daños causados a terceros, distintos, por tanto, de la propia Administración competente y encargada de imponer la sanción.

siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración.", DEL REY GUANTER (1990, p. 111).

⁹ Aunque no parece que la previsión reglamentaria permita decidir la responsabilidad sin una Ley que permita sumarla a la sanción. GARCÍA DE ENTERRÍA *et al.* (2004, p. 201): "Es más dudoso aún que, sin una ley expresa que lo ampare, la Administración pueda imponer una reparación a favor de terceros dañados; se trata de una cuestión *inter privatos*, expresión característica de un litigio civil, en el cual las facultades decisorias de la Administración están fuera de lugar."

4. La responsabilidad del concesionario por daños causados al medio ambiente

Las industrias Boliden explotaban el yacimiento minero de Aznalcóllar en régimen de concesión administrativa. Se trataba de uno de los yacimientos que el artículo 3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas clasifica en la sección C:

1. Los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican, a los efectos de esta Ley, en las siguientes Secciones:

A. Pertenecen a la misma los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantando y calibrado.

B. Incluye, con arreglo a las definiciones que establece el Capítulo I del Título IV, las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley.

C. Comprende esta sección cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no están incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley, excepto los incluidos en la sección siguiente.

D. Los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético. (...)

Conforme a lo previsto en el artículo 60 de la Ley de Minas, los recursos clasificados en la Sección C de la norma pueden ser explotados en régimen de concesión:¹⁰

El derecho al aprovechamiento de recursos de la Sección C) lo otorgará el Estado por medio de una concesión de explotación en la forma, requisitos y condiciones que se establecen en la presente Ley.

La concesión se ajusta a las previsiones del artículo 62 de la Ley de Minas, que concretan los límites de la explotación reconocida al concedente y reconoce la explotación de una concesión que tiene por objeto una explotación industrial:¹¹

¹⁰ DE ARCENEGUI (2002, pp. 218-221): "La concesión demanial es un acto administrativo necesitado de aceptación o de conformidad con las condiciones prefijadas por la administración otorgante que responde al beneficio del concesionario a quien otorga una serie de derechos patrimoniales *erga omnes* (...) Constituye un verdadero derecho real de naturaleza administrativa y por tanto transmisible con sujeción a las disposiciones legales; se concede a una persona física o jurídica, que puede tener un derecho subjetivo a su otorgamiento o a un ente público en particular sobre una parte del dominio público; faculta para realizar el correspondiente aprovechamiento y se otorga respetando los derechos adquiridos por un tiempo limitado y de forma exclusiva, pudiendo ser reglada o discrecional según los supuestos legales." Para una explicación de la evolución de las fórmulas legales de explotación minera, véase Análisis histórico de la regulación: FERNÁNDEZ ESPINAR (1997).

¹¹ "Así, la concesión de minas no aparece como una pura concesión demanial, otorgada en beneficio concreto para satisfacer abstractamente el interés general, sino que se trata de una efectiva concesión industrial, en beneficio concreto de los usuarios, cuya situación jurídica ante la concesión es idéntica a la de una concesión industrial. El fundamento de este principio de atracción no es otro sino la misma idea de

1. *La concesión de explotación se otorgará por un período de treinta años, prorrogable por plazos iguales hasta un máximo de noventa años. Para la obtención de cada prórroga deberá demostrarse en el expediente reglamentario la continuidad del recurso o el descubrimiento de uno nuevo, así como la adecuación de las técnicas de aprovechamiento al progreso tecnológico. Sin perjuicio de lo anterior, la concesión caducará por las causas que se establecen en el artículo 86 de esta Ley.*
2. *El otorgamiento de una concesión de explotación confiere a su titular el derecho al aprovechamiento de todos los recursos de la Sección C) que se encuentran dentro del perímetro de la misma, excepto los que previamente se hubiera reservado el Estado.*
3. *La concesión se otorgará siempre para una extensión determinada y concreta, medida en cuadrículas mineras completas, salvo en los casos de demasías a que se refiere la Disposición transitoria séptima de esta Ley.*
4. *Para un mismo terreno no podrá otorgarse más que una sola concesión de explotación de recursos de la Sección C).*
5. *El titular de la concesión deberá dar cuenta inmediata a la Delegación Provincial correspondiente del descubrimiento de recursos de presumible interés distintos de los que motivarán el otorgamiento, y podrá iniciar su aprovechamiento o renunciar expresamente al mismo. En este último caso, el Estado podrá reservarse su explotación, previo el oportuno expediente que se establezca en el Reglamento de esta Ley.*

En virtud de la concesión de explotación minera, era de aplicación a las industrias Boliden lo previsto en el artículo 81 de la Ley de Minas, conforme al cual:

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

La referencia al Reglamento que contiene el precepto lo es a los artículos 140 a 147 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, que prevén el régimen de infracciones y sanciones y el procedimiento para exigir las. La infracción de los términos de la concesión podrá dar lugar a su revocación ('caducidad' es el término empleado por la legislación) y a una multa que, en el supuesto más grave, podrá alcanzar los 6.000 euros (artículo 147 del Reglamento de la Ley de Minas).

La Ley de Minas no contiene un precepto que expresamente habilite a la Administración concedente a exigir, junto a la sanción que corresponda, la responsabilidad por los daños ocasionados por el infractor. La solución, como se ha visto en apartados anteriores, es habitual en la regulación administrativa sectorial y cuenta con el refrendo general del

función social de toda propiedad que se desarrolla mejor a través de las concesiones de servicio o industriales que mediante la forma putamente demanial.", JAIMEZ TRASSIERA (2000). Véase, también, GONZÁLEZ PÉREZ (1957, pp. 170 y ss.).

artículo 130 LRJPAC, pero no se contiene de forma expresa en una norma, la de Minas, previa a la Constitución y a la regulación vigente del procedimiento administrativo.

La deficiente regulación del régimen minero en materia de responsabilidad del concesionario suponía un problema para que la Administración andaluza reclamara de las industrias Boliden los 89.867.545,56 euros que se gastó en reponer el medio ambiente y que se sumaban a los que Boliden ya había sido condenada por los daños causados a la cuenca del Guadalquivir y en aplicación de la normativa reguladora de las aguas, a la que ya se ha hecho referencia.

El importe que la Administración andaluza quería recuperar de los responsables del desastre se debía a las labores de implantación del que se llamó el 'Corredor Verde' que promovía la recuperación del medio ambiente afectado y evitaba el desarrollo de actividades que implicaran riesgos para la salud, humana o animal, como consecuencia de la contaminación de los suelos afectados. El Corredor Verde recorre la ribera del río Guadamar, desde Sierra Morena, en la que nace, hasta su desembocadura en el Guadalquivir y a lo largo de su senda se prohíbe el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas y cinegéticas.

La Administración se hizo cargo de los gastos de limpieza de los terrenos del Corredor y de los gastos de las expropiaciones oportunas y pretendía, legítimamente, recuperar el dispendio hecho como consecuencia del accidente ocurrido en la mina de las industrias Boliden.

La regulación actualmente vigente en el ordenamiento jurídico español facilita una reclamación de este tipo. La Ley 26/2007, de 30 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental reconoce expresamente la obligación de los operadores privados de prevenir, evitar y reparar los daños al medio ambiente (artículo 1) y la facultad de la Administración de repetir contra ellos los costes en que haya incurrido para recuperar el medio ambiente afectado por la contaminación (artículo 21). Los artículos 23 y 47 de la Ley 26/2007 reconocen, además, amplias posibilidades de actuación a la Administración para que obligue a los contaminadores a reparar los daños que causen e, incluso, a hacerlo a su costa y repetir después todo lo pagado. La Ley 26/2007 da una solución cabal al problema con el que se enfrentó la Administración andaluza cuando, después de haber repuesto el medio ambiente, intentó reclamar los costes de la reposición al causante del accidente. De hecho, y con una probabilidad rayana en la certeza, las industrias Boliden hubieran sido condenadas si la reclamación de la Administración andaluza hubiera podido seguir los cauces previstos en la Ley 26/2007.

Sin embargo, la Disposición Transitoria única de la Ley 26/2007, de 30 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental dispone que:

1. Esta Ley no se aplicará a los siguientes daños:

a) Los causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes del 30 de abril de 2007.

b) Los causados por una emisión, un suceso o un incidente que se haya producido después del 30 de abril de 2007, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha.

2. La irretroactividad de esta Ley en los términos descritos en el apartado anterior no impedirá que se adopte cualquiera de las siguientes medidas:

a) Que se exija responsabilidad conforme a otras normas que resulten de aplicación.

b) Que se impongan medidas de prevención o de evitación de nuevos daños conforme a lo dispuesto en la misma.

c) Que se obligue a la reparación respecto a la parte de los daños no excluidos en el apartado 1.

El vertido de Aznalcóllar, que tuvo lugar el 25 de abril de 1998, quedaba, así, fuera del ámbito de aplicación de la nueva regulación de la responsabilidad medioambiental en nuestro país.

La Administración andaluza, consciente del panorama legislativo, de la imposibilidad de acudir al régimen legal vigente específicamente previsto para daños al medio ambiente y, sobre todo, de la fragilidad del fundamento normativo que provee el artículo 81 de la Ley de Minas para reclamar la indemnización de los daños causados junto con la sanción correspondiente, hubo de probar vías alternativas.

5. La acción civil de reembolso del tercero que paga en lugar del deudor

La Administración andaluza probó una reclamación prevista con carácter general en el artículo 1158 Cc. y que reconoce a quien paga una deuda ajena el derecho a reembolsarse del gasto:

Puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, o ya lo ignore el deudor.

El que pagare por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad.

En este caso sólo podrá repetir del deudor aquello en que le hubiera sido útil el pago.

El precepto permite a quien paga en lugar del deudor recuperar la cantidad adelantada. De este modo, quien extingue la obligación en beneficio del deudor dispone de un derecho de crédito que le permite repetir lo que haya pagado. El precepto evita que, satisfecho el acreedor por la extinción de la relación que le unía con su deudor, éste quede liberado por completo de sus obligaciones. El artículo 1158 Cc. obliga a distinguir la extinción de la obligación, que vendrá dada por el pago de la deuda, de la liberación del deudor, que no se producirá hasta que no retribuya convenientemente a quien pagó en su lugar.¹²

¹² Véase, por todos, Díez-PICAZO (2008, pp. 552-560).

Conforme al razonamiento que pareció seguir la Administración andaluza, el pago de los gastos de reposición del medio ambiente se había hecho con cargo a fondos públicos en cumplimiento de una deuda de la que eran deudoras exclusivas las industrias Boliden. Una vez satisfecho el pago al acreedor, el tercero que pagó en lugar del deudor, tenía derecho a recuperar las cantidades adelantadas en la medida en que el adelanto hubiera sido útil al deudor principal.

El razonamiento obviaba alguno de los problemas que planteaba el recurso al artículo 1158 Cc. Entre otros, el primero, y más evidente, es que la reclamación que el precepto reconoce al pagador da por supuesto el pago a un tercero, a un acreedor diferente de quien reclama el reembolso. En este caso, acreedor y tercero que paga en lugar del deudor coincidían y en ambos casos era la Junta de Andalucía. Es de suponer que la reclamación de la Junta salvara este escollo mediante la prueba de pagos a entidades locales de la zona afectada o a los afectados mismos, bien en forma de indemnizaciones o bien mediante el pago de los justiprecios de las expropiaciones que hubieron de llevarse a cabo. En todo caso, la titularidad autonómica de las labores y el interés público común a todas ellas dificultan, sin duda, concebir a la Junta de Andalucía como un tercero que paga una deuda ajena en beneficio del deudor.

En segundo lugar, el artículo 1158 Cc. exceptúa el mecanismo del reembolso en los casos en que el deudor se ha opuesto al pago del tercero. Es impensable que la Junta iniciara la acción de repetición sin haber intentado antes la oportuna reclamación extrajudicial contra las industrias Boliden, cuya respuesta debió ser contraria a asumir los costes que después la Junta afirmó haber pagado por cuenta de las explotadoras de la mina. Por otro lado, y sin que las industrias Boliden hubieran reconocido su deuda con las entidades que cobraron de la Junta de Andalucía era difícil suponer su consentimiento al pago por parte de un tercero.

En tercer lugar, el artículo 1158 Cc. obvia uno de los problemas más habituales del mecanismo de aplicación del precepto y que ocupa a los jueces y tribunales civiles encargados de su aplicación. Se trata de la eventual oposición al tercero que paga de las excepciones al pago que el deudor estaba en condiciones de oponer al acreedor. En efecto, y desde un punto de vista general, el deudor que podría haber opuesto al acreedor circunstancias, personales o derivadas del crédito, que podrían haber disminuido o extinguido la deuda, debe poder oponer esas mismas excepciones al tercero que paga por completo la deuda y perjudica, de este modo, las opciones de que disponía el deudor. En el momento en que la Junta de Andalucía planteó su reclamación de reembolso, las industrias Boliden discutían en la vía civil la responsabilidad de las empresas diseñadoras, constructoras y encargadas del mantenimiento de la balsa y su dique de contención y era más que probable que la responsabilidad de tales empresas fuera opuesta por las industrias Boliden, pues si el proceso civil, que ha finalizado con la STS, 1ª, 11.1.2012 citada en páginas anteriores, hubiera dado la razón a las industrias Boliden, la acción de reembolso que planteaba la Junta de Andalucía debería haberse dirigido contra las empresas

responsables del diseño, construcción y mantenimiento de la balsa y su dique de contención.

El proceso civil que puso en marcha la Junta de Andalucía en reclamación del reembolso de las cantidades que habría pagado en lugar de las industrias Boliden para la reconstrucción y reposición del medio ambiente afectado no tuvo que entrar, sin embargo, en un análisis de detalle de la oportunidad de acudir al mecanismo previsto en el artículo 1158 Cc.

Las demandadas opusieron la falta de competencia de la jurisdicción civil para conocer del asunto y el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Sevilla, mediante Auto de 28 de diciembre de 2002, consideró que tenían razón y que la jurisdicción civil carecía de competencia para conocer la reclamación planteada por la Junta de Andalucía. En consecuencia, rechazó el análisis del fondo del asunto, tal y como prevé el artículo 37.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC, en adelante):

2. Se abstendrán igualmente de conocer los tribunales civiles cuando se les sometan asuntos de los que corresponda conocer a los tribunales de otro orden jurisdiccional de la jurisdicción ordinaria. (...)

El artículo 66.1 LEC prevé el recurso de apelación contra el auto por el que un juez civil se abstiene de conocer un asunto por considerar que su enjuiciamiento corresponde a otro orden jurisdiccional. La Junta de Andalucía hizo uso de tal posibilidad y su recurso de apelación fue finalmente resuelto por el Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla (Sección 6ª) de 2 de octubre de 2003 (JUR 275806) confirmó la resolución recurrida y confirmó la falta de jurisdicción de los jueces y tribunales civiles para resolver la cuestión planteada por la Junta de Andalucía. En su Fundamento de Derecho Primero, el Auto afirma que:

“La Junta de Andalucía ejercita un derecho de repetición fundado en el artículo 1158 del Código Civil, por los gastos asumidos por dicha Junta con motivo del vertido producido por la rotura de la Balsa minera de decantación de las Minas de Aznalcóllar.

Pero este derecho de repetición por el desembolso efectuado exige que las empresas Boliden sean consideradas como deudoras o personas obligadas a reintegrar las cantidades pagadas por la Junta de Andalucía. Y presupuesto necesario para que las empresas Boliden sean consideradas como deudoras de esta obligación, es que sean consideradas como responsable de los daños ambientales producidos por la rotura de la balsa, no siendo la jurisdicción Civil la competente para enjuiciar si se ha producido estos daños ambientales y la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, correspondiendo tal conocimiento a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dado que las relaciones derivadas entre la Junta y las empresas Boliden se configuran dentro de la concesión administrativa, máxime cuando los pretendidos daños ambientales podrían haber sido ocasionados por personas diferentes a las Empresas Boliden, es por lo que procedemos a no estimar el recurso de apelación, confirmándose la resolución recurrida.”

El argumento es de una liviandad impropia de la gravedad de los hechos que motivaban el proceso. Las reglas legales generales sobre el cumplimiento de las obligaciones son las contenidas en el Código civil y, entre ellas, se encuentra la que permite al tercero que paga repetir lo pagado por cuenta del deudor. El argumento conforme al cual la reclamación de pago tiene su origen en una relación de concesión administrativa regida por el derecho

administrativo no es suficiente, pues la reclamación que planteó la Junta de Andalucía no discutía el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión, sino el reembolso de un pago. La acción planteaba los problemas que ya se han apuntado, pero éstos debían haber sido resueltos por el juez civil, encargado de averiguar la adecuación de la reclamación de la Junta a los resultados previstos en el artículo 1158 Cc, en lugar de soslayar la cuestión amparado en criterios meramente formales. La cuestión de fondo que se planteaba, el derecho de repetición de la Junta, no es una acción específica del derecho administrativo ni extraña a la justicia que deben impartir los jueces y tribunales del orden jurisdiccional civil.

Al fin y al cabo, el artículo 4.3 Cc. declara al Código civil supletorio de lo previsto en el resto de normas del ordenamiento y tal supletoriedad está expresamente recogida en numerosas leyes especiales administrativas. En concreto, la versión del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (LCAP), derogado en la actualidad por la versión vigente de la Ley de Contratos del Sector Público, pero de aplicación en el momento en que la jurisdicción civil hubo de analizar su competencia, preveía en su artículo 7.1 que “Los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. (...)”

Es cierto que la reclamación de la Junta presupone la responsabilidad del concesionario y que ésta debe decidirse en función de las circunstancias de la concesión de que se trate en un análisis que corresponde a la Administración concedente y que está sujeto a la revisión de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, eludir el enjuiciamiento por meros aspectos formales no se correspondía con la realidad de una demanda que planteaba una acción relacionada con el cumplimiento de las obligaciones; no con la definición de los deberes que la legislación administrativa impone a los concesionarios. De todas formas, hay que reconocer que de muy mal modo se puede determinar si alguien incumplió una obligación sin saber antes si tal obligación existía, pero para resolver el enredo la jurisdicción civil contaba con la solución especialmente prevista en la legislación sobre contratación pública para los casos en que se reclama la responsabilidad por daños del concesionario de la administración.

En efecto, cuando el concesionario causa daños a terceros que reclaman su responsabilidad, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de igual modo que la versión vigente del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), prevén supuestos de responsabilidad del concesionario ante la jurisdicción civil.

En el momento en que la jurisdicción civil hubo de decidir sobre su propia competencia jurisdiccional, la versión vigente del artículo 97 LCAP disponía, de igual modo que el vigente artículo 214 LCSP que:¹³

1. *Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.*
2. *Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.*
3. *Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.*
4. *La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.*

De este modo, los concesionarios, salvo en los casos en que el daño se deba a las instrucciones que han recibido de la Administración concedente o a vicios del proyecto diseñado por ella, responden conforme a las reglas del derecho privado y están sometidos a la competencia de la jurisdicción civil. La competencia de la jurisdicción civil se hace depender en tal caso de la previa declaración del órgano de contratación, que deberá seguir las pautas previstas en los artículos 122 a 124 LRJPAC y cuya constatación previa a la demanda civil es subsanable, como se desprende del efecto general interruptivo de plazos respecto de las acciones judiciales que tiene su petición, tal y como dispone el artículo 121.2 LRJPAC.

Es cierto, con todo, que el mecanismo de determinación de la responsabilidad del concesionario busca dilucidar si el daño que ha sufrido un tercero debe imputarse a la administración concedente o al ejecutor material de los servicios u obras concedidos. De nuevo, la doble condición de la Junta de Andalucía en el procedimiento, al que concurría como concedente y como víctima, dificultaba el encaje de las previsiones sobre la responsabilidad civil de los concesionarios. De todos modos, tales consideraciones deberían haber sido resueltas en un proceso civil que entrara a conocer del asunto y que analizara el derecho de la Junta de Andalucía a recuperar lo que reclamaba.

¹³ El vigente artículo 246 LCSP dispone, expresamente, que:

“Serán obligaciones generales del concesionario: (...)”

e) Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el artículo 214.

f) Proteger el dominio público que quede vinculado a la concesión, en especial, preservando los valores ecológicos y ambientales del mismo.”

6. La autotutela de la Administración concedente y las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de noviembre de 2011

La inadmisión de la acción civil solo dejaba a la Junta de Andalucía la vía administrativa. El Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de 23 de marzo de 2004 declaró que las entidades Boliden Apirsa, Boliden AB y Boliden BV eran solidariamente responsables del pago de los 89.867.545,56 euros a los que habían ascendido los gastos y costes de reparación de los daños medioambientales producidos por la rotura de la balsa de la mina de Aznalcóllar.¹⁴

Las industrias Boliden decidieron recurrir el Acuerdo por separado el Acuerdo y, una vez agotada la vía administrativa previa, solicitaron su revisión en vía jurisdiccional ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, competente para conocer del recurso contra el acuerdo del gobierno de la comunidad autónoma en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ, en adelante).

Como los recursos administrativos habían sido promovidos por cada una de las tres industrias que el Acuerdo declaraba responsables, dieron lugar a sendos procedimientos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En todos ellos, en defensa del Acuerdo recurrido, la Junta de Andalucía oponía que:

- El artículo 81 de la Ley de Minas suponía el derecho de la Administración concedente de la explotación a repetir los gastos en que hubiera incurrido para reparar los daños medioambientales causados por la concesionaria, conforme al procedimiento de ejecución subsidiaria previsto con carácter general en el artículo 98 LRJPAC.
- El derecho a repetir contra las industrias Boliden se fundamentaba, también, en su condición de *solvens* de la deuda que correspondía satisfacer a la explotadora de la mina, así como de la responsabilidad de ésta en virtud de lo dispuesto en el artículo 1908 Cc.
- Inadmitida la acción civil, correspondía ejercitar la acción de reembolso mediante un acto administrativo como el Acuerdo impugnado.

¹⁴ El intento de la Junta de Andalucía no vulneraba el principio de prohibición del *non bis in idem* aunque las industrias que eran objeto de la reclamación en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 23 de marzo de 2004 ya hubieran sido condenadas por la STS, 3ª, 22.11.2004 (RJ 2005\20), que confirmó la sanción y la indemnización impuestas a las industrias Boliden por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2002. La Junta de Andalucía, como se verá a continuación, fundamentó su acuerdo en los incumplimientos de la concesión de la explotación minera por parte de las industrias. El Consejo de Ministros había motivado su decisión en los daños causados a las aguas y en los preceptos de la Ley de Aguas. Era posible, por tanto, un segundo procedimiento por los mismos hechos, pues las normas infringidas era diferentes en uno y otro caso. NIETO (2005, p. 503): “El argumento central de la tesis permisiva de la doble sanción consiste, de ordinario, en la constatación de que cada una de las infracciones está contemplada en el ordenamiento jurídico desde una perspectiva distinta o, si se quiere, con la intención de proteger un bien jurídico distinto.”

Los recursos fueron finalmente resueltos por la STSJ Andalucía, Sala Contencioso-Administrativa (Sección 1ª) 2.11.2007 (JUR 2008\304709), que resolvió el recurso planteado por Boliden Apirsa, la STSJ Andalucía, Sala Contencioso-Administrativa (Sección 1ª) 17.12.2007 (JUR 2008\304630), que resolvió el recurso de Boliden AB, y por la STSJ Andalucía, Sala Contencioso-Administrativa (Sección 1ª) 25.11.2008 (JUR 2009\161791), que resolvió el recurso de Boliden BV.

Las tres decisiones son idénticas y en todas ellas el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía declara que la jurisdicción contencioso-administrativa no es competente para resolver la acción de reembolso que ejercita la Junta. Así, y a pesar de que en los tres recursos cada una de las industrias recurrentes aceptaba la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal, sin entrar en el fondo del asunto, se declaró incompetente de oficio.

El razonamiento, como se ha dicho y venía impuesto por la identidad de los hechos que motivaban el recurso y sus fundamentos, es idéntico en las tres decisiones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que reproducen los Fundamentos y la justificación de la inadmisión por incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el Fundamento Cuarto de la STSJ Andalucía 17.12.2007, la que resolvió el recurso planteado por Boliden AB, el Tribunal Superior declaró que:

“No obstante hemos de señalar, que el conocimiento del asunto se ha limitado al enjuiciamiento del acto impugnado en cuanto ejercicio de autotutela de la Administración. Dado que el Letrado de la Junta de Andalucía en la contestación a la demanda, sostiene que el título de imputación de la obligación respecto de la actora -Boliden AB- se encuadra en el derecho privado por imperativo del artículo 1908 del Código Civil en cuanto verdadero propietario, y hallándonos ante un supuesto de pago por tercero del artículo 1158 Código Civil, esta Sala no puede efectuar un pronunciamiento en cuanto a la acción civil ex art. 1908 del Código Civil ejercitada por la Administración, conforme prevén los artículos 9 LOPJ y 1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, pues la procedencia de la reclamación basada en el Derecho Civil es ajena a la competencia de esta Jurisdicción. Y teniendo en cuenta que la jurisdicción civil, que estimamos competente, ha efectuado declaración de incompetencia de jurisdicción, las partes habrán de acudir al procedimiento del recurso por defecto de jurisdicción, regulado en el artículo 50 de la LOPJ.”

Las decisiones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dejaron el asunto en el limbo: el Acuerdo que imponía a las industrias Boliden había sido recurrido, pero la jurisdicción a la que compete la revisión del Acuerdo se había declarado incompetente. La Junta de Andalucía, que ya contaba con la inadmisión decidida por la jurisdicción civil, decidió recurrir en casación las tres sentencias dictadas por el Tribunal Superior y solicitó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que declarara la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las tres decisiones recurridas en casación dieron lugar a tres sentencias que confirmaron los argumentos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y convalidaron el acierto de su fallo, conforme al cual la jurisdicción contencioso-administrativa no es competente para

enjuiciar la acción de reembolso que la Junta ejercía mediante el Acuerdo de su Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 2004, impugnado en los tres procedimientos.

Así lo hizo en la STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 2011\408418), la STS, 3ª, 11.11.2011 (RJ 2012\2142) y en la STS, 3ª, 11.11.2011, todavía no publicada en los repertorios de jurisprudencia en el momento de escribir estas líneas.¹⁵ De nuevo, y como debía ser pues eran idénticos los hechos y fundamentos de los respectivos recursos, las tres decisiones son idénticas.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo adoptó una postura poco condescendiente con la gravedad de los hechos. La STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 2011\408418), en concreto, inicia el análisis de la cuestión que se le plantea afirmando que:

“Ante todo, hemos de expresar que el hecho de que la jurisdicción civil declarase que el conocimiento de la demanda presentada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía frente a las entidades Boliden Apirsa S.L., Boliden AB y Boliden BV no le correspondía, sino que era la propia Administración quien tenía que resolver sobre la reclamación formulada en su demanda contra aquellas entidades mercantiles, y que el Tribunal Constitucional inadmitiese el recurso de amparo, porque no se había iniciado la vía administrativa y contencioso-administrativa a las que le remiten los órganos jurisdiccionales civiles, no es razón para que esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa admita que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ostenta potestad para declarar a las entidades Boliden Apirsa S.L., Boliden AB y Boliden BV obligadas solidariamente a reembolsar a la Junta de Andalucía los gastos y costes por ella asumidos subsidiariamente con motivo del vertido producido por la rotura de la balsa minera de Aznalcóllar, ni tampoco para declararse competente en el enjuiciamiento de dicha reclamación económica formulada por la Administración autonómica andaluza frente a las referidas entidades mercantiles.”

Es decir, que la historia procesal del asunto, que llega a la casación contencioso-administrativa después de haber pasado por varias instancias judiciales de dos órdenes jurisdiccionales diferentes, no debía tenerse en cuenta y que la Sala Tercera estaba legitimada para analizar el caso sin considerar las consecuencias que el fallo que finalmente adoptó podían tener en el derecho a la tutela judicial efectiva. Y ello a pesar de que ni las industrias Boliden ni la Junta de Andalucía discutían la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para decidir, finalmente, si la Junta podía repetir las cantidades pagadas para la reposición del medio ambiente a la situación previa al desastre.

El resto del razonamiento de la Sala Tercera no se separa mucho del de las sentencias que son objeto de recurso.

En relación con la aplicación del artículo 81 de la Ley de Minas como un título suficiente para exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente por la concesionaria de la explotación, la Sala Tercera se limita a reproducir el análisis que ya había efectuado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. En el Fundamento de Derecho séptimo de la STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 2011\408418) se resuelve la cuestión en estos términos:

¹⁵ Aunque se encuentra disponible en la base de datos de jurisprudencia Cendoj que gestiona el Consejo General del Poder Judicial (Id Cendoj: 28079130052011100694).

“Respecto de la indebida aplicación del artículo 81 de la Ley de Minas, el Tribunal a quo ha entendido, con toda corrección, que «dicho precepto únicamente contiene una referencia a la responsabilidad del titular o poseedor de los derechos mineros», pero «en ningún caso, puede entenderse que por dicho precepto se otorgue competencia a la Administración para exigir, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, el reintegro de los daños sufridos, sino, al contrario, tiene por finalidad esclarecer que los terceros perjudicados han de reclamar los daños al titular de la explotación y no a la Administración.”

Sin explicar de qué manera el artículo que atribuye la responsabilidad por daños al concesionario de la explotación minera no permite reclamarle la oportuna indemnización.¹⁶ Como si la responsabilidad, de existir, debiera quedar en una mera declaración administrativa, carente de repercusiones compensatorias. La Sala Tercera, en fin, obvia el estado legislativo y doctrinal de la cuestión al que se ha hecho referencia en páginas anteriores y que es claramente favorable a exigir la oportuna responsabilidad por los daños que siguen a la infracción de deberes legales impuestos al sujeto a una relación especial con la Administración, como es el caso del concesionario de una explotación minera.

Una vez declarado que el artículo 81 de la Ley de Minas no habilita a la Administración para exigir el cobro de los gastos en que incurrió para reponer el medio ambiente, tampoco es posible –como pretendía la Junta de Andalucía– acudir a la posibilidad de recuperar lo que ejecutó por cuenta de las industrias Boliden en virtud del mecanismo de ejecución subsidiaria previsto en el artículo 98 LRJPAC. El precepto permite que la Administración que repara lo que otros dañaron, pueda repetir el coste de su actuación al responsable del perjuicio:¹⁷

¹⁶ La doctrina especializada en la Ley de Minas, sin embargo, no ha tenido inconveniente en entender que la concesión hace responsable al concesionario de los daños que se causen al medio ambiente. Así, concluyen tras una lectura conjunta del artículo 81 de la Ley de Minas con su artículo 5.3, que prevé que: “El Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley y se establecerán por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria, previo informe de lo Comisión Interministerial del Medio Ambiente.” Para JUNCEDA MORENO (2001, p. 119): “Va de suyo que corresponderá a la autoridad minera la apreciación y ponderación de las circunstancias concurrentes, en este caso ambientales, de cada uno de los supuestos”. Es decir, y como el propio autor concreta más adelante, en ejercer el oportuno control de oportunidad.

¹⁷ GONZÁLEZ NAVARRO (2004, pp. 2343-2344): “(...) cuando la Administración pública se subroga en el lugar del obligado a un hacer no personalísimo y, mediante decisión que toma por sí y ante sí, asume la tarea de ese hacer que aquél no pudo o no quiso hacer. Por eso, la primera idea que debemos retener es que en este procedimiento de ejecución subsidiaria –que en el más simple de los supuestos son, por lo menos, dos: el de un hacer material que ha de soportar el obligado por el auto primigenio y el de determinar el importe de ese hacer que habrá de abonar el obligado que no cumplió aquello a lo que estaba obligado– hay una actuación administrativa que queda reflejada documentalmente en un expediente administrativo, cuyo contenido y finalidad es predominantemente material. (...) Respetados esos límites, con otras matizaciones hechas por la jurisprudencia, todo parece quedar, al menos en principio, al prudente arbitrio de los gestores administrativos cuya actividad –conviene no olvidarlo– es controlable en último término por el Poder Judicial.” Sobre el tema, en extenso, REBOLLO PUIG (2000, pp. 321-396); y BARCELONA LLOP (1995).

1. *Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.*
2. *En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.*
3. *El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.*
4. *Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.*

El mismo Fundamento séptimo de la STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 2011\408418) resuelve la inaplicación de la posibilidad que el artículo 98 LRJPAC concede a la Administración con el siguiente razonamiento:

“Como acabamos de indicar en el fundamento jurídico anterior, sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, y por ello el referido artículo 81 de la Ley de Minas no otorga una habilitación para proceder a la autotutela de la Administración, sino que tal precepto sólo contiene una regla general de distribución de responsabilidad entre el Estado, titular del demanio minero, y el poseedor o titular de los derechos mineros, que, por tanto, no autoriza a la Administración a declarar por sí misma responsable del reembolso de los gastos a determinadas entidades mercantiles sin acudir a la vía judicial, régimen que, respecto de los daños ambientales, como certeramente apunta la Sala de instancia en su sentencia, ha experimentado una modificación con la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que no era aplicable, por razones cronológicas, en el supuesto enjuiciado, de modo que el primer motivo de casación es desestimable al igual que los hasta ahora examinados.”

En definitiva, que los terceros podrían reclamar de las industrias Boliden, pero que la Administración no está legitimada para hacerlo, ni siquiera en nombre y representación de los terceros a quienes, en su caso, haya tenido que indemnizar la propia Administración. El razonamiento de la Sala Tercera llevaría al análisis de la aplicación al supuesto del artículo 1908 Cc., cuestión que es incomprensiblemente soslayada por la casación contencioso-administrativa.

El artículo 81 de la Ley de Minas evoca el principio general de responsabilidad civil por daños causados por emanaciones y vertidos que prevé, desde el año 1889, el artículo 1908.4 Cc. y en cuya virtud se impone al propietario de una explotación la obligación de compensar los perjuicios causados a sus vecinos:

Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

1. *Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado.*
2. *Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades.*
3. *Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.*

4. *Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.*

La aplicabilidad del precepto plantea, de nuevo, el problema de la posición que la Junta de Andalucía ocupa en relación con los daños causados por las industrias Boliden. Problema que todos los jueces y magistrados que han eludido en los procedimientos suscitados tras la aprobación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 23 de marzo de 2004. Es cierto que, de igual modo que el artículo 81 de la Ley de Minas, la reclamación que tenga su origen en el artículo 1908 Cc. exigirá la presencia de un tercero, víctima de los daños por los que reclama una compensación.¹⁸ De todos modos, también es cierto que cuando los bienes afectados por los vertidos son de dominio público el único tercero que puede reclamar su reparación es la Administración competente para su conservación.

¹⁸ La presencia de un tercero, víctima de los daños causados, es un requisito estructural de la responsabilidad civil extracontractual. La STS, 1ª, 22.12.2008 (RJ 2009\162), tuvo ocasión de recordarlo en, precisamente, un caso de responsabilidad por daños causados por vertidos contaminantes. En aquella ocasión, la compradora de un terreno que resultó estar contaminado, reclamaba la responsabilidad civil extracontractual de quien, años antes, había vertido incontroladamente sustancias contaminantes. El contaminador no había vendido al demandante, quien adquirió después de una cadena de sucesivas transmisiones, pero tal circunstancia no habilitaba al actual propietario para acudir a la responsabilidad civil extracontractual, pues no tenía la condición de 'terceró' respecto de los daños sufridos. En el Fundamento de Derecho cuarto, la sentencia referida afirmó que: "Diversas sentencias de esta Sala exigen, para que pueda exigirse responsabilidad extracontractual el requisito de la alteridad de los daños causados, pues el artículo 1902 CC impone la obligación de reparar el daño causado a quien lo produce, interviniendo culpa o negligencia, a otro. Este requisito constituye una consecuencia de la distinción entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual, pues cuando los daños por los que reclama el comprador afectan a la cosa vendida, la reclamación sólo es admisible, en el marco de la responsabilidad contractual, cuando lo permite la reglamentación del contrato de compraventa, pero no puede ampliarse arbitrariamente el alcance de la responsabilidad nacida del contrato apelando a la existencia de daños de naturaleza extracontractual, salvo cuando su alcance resulte ajeno a la órbita del contrato.

Según la jurisprudencia de esta Sala, «la responsabilidad debe considerarse contractual cuando a la preexistencia de un vínculo o relación jurídica de esa índole entre personas determinadas se une la producción, por una a la otra, de un daño que se manifiesta como la violación de aquel y, por lo tanto, cuando concurren un elemento objetivo -el daño ha de resultar del incumplimiento o deficiente cumplimiento de la reglamentación contractual, creada por las partes e integrada conforme al artículo 1258 CC - y otro subjetivo -la relación de obligación en la que se localiza el incumplimiento o deficiente cumplimiento ha de mediar, precisamente, entre quien causa el daño y quien lo recibe-» (STS de 31 de octubre de 2007 (RJ 6815). Es aplicable el régimen de la responsabilidad extracontractual, aunque exista relación obligatoria previa, cuando el daño no haya sido causado en la estricta órbita de lo pactado por tratarse de daños ajenos a la naturaleza del negocio aunque hayan acaecido en la ejecución del mismo (SSTS 22 de julio de 1927, 29 de mayo de 1928, 29 de diciembre de 2000 (RJ 9445). Por el contrario, es aplicable el régimen contractual cuando en un determinado supuesto de hecho la norma prevé una consecuencia jurídica específica para el incumplimiento de la obligación. No cabe excluir la existencia de zonas mixtas, especialmente cuando el incumplimiento resulta de la reglamentación del contrato, pero se refiere a bienes de especial importancia, como la vida o integridad física, que pueden considerarse objeto de un deber general de protección que puede traducirse en el principio llamado a veces doctrinal y jurisprudencialmente de unidad de la culpa civil."

La Sala Tercera evita el análisis, y amparada en el inane pretexto de su función, exclusivamente revisora, concluye que:

“Ya expusimos en el preámbulo de estos fundamentos jurídicos, antes de examinar cada uno de los motivos de casación alegados, que el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, como acto de la Administración Pública, está sujeto al enjuiciamiento de la Sala de instancia, que así lo revisó y declaró contrario a derecho, aun cuando dejó a salvo el ejercicio de la acción de reembolso de los gastos efectuados por la Administración demandante frente a las sociedades mercantiles que aquella considerase responsables de los daños ambientales reparados por ella, razón por la que, respecto de tal reclamación, se declara incompetente para enjuiciarla, y, ante la previa negativa de la jurisdicción civil, le remite al procedimiento previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que, al así resolver, no ha vulnerado los preceptos invocados en este tercer motivo de casación, que por ello debe también ser desestimado.” (F. D. 8 de la STS, 3ª, 10.11.2011 (JUR 2011\408418).

7. Formalismo legal, tutela judicial efectiva y obligación de juzgar

Las vicisitudes judiciales seguidas a la reclamación de la Junta de Andalucía, que pretende recuperar los costes de reparación del medio ambiente de quien ha sido declarado responsable del accidente tienen algo de paradójico.

En efecto, durante años la Administración pública ha intentado llevar todos los pleitos en los que es parte a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se ha pretendido evitar, de este modo, que la Administración pudiera ser enjuiciada por otros jueces y magistrados que no fueran los especializados en las normas que deben regir la actuación de la Administración. En las últimas dos décadas el legislador ha seguido una agenda de sucesivas reformas legislativas que han ido cercenando la autonomía judicial para decidir sobre su propia competencia o, al menos, para ponderar si los concretos intereses de un caso podían justificar una lectura equitativa de los criterios legales de atribución de la competencia entre órdenes jurisdiccionales.¹⁹

El relato de los hechos contenido en las páginas anteriores evidencia que, en este caso, la Administración ha sido víctima de su propio celo. La jurisdicción civil ha dicho que la actuación administrativa en cuya virtud la Administración pretende recobrar lo que gastó es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ésta, por su parte, ha dicho que las normas administrativas aplicables no legitiman a la Administración para reclamar la devolución de sus costes. Mientras, hay 89.867.545,56 euros que han sido pagados con cargo a las arcas públicas.

¹⁹ Proceso al que ya hemos tenido ocasión de referirnos en varias ocasiones, entre ellas, en GÓMEZ LIGÜERRE (2009).

Es cierto que el artículo 9.1 LOPJ dispone que “Los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por esta u otra Ley.”, y que el apartado 6 del mismo artículo 9 LOPJ declara que:

La jurisdicción es improrrogable. Los órganos judiciales, por tanto, apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma con audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal. En todo caso, esta resolución será fundada y se efectuará indicando siempre el orden jurisdiccional que se estime competente.

También es cierto, sin embargo, que las normas de distribución de competencias entre órdenes jurisdiccionales no deberían promover situaciones que comprometen la tutela judicial que se reclama a los jueces y tribunales. Al fin y al cabo, la organización de los tribunales se basa en el principio de unidad jurisdiccional (cfr. artículo 117.5 CE).²⁰ Al fin y al cabo, la responsabilidad de las industrias Boliden ya había sido declarada en procedimientos anteriores decididos por sentencias firmes; y un mismo demandado no puede ser responsable de unos hechos en una jurisdicción y procedimiento determinados y no ser responsable por esos mismos hechos en un procedimiento posterior, aunque se tramite ante otra jurisdicción.

Ahora solo le queda a la Junta de Andalucía probar la vía que prevé al efecto el artículo 50 LOPJ, conforme a la cual:

- 1. Contra la resolución firme en que el órgano del orden jurisdiccional indicado en la resolución a que se refiere el apartado 6 del artículo 9 declare su falta de jurisdicción en un proceso cuyos sujetos y pretensiones fuesen los mismos, podrá interponerse en el plazo de diez días recurso por defecto de jurisdicción.*
- 2. El recurso se interpondrá ante el órgano que dictó la resolución, quien, tras oír a las partes personadas, si las hubiere, remitirá las actuaciones a la Sala de Conflictos.*
- 3. La Sala reclamará del juzgado o tribunal que declaró en primer lugar su falta de jurisdicción que le remita las actuaciones y, oído el Ministerio Fiscal por plazo no superior a diez días, dictará auto dentro de los diez siguientes.*

Un nuevo procedimiento para determinar la jurisdicción competente para que, una vez identificado, se inicie el proceso que habrá de determinar si la Junta de Andalucía tiene derecho a recuperar los costes de reposición del medio ambiente.

²⁰ Así lo hicieron, y durante muchos años, los magistrados de la Sala Primera del Tribunal Supremo en pleitos de responsabilidad civil extracontractual cuando los criterios de atribución de competencia entre órdenes jurisdiccionales dirigían el asunto a dos jurisdicciones diferentes. Así ha sucedido hasta que el legislador ha clarificado las normas de atribución de competencia en los casos en que concurrían en la causación de un daño un particular y una Administración pública, titular del servicio con cuya prestación se causaron daños a la víctima y en los casos en que el trabajador, víctima de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, reclamaba la responsabilidad de su empleador. Cuando tales conflictos llegaban a la casación civil, la Sala Primera afirmaba que, por encima de los criterios de ordenación de los asuntos, está el derecho a obtener una resolución fundada en derecho. La víctima de un daño no puede ser, además, víctima de los defectos de sistema de atribución de la competencia jurisdiccional para enjuiciar una determinada reclamación. Se trataba de evitar lo que la Sala identificó de forma muy gráfica como el ‘peregrinaje de jurisdicciones’.

Se ha llegado a esta situación por un exceso de formalismo. Los magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa que han conocido del asunto se han acogido al carácter improrrogable de su propia jurisdicción, sin entrar a ponderar las circunstancias de un caso que tiene difícil encaje en las normas de atribución competencial.

En efecto, el artículo 5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, prevé en sus apartados primero y segundo que:

1. *La Jurisdicción Contencioso-administrativa es improrrogable.*
2. *Los órganos de este orden jurisdiccional apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días. (...)*

Sin embargo, también es cierto que el tercer apartado del mismo precepto dispone que:

3. *En todo caso, esta declaración será fundada y se efectuará indicando siempre el concreto orden jurisdiccional que se estime competente. Si la parte demandante se personare ante el mismo en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución que declare la falta de jurisdicción, se entenderá haberlo efectuado en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, si hubiere formulado éste siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuese defectuosa.*

Y los magistrados de lo contencioso-administrativo no han cumplido con tal deber. Se han quedado en los dos primeros apartados del artículo 5 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No han señalado la jurisdicción que consideran competente. Deberían haberlo hecho.

8. Tabla de jurisprudencia citada

<i>Sala y fecha</i>	<i>Referencia</i>	<i>Magistrado ponente</i>	<i>Partes</i>
STS, 1ª, 11.1.2012	Id: 28079110012012100005	Francisco Marín Castán	<i>Boliden Apirsa, SL en liquidación c. ACS, Intecsa-Inarsa, Geocisa y Banco Vitalicio</i>
STS, 1ª, 22.12.2008	(RJ 2009\162)	Juan Antonio Xiol Rios	<i>Gesinar SL c. Ercros SA</i>
STS, 3ª, 13.3.2012	JUR 2012\130360	Enrique Lecumberri Martí	<i>Intecsa, Dragados, Geotecnia c. Junta de Andalucía y Boliden Apirsa</i>
STS, 3ª, 6.3.2012	JUR 2012\101985	Enrique Lecumberri Martí	<i>Intecas, Dragados y Geotecnia c. Boliden Apirsa y Junta de Andalucía</i>
STS, 3ª, 12.12.2011	RJ 2012\2672	Celsa Pico Lorenzo	<i>Explotaciones Casa Quemada y Herrería La Myor c. Junta de Andalucía y Boliden Apirsa</i>
STS, 3ª, 10.11.2011	JUR 2011\408418	Jesús Ernesto Peces Morate	<i>Junta de Andalucía c. STSJ Andalucía 17.12.2007</i>
STS, 3ª, 11.11.2011	Id: 28079130052011100694	María del Pilar Teso Gamella	<i>Junta de Andalucía c. STSJ Andalucía 25.11.2008</i>
STS, 3ª, 11.11.2011	RJ 2012\2142	Jorge Rodríguez-Zapata Pérez	<i>Junta de Andalucía c. STSJ Andalucía 2.11.2007</i>
STS, 3ª, 29.9.2010	RJ 2010\6865	Agustín Puente Prieto	<i>Explotaciones Casa Quemada c. Junta de Andalucía y Boliden Apirsa</i>
STSJ Andalucía 17.12.2007	JUR 2008\304630	Julián Manuel Moreno	<i>Boliden Apirsa c. Junta de Andalucía</i>
STSJ Andalucía 2.11.2007	JUR 2008\304709	Eugenio Frías Martínez	<i>Boliden AB c. Junta de Andalucía</i>
STSJ Andalucía 25.11.2008	JUR 2009\161791	Pedro Luis Roas	<i>Boliden BV c. Junta de Andalucía</i>
AP Sevilla 2.10.2003	JUR 2003\275806	José Carlos Ruiz	<i>Junta de Andalucía c. SJPI núm. 11 de Sevilla 28.12.2002</i>

9. Bibliografía

Javier BARCELONA LLOP (1995), *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander.

Encarna CORDERO LOBATO (2003), "La liquidación de daños entre particulares en el procedimiento administrativo", *InDret 02/2003* (www.indret.com), pp. 1-16.

Isidro DE ARCENEGUI (2002), *Derecho minero*, Civitas, Madrid.

Salvador DEL REY GUANTER (1990), *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Luis Díez-PICAZO (2008), *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, T. II, 6ª ed., Civitas, Madrid.

Luis Carlos FERNÁNDEZ ESPINAR (1997), *Derecho de minas en España (1825-1996)*, Comares, Granada.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (2004), *Curso de derecho administrativo*, T. II, 9ª ed., Civitas, Madrid.

Héctor GARRIDO (2008), *Guadamar: ciencia, técnica y restauración. El accidente minero diez años después*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Carlos GÓMEZ LIGÜERRE (2009), "Problemas de jurisdicción competente y de derecho aplicable en pleitos de responsabilidad civil extracontractual", *InDret 2/2009* (www.indret.com), pp. 1-35.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO (1993), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, T. II, 3ª ed., Consejería de Hacienda, Dirección General de la Función Pública, Madrid.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (1957), "Los derechos reales administrativos", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, T. 30, pág. 170 y ss.

María del Carmen JÁIMEZ TRASSIERA (2000), *Titularidades privadas sobre minas y minerales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Javier JUNCEDA MORENO (2001), *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid.

Alejandro NIETO (2005), *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid.

Manuel REBOLLO PUIG (2000), “El procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria”, *Revista española del Poder Judicial*, núm. 57, pp. 321 a 396.

Pablo SALVADOR CODERCH, Antonio FERNÁNDEZ CRENDE (2005), “España c. Boliden Apirsa. Comentario a la STS, 3ª, 22.11.2004”, *InDret* 3/2005 (www.indret.com), pp. 1-12.