

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION EN MATERIA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE (*)

SUMARIO: ESTUDIO PRELIMINAR.—I. LA NECESIDAD DE UNA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: A) *El funcionamiento del Estado de las Autonomías.* B) *Garantía de la igualdad de trato de todos los españoles.* C) *Preparación para el ingreso en el Mercado Común.*—II. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.—III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—IV. LA PLANIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.—V. LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.—VI. MEDIDAS DE FOMENTO Y FINANCIERAS.—VII. INFRACCIONES, SANCIONES, RESPONSABILIDADES Y SEGURO.—VIII. CONSIDERACIONES FINALES: ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL BÁSICA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

ESTUDIO PRELIMINAR

I. LA NECESIDAD DE UNA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 de la Constitución ha consagrado el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, definiendo como una función pública la custodia de la utilización racional de los recursos naturales, y la defensa y restauración del medio ambiente, apelando a la indispensable solidaridad colectiva.

La primera cuestión de política legislativa que el desarrollo de tan novedoso precepto plantea es si debe promulgarse una Ley General sobre el Medio Ambiente o si debe seguirse el método de promulgar cuantas leyes sectoriales fueren necesarias.

En un reciente estudio sobre *Bases para un programa legislativo de desarrollo de la Constitución en materia de Protección del Medio Ambiente* (Sevilla, 1982) hemos sostenido la necesidad de promulgar una Ley General con ese objeto de regular la protección. De esta manera se supera la artificial dicotomía entre Ley General y Leyes Sectoriales. Ciertamente, habrá que promulgar cuantas leyes sectoriales sean precisas; en ellas se regulará la utilización de los recursos naturales, o sea, la armónica relación del hombre con la naturaleza en todas sus manifestaciones; en ellas se dará el tratamiento más específico a las desiguales exigencias de protección de los distintos elementos que integran el medio. Pero esta ineludible

(*) Este trabajo se terminó en julio de 1981 por encargo de la Dirección General del Medio Ambiente.

constelación de normas sectoriales no es contradictoria con la Ley General. Más aún: sin una Ley General básica ordenadora no sería posible la articulación eficaz y el rendimiento garantizado de un *grupo normativo* tan abigarrado y centrífugo como es el que compone la legislación medioambiental.

La prueba nos la ofrece la experiencia misma que venimos viviendo en el Derecho español: la descoordinación y el caos, con su secuela de ineficacia patente, dominan estructuralmente el Derecho ambiental español. Ha faltado, precisamente, la quilla ordenadora, la cabeza del grupo normativo, y sin ella camina como una galaxia errante en el conjunto del ordenamiento vivido en nuestra sociedad. La infraestructura del problema —las tensiones entre competencias ministeriales, trasunto de las tensiones entre los cuadros de expertos en las diversas facetas del tema, y la resistencia social a someterse a esa red desarmónica de normas— se ha valido de esa circunstancia de descoordinación y caos normativo para relegar al desuso esos debilitados reinos de taifas que son las coyunturales normas de protección medioambiental que integran nuestro Derecho. (Descoordinación entre planificación económica, ordenación del territorio, urbanismo y protección medioambiental.)

Así, pues: aunque no se hubiera promulgado la Constitución, la Ley General de Protección del Medio Ambiente sería necesaria, para dotar de una cabeza ordenadora al grupo normativo, ineludiblemente necesario y variopinto, que se unifica con la expresión Derecho ambiental.

Pero la Constitución y nuestra aspiración de integrarnos en las Comunidades Europeas han incorporado nuevos argumentos que aceleren la urgencia de esa Ley General. Vamos a referirnos a tres de singular relieve:

A) *El funcionamiento del Estado de las Autonomías*

En el libro *Comunidades Autónomas* (tomo I, Sevilla, noviembre 1980) hemos definido el sistema derivable de la Constitución como un sistema de *Autonomías integradas*. Esto significa que la articulación, la coordinación y la colaboración han de presidir la relación del Estado con las Comunidades Autónomas. En estos días este mismo pensamiento ha sido desarrollado con el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, con la aceptación de los principales partidos del arco parlamentario.

La ordenación de la protección del medio ambiente en la Constitución subraya, justamente, la necesidad de promulgar una Ley General. Mientras que el artículo 148 regionaliza la competencia sobre la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y un gran contingente de competencias sobre bienes y recursos (art. 148, 1, 3.º, 7.º, 8.º, 10.º, 11.º, 13.º, 18.º, 19.º, 21.º), tan sólo atribuye a las Comunidades Autónomas «la *gestión* en materia de protección del medio ambiente». El artículo 149, 1, 23.º, reserva a la exclusiva competencia del Estado la «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

El Estado, ciertamente, no viene obligado a dictar una sola Ley básica; puede cumplir el mandato constitucional dictando cuantas leyes sectoriales básicas sean necesarias. Pero la conveniencia de un primer desarrollo de cabecera por medio de la Ley General viene acrecentada al convertirse en el vértice formulador de los principios, armonizador de las competencias y coordinador del grupo normativo. La Ley General es un instrumento necesario para garantizar a nivel nacional el tratamiento de las cuestiones básicas, la delimitación de las competencias regionales y el alcance en esta materia de la autonomía local. Es además el medio estatal de articulación de la planificación económica (reservada al Estado) con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente.

B) *Garantía de la igualdad de trato de todos los españoles*

El artículo 139 de la Constitución aplica el principio de igualdad, como valor superior del ordenamiento jurídico de España (arts. 1, 1, y 9, 2, de la Constitución), en los siguientes términos:

«1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.»

La contaminación no conoce fronteras. Dada la unidad y la ineludible comunicabilidad natural de los procesos ambientales, la Ley General está llamada a ser la garantizadora del principio de igualdad de trato, evitando los desequilibrios graves que en el orden económico y social produciría la implantación de barreras técnicas en diferentes territorios en detrimento de la libre circulación de mercancías y de la normal expansión de los centros productores. El marco de la libre competencia quedaría alterado si se permitiera un tratamiento desigual engendrador de distintos costos económicos.

C) *Preparación para el ingreso de España en el Mercado Común*

Las ideas expuestas son el centro de los programas de la CEE (primero de 1973 y segundo para el período 1977-1981) sobre medio ambiente. El principio de territorialidad cede, pues, su prioridad al principio de supranacionalidad.

Nuestro ingreso en el Mercado Común puede, y *debe*, ser anticipado orientando nuestras leyes en el sentido de las directrices y normativas de la Comunidad. Uno de los campos más propicios y ventajosos para ello es el de la protección del medio ambiente.

La Ley General debe ser una vía de recepción del Derecho comunitario, teniendo en cuenta que, cuando la integración de España se produzca, se intensificará la necesaria colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Por estas y otras razones adicionales de carácter técnico-jurídico, social y político —que hemos desarrollado en el estudio antes citado—, creemos necesaria la promulgación de una Ley General de Protección del Medio Ambiente, además de las leyes sectoriales correspondientes, ya sean para la ordenación de los recursos naturales, ya sean para la específica estrategia técnica de protección de los diversos elementos que integran el medio. Y esa Ley General debe desarrollar un haz de principios jurídicos básicos, de los que tratamos a continuación.

II. LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Constituye una tarea sumamente difícil inducir del Derecho vigente y de las aportaciones doctrinales sobre el tema un cuerpo de principios que informen filosófica y técnicamente la acción de los poderes públicos en esta materia y que sirvan asimismo, en el estado actual de nuestro Derecho, en trance de revisión, para una adaptación progresiva y eficaz a los nuevos planteamientos que exigirá la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas. Sin embargo, a pesar de dicha dificultad, es posible, a partir de la Constitución y de este acontecimiento internacional, formular algunos principios de gran trascendencia para la protección del medio ambiente.

1. Una de las cuestiones más debatidas en el panorama internacional, desde que surgió la preocupación de los Estados por la defensa de los recursos naturales, ha sido, tanto desde un punto de vista ideológico como práctico, saber hasta qué punto son compatibles el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Dejando al margen la polémica, que ha encontrado respuestas maximalistas de diverso signo, lo cierto es que las más recientes declaraciones internacionales al respecto, desde la Conferencia de Estocolmo de 1970, se manifiestan en una línea de hacer compatibles el ejercicio de actividades económicas, enmarcadas en el seno de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, con una legislación y una política de protección del medio ambiente que garantice unos determinados niveles de calidad de la vida, limitando y corrigiendo los abusos en la utilización de los recursos naturales.

Nuestra Constitución contiene un planteamiento semejante, en cuanto reconoce como derecho fundamental de los ciudadanos la libertad de empresa, pero, a la vez, establece como una función pública la protección y mejora del medio ambiente.

De acuerdo con este planteamiento que se deriva básicamente de los artículos 38 y 45, la Constitución parte de considerar que el derecho de li-

bertad de empresa (en el marco de una economía de mercado) es el único medio, dentro de las coordenadas del Estado de Derecho, para conseguir un adecuado y progresivo nivel de vida para la población, sin perjuicio de que existan una serie de intervenciones públicas dirigidas a corregir los desequilibrios económicos originados por las fuerzas que actúan en el mercado. De igual manera, la Constitución estima que la protección de los recursos naturales es el medio adecuado para tutelar y mejorar la calidad de la vida de todos los ciudadanos, para lo cual se hace necesaria una intervención de los poderes públicos sobre aquellos factores que pueden alterar el equilibrio de dichos recursos naturales corrigiéndolos o eliminándolos.

Es, pues, posible partir de la consideración de que la protección del medio ambiente no debe implicar ni una paralización del progreso económico, en términos generales, ni tampoco la supresión para los ciudadanos de la iniciativa económica, pudiéndose formular así un principio de armonización entre la libertad económica y la protección del medio ambiente que podría sintetizarse señalando que la posibilidad de limitar el ejercicio de la libertad de empresa comienza a partir de que determinadas actividades económicas utilizan o aprovechan en sus procesos productivos recursos naturales, como el aire, el agua, el suelo o subsuelo, teniendo los poderes públicos asignada por la Constitución la función de protegerlos frente a las agresiones o deterioros de que puedan ser objeto por este hecho.

2. Una recomendación reiterada por las organizaciones tanto nacionales como internacionales especializadas en la defensa del medio ambiente es la de que la función de protección de los poderes públicos ha de tener carácter preventivo. Hay unanimidad en la doctrina, española y extranjera, en resaltar la importancia de este hecho: evitar el daño, antes que repararlo, ya que esto último es a veces imposible. Una muestra de la trascendencia del carácter preventivo de la función pública de protección del medio ambiente la constituye al respecto el 2.º programa de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, en el que como principio fundamental del mismo se establece:

«13. La mejor política del medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la existencia de contaminación o de daños más que en combatir posteriormente sus efectos.»

En definitiva, pues, la acción de los poderes públicos debe orientarse a prevenir la contaminación, lo cual no excluye la posibilidad de que aquéllos tengan convenientemente previstas diversas medidas tendentes a reducir los efectos de los focos contaminantes. Mas al ser una función de carácter preferentemente preventivo, ha de traducirse en una serie de mecanismos de control y vigilancia de carácter previo, en los que, además, los poderes públicos no deben de perder nunca la posibilidad de ejercitarlos sucesivamente en el tiempo.

3. La Constitución, al formular la función de los poderes públicos de proteger el medio ambiente, inspira su régimen de ejercicio en la «solidari-

dad colectiva» (párr. 2.º del art. 45). Se trata de una declaración original, como en líneas generales lo es todo el precepto, que viene a implicar en la consecución de los fines que la Constitución establece a todos los ciudadanos. En principio, la solidaridad es un concepto polivalente que significa, entre otras acepciones, colaboración social, participación ciudadana, armonización de los estándares de calidad medioambiental en todo el territorio nacional, equidad en el reparto del sacrificio que la colectividad debe asumir para proteger el medio ambiente, etc. Se trata, en suma, de un valor social inspirador de diversos principios asumidos por el Derecho comparado.

a) Por una parte, la solidaridad grava con una función social a quien contamina, a quien utiliza en su provecho los recursos naturales, provocando su contaminación, concretándose en un deber de colaborar en la tarea de corregir los deterioros y perjuicios por él producidos. La manifestación más elemental de este deber viene formulada bajo el lema de «quien contamina paga», que puede articularse de muy diversas formas, pero que en todas late la idea de que la carga de reducir la contaminación incumbe por excelencia al contaminador.

Sin embargo, a nivel popular se tiende en nuestros días a imputar la contaminación a los grandes establecimientos industriales con exclusividad, olvidando que, junto a éstos, los propios individuos en su vida cotidiana contaminan los recursos naturales en una proporción asimismo importante, como sucede en los casos de vertido de aguas residuales, contaminación de la atmósfera por calefacciones o por vehículos automóviles. De igual forma, el empresario industrial, por citar un ejemplo, no es el único responsable de financiar los costes del saneamiento ambiental, pues no hay que olvidar que la propia comunidad se beneficia de aquellas actividades que generan contaminación demandando su continuidad, en cuanto permiten disfrutar de un nivel de vida más apetecible y deseado. Ello implica la necesidad de valorar y cuantificar cuanto menos esos beneficios colectivos que se reciben a fin de que la propia comunidad participe también en la financiación de los costes de la protección del medio ambiente.

b) La colaboración social y la participación ciudadana aparecen indisolublemente unidas y especialmente sancionadas por nuestra Constitución, que en su artículo 129.1 establece:

«La Ley establecerá las formas de participación de los interesados... en la actividad de los Organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.»

Ahora bien, como paso previo a la participación, los poderes públicos han de llevar a cabo una amplia política de información y de formación de los ciudadanos en la materia, extremo éste especialmente destacado en el 2.º Programa de las Comunidades Europeas. «El éxito de una política de medio ambiente —señala— implica que todas las categorías de la población y de todas las fuerzas sociales de la Comunidad contribuyan a proteger y mejorar el medio ambiente.» Ello supone la persecución a todos los

niveles de una acción educativa continua y profunda a fin de que cada uno en la Comunidad tome conciencia del problema y asuma plenamente sus responsabilidades en relación con las generaciones futuras.

c) La definición uniforme y general para todo el territorio nacional de los estándares de calidad medioambiental se apoya en la exigencia constitucional de que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional», lo que implica la competencia del Estado de legislar en la materia, debiendo las Comunidades Autónomas respetar dichos estándares con el carácter de mínimo. Así, en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23.^a, «establecer normas adicionales de protección» que eleven dichos estándares mínimos estatales.

4. Una cuestión que aparece afectada de forma inmediata por la existencia de una función pública de protección del medio ambiente, dados los distintos niveles administrativos implicados, es la organización administrativa encargada de prestarla. En este sentido, el Derecho comparado y los programas comunitarios nos señalan la conveniencia e incluso la necesidad de una coordinación de esfuerzos y medios de forma que para cada tipo de contaminación exista el nivel de actuación (local, regional, nacional e incluso internacional) más adecuado a las características de la contaminación y de la zona geográfica a proteger. Junto a este aspecto de eficacia, en nuestro Derecho también tiene importancia el hecho de que la Constitución atribuye la función de protección del medio ambiente al Estado y las Comunidades Autónomas con carácter compartido. La diversidad de planteamientos y soluciones que habrán de producirse en la práctica aconsejan la instauración a nivel nacional de un régimen de unidad de gestión, mediante la creación de un organismo adecuado en el que se incorporen representantes de las Comunidades Autónomas, y del Estado, así como de aquellas organizaciones representativas de intereses sociales relacionadas con el medio ambiente.

5. Por último, el Derecho medioambiental español debe estar abierto a los resultados de la colaboración y cooperación de nuestro país como otros Estados y organizaciones internacionales en la materia, que tengan en cuenta la interdependencia de los recursos naturales a escala universal y de las propias economías nacionales.

III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La experiencia viene demostrando que el principio de efectividad de la legislación —sobre todo cuando está basada, como ocurre en la de protección medioambiental, en normas de acción— está altamente condicio-

nado a un buen diseño de la organización administrativa. De una parte, la distribución de competencias entre Administraciones Públicas, y, de otra, el reparto interno de las mismas competencias en el seno de cada Administración. Relaciones interadministrativas y relaciones interorgánicas. Son muchos los departamentos ministeriales que tienen competencias sobre el medio ambiente y que, con independencia de su celo por ejercerlas bien, desarrollan una lucha de defensa o reivindicación de las que estiman deben respetárseles. A ello se añade las pretensiones de los Entes locales (provincias y municipios), que incorporan al círculo de su autonomía el tema medioambiental; y, por último, el necesario protagonismo de las Comunidades Autónomas, a las que, como vimos, la Constitución les reconoce la *gestión* de la protección del medio ambiente, y los Estatutos aprobados (vasco, catalán, gallego) o en curso de aprobación (andaluz) subrayan con largueza la competencia sobre el sector.

No es bueno para la eficacia de la normativa medioambiental una dispersión de instancias decisorias. El principio de unidad de gestión debe tener una prioridad garantizada. Sin embargo, para que ello fuera posible tendría que completarse la unidad con otro principio instrumental reforzante: el principio de jerarquía. Ahora bien, el modelo de Estado que está en construcción y la propia estructura de cada Administración Pública (empezando por la Administración Central del Estado) toleran mal un incremento de la incidencia del principio de jerarquía. Las nuevas normas de organización administrativa tienen que partir de una reducción del campo de ese principio centralizador y buscar otro camino, que no parece pueda ser otro que el reforzamiento del *principio de coordinación*. Coordinación intersubjetiva (entre Administraciones) y coordinación interorgánica (en el seno de cada Administración). Se trata de instaurar una técnica casi embrionaria en la vida práctica de la Administración española. Articular competencias de distintos niveles y de distintos enfoques para coordinar unas acciones concurrentes. El futuro de la organización administrativa española tiene que descansar en el principio de coordinación.

En el plano de la distribución de competencias entre Administraciones, la coordinación debe garantizarse desde la misma Ley General de Protección, bien entendido que tiene que ser respetuosa con las bases constitucionales y con los Estatutos de Autonomía. El margen necesario para garantizar esa función coordinadora lo ofrece la atribución que la Constitución hace al Estado de la competencia exclusiva sobre la legislación básica de protección del medio ambiente.

En aplicación, pues, de la Constitución debe respetarse la gestión atribuida a las Comunidades Autónomas, pero al mismo tiempo debe garantizarse que su ejercicio no sea a costa de los propios objetivos supraordenados por el artículo 45 de la Constitución y por todos aquellos que subrayan la unidad del ordenamiento en la práctica de la planificación económica, la libertad de empresa, la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles, etcétera. Todo ello aconseja la creación de un órgano a nivel de Estado como Consejo o Comisión Superior del Medio Ambiente, que podría ser

una pieza del Consejo para la elaboración de la planificación económica que ordena constituir el artículo 131.2 de la Constitución.

El reducto reservado a la autonomía local debe ser definido por la propia Ley General, facilitando las delegaciones de competencia junto con el reconocimiento de aquellas competencias propias que puedan ser genuinamente locales en el marco de la «gestión de sus respectivos intereses», que es el criterio sustantivo de determinación de esa autonomía que consagra el artículo 137 de la Constitución.

En el plano interno de la Administración del Estado, la consulta de experiencias extranjeras no aconsejan la creación de un Ministerio *ad hoc*. Parece más prudente confiar al Gobierno las decisiones más importantes, y que pueda designar el Departamento que, por reunir las competencias más influyentes o específicas, se encargue de la coordinación y la elaboración de las decisiones como órgano de trabajo del propio Gobierno. En una ulterior etapa, previa comprobación de la experiencia adquirida, podría evolucionarse al planteamiento del tema del Departamento único para el Medio Ambiente.

Entre las competencias más decisivas del Gobierno tendría que figurar una amplia potestad reglamentaria técnica a fin de que se regulara el núcleo de sustancias o actividades prohibidas en toda España, la amplia lista de las «actividades de gran incidencia ambiental», concepto que se determinaría en función de las repercusiones sobre el medio; y los estándares exigibles en función de la evolución concreta del medio natural incidido.

IV. LA PLANIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Uno de los factores más determinantes del desuso del Derecho ambiental español ha sido la desconexión entre planificación urbanística y ordenación de la protección medioambiental. La Ley del Suelo (1956) fue silenciada en el Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961, y en la cadena de leyes sectoriales surgidas desde la de 22 de diciembre de 1972, sobre protección del ambiente atmosférico. Se autorizaban emplazamientos e industrias contaminantes y pocos años después las engullía el crecimiento de la ciudad.

La reforma de la Ley del Suelo (1975) quiso paliar el problema, avanzando en la recepción de la ordenación del territorio con carácter integral y coordinador. Pero esta Ley, que sólo se refería a lo medioambiental como dato, pero no como objeto de ordenación especializada, no se ha estrenado aún en esas facetas en la vida española. Surgida al filo de la transición, el Estado ha tenido que preocuparse de otros problemas más acuciantes y la vida municipal ha sentido una paralización conflictiva en el tema de la planificación urbanística.

La Ley General del Medio Ambiente tiene que asumir la regulación de la planificación de la protección medioambiental en sentido estricto. Puede haber un tramo común, compuesto por la planificación económica y la ordenación del territorio. Pero allí donde terminen los planes territoriales

tienen que arrancar los planes especializados de protección del medio ambiente, asistidos de todo un arsenal propio de técnicas, como los inventarios, mapas ecológicos, registros, estudios de impacto ambiental, etc. La ordenación general de estas técnicas, junto con los planes medioambientales especializados, es una necesidad que debe satisfacer la Ley General. Y para ello debe inspirarse en la flexibilidad, en el manejo táctico de las medidas en función de la variedad de situaciones y en la concepción de los planes vinculantes como coordinadores de competencias. Conviene pararse en reflexionar sobre las técnicas jurídicas al servicio de la protección del medio ambiente.

V. LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Particular interés representa asimismo la consideración de la Ley General como norma reguladora del régimen común de las técnicas de protección del medio ambiente. En este sentido, tanto la experiencia de la política medioambiental elaborada por los órganos de la Comunidad Económica Europea como los instrumentos administrativos desarrollados en el marco de nuestro ordenamiento interno relativo a la planificación económica, la ordenación del territorio y muy principalmente el urbanismo aportan sin duda una serie de técnicas administrativas de enorme funcionalidad para la protección global del medio ambiente.

Por otro lado, la ordenación de dichas técnicas tiene por misión servir y actuar, de modo unitario, como títulos habilitantes para la gestión administrativa de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de aquellas otras técnicas que las Administraciones Públicas competentes juzguen conveniente establecer, dentro del respeto a los principios que se consagran en la referida Ley General y en el resto de legislación básica a que se refiere el artículo 149.1.23 de la Constitución.

En nuestro Derecho español las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente han alcanzado un cierto grado de madurez y de perfeccionamiento técnico, si bien, tal y como hemos expuesto en párrafos anteriores, existe una enorme dispersión de normas de muy diverso rango y procedencia, así como una absoluta falta de coordinación e integración armónica con las disposiciones sobre planificación y ordenación del territorio, lo que contribuye en gran medida a la escasa efectividad real de aquéllas. Este grado de desarrollo y madurez de las citadas disposiciones nos permite hoy inducir y elaborar un régimen común de las técnicas de protección del medio ambiente.

La Ley General del Medio Ambiente ofrece asimismo el marco jurídico apropiado, según las notas características y la posición que de la misma hemos predicado en párrafos anteriores, y ello no sólo en orden a la armonización de las disposiciones sectoriales, sino también y muy principalmente en orden a la gestión administrativa de la protección del medio ambiente por parte de las Administraciones Públicas competentes.

Destacamos, en consecuencia, un sistema de medidas jurídicas de carácter preventivo y de vigilancia cuyo adecuado manejo dentro de una po-

lítica general de ordenación del territorio viene a potenciar la utilización racional de los distintos parámetros que integran el medio ambiente. Sin perjuicio de las medidas garantizadoras que la Ley General contempla, el régimen común de las técnicas de protección se debe hacer gravitar fundamentalmente sobre instrumentos jurídicos de carácter preventivo y de inspección, actividades éstas respecto de las cuales todo esfuerzo de las Administraciones Públicas, en organización, medios y personal, resulta socialmente positiva.

Ante todo se ha de resaltar la estrecha vinculación del sistema de técnicas de protección, técnicas de gestión, en definitiva, con los instrumentos de planeamiento medioambiental anteriormente expuestos. En este extremo nos ha parecido conveniente tener presente, de cara a la eficacia de las normas y de la acción administrativa, el funcionamiento operativo de nuestro ordenamiento urbanístico, en el que las técnicas de planeamiento y las de gestión se configuran armónicamente en relación de dependencia y subordinación.

Uno de los problemas que tienen planteados hoy las Administraciones Públicas de nuestro país, en orden a la gestión eficaz de la protección del medio ambiente, es sin duda la falta de un conocimiento realista de la situación en que se encuentran en cada momento los diferentes parámetros que integran el medio ambiente; de ahí el especial protagonismo que hemos querido otorgar a los Inventarios, Censos, Catálogos, Registros y Mapas ecológicos, como instrumentos indeclinables para la gestión protectora del medio ambiente. Respecto de la elaboración y actualización de estas técnicas, estimamos que la Comisión Superior del Medio Ambiente puede desarrollar una importante actividad coordinadora y de fijación de criterios en relación con las funciones que se atribuyen en esta materia a las Administraciones Públicas.

Con la reforma por sendos Reales Decretos 2135/80, de 26 de septiembre (Industria), y 2685/80, de 17 de octubre (Agricultura), del régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias, se establece un sistema de intervención administrativa más acorde con el principio de «libertad de empresa» que se consagra en el artículo 38 de nuestra Constitución. Congruentemente con este principio, entendemos que la exigencia de autorización administrativa previa como técnica de protección se ha de reservar para el control de «actividades que representen una gran incidencia ambiental», en los términos en que este concepto jurídico indeterminado ha quedado explicitado anteriormente. La trascendencia de tales actividades, su conexión con los planes de protección del medio ambiente y el principio de participación social que proclama la Constitución obligan a aportar el régimen jurídico común de las autorizaciones medioambientales, al objeto de disciplinar los intereses públicos y privados en tensión, junto a la salvaguarda de las disposiciones de protección del medio ambiente.

Asimismo, y con independencia de los estándares de protección y objetivos de calidad que hagan exigibles las disposiciones sectoriales, estimamos la necesidad de que en todos los contratos y concesiones administrativas sobre actividades que representen una incidencia ambiental, y precisa-

mente en función de la misma, se establezcan en sus respectivos pliegos de condiciones las determinaciones mínimas de calidad para la protección del medio ambiente afectado, indicando al propio tiempo en orden al acto de adjudicación las preferencias a que haya lugar por razón de las mejoras introducidas en esta materia por los licitadores.

Por otro lado, los «estudios de impacto ambiental», que no son una novedad en nuestro Derecho, ya que aparecen regulados hoy por Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, es una técnica que hemos generalizado, a sabiendas de su complejidad, en relación con todas aquellas «actividades que representen una gran incidencia ambiental», concepto éste ya expuesto anteriormente y que viene a constituir en la Ley General una de las unidades básicas de actuación medioambiental. Los estudios de impacto ambiental son una importante técnica jurídica que ha de coadyuvar en la actividad administrativa de protección preventiva del medio ambiente, principalmente en lo que se refiere a la valoración objetiva de los intereses públicos, al principio de unidad de gestión y a la participación social.

En cuanto a las técnicas de vigilancia e inspección (comprobaciones, verificaciones, certificados e informes), llama hoy la atención la urgente necesidad de acrecentar, en una economía de libre mercado, esta modalidad de acción administrativa para la eficaz satisfacción del interés general; de ahí incluso el deber de las Administraciones competentes para la gestión del medio ambiente de llevar a cabo programas de inspección previamente aprobados. Con todo, los problemas que plantea la actividad administrativa de vigilancia e inspección gravita en último extremo sobre la deficiente organización administrativa; en España, al igual que en Italia, según exponía recientemente el profesor GIANNINI (Informe sobre los principales problemas de las Administraciones Públicas en Italia, de fecha 16 de noviembre de 1979), la organización administrativa está aquejada en términos generales de ineficiencia por tres causas interrelacionadas: estructura administrativa inadecuada, escasez de personal especializado y mantenimiento de técnicas anticuadas de inspección y vigilancia.

Así, pues, estimamos que la configuración del régimen común de las técnicas administrativas de protección del medio ambiente representa un conjunto de instrumentos jurídicos necesarios en el marco de principios, planes y derecho garantizador que la Ley General del Medio Ambiente debe asumir.

VI. MEDIDAS DE FOMENTO Y FINANCIERAS

Toda política medioambiental que se proponga ser eficaz necesita pronunciarse necesariamente sobre tres aspectos esenciales: primeramente, sobre los criterios de evaluación de la toxicidad de los principales contaminantes del medio; en segundo lugar, sobre los niveles de calidad, esto es, sobre los estándares de contaminación admisibles en cada medio a fin de mantenerlo adecuado para la vida comunitaria, y, por último, la evaluación

y posterior imputación del coste económico de la adopción de las medidas anticontaminantes.

Dentro de este último aspecto, que ahora nos ocupa, para la financiación de las medidas anticontaminantes necesarias para obtener los niveles de calidad prefijados pueden adoptarse diversas soluciones. Por una parte, podría mantenerse que los costes de las medidas correctoras de la contaminación incumben con exclusividad a quien las produce, bien individual o asociadamente, de donde tanto la evaluación como la imputación de su coste se llevaría a cabo según las normas del mercado, repercutiendo sobre el comprador de los productos que causan la contaminación los gastos necesarios para reducirla, creándose, en cierta forma, una relación de causa-efecto entre demanda de un producto y contaminación del medio, provocada por su producción, que deberá ser corregida necesariamente por quien en términos económicos origina y mantiene tal situación (los consumidores).

Sin embargo, tal planteamiento es demasiado simple, pues excluye del mecanismo de reparación y corrección de la contaminación ambiental a los poderes públicos y al propio empresario que aparece en el anterior planteamiento como un intermediario que actúa no en nombre propio, sino en nombre de los sujetos económicos que demandan sus productos, cuando, en realidad, política y jurídicamente ejerce unos derechos fundamentales. Como son el de empresario y propietario, de cuyo ejercicio se deriva necesariamente una responsabilidad social por las consecuencias favorables o desfavorables que producen para la comunidad.

En igual sentido, los poderes públicos no pueden limitarse a ser unos simples espectadores en la asignación que el mercado haga de los costes de la protección del medio ambiente, y ello porque la propia Constitución no sólo les asigna una función preventiva o protectora del mismo, sino además una labor de «mejorar la calidad de la vida» y de «restaurar el medio ambiente», según establece su artículo 45. Todo ello implica que los poderes públicos deben de asumir una posición activa en la protección del medio ambiente, como patrimonio común de toda la sociedad, interviniendo no sólo en la regulación de las conductas privadas, sino además en el mantenimiento de una acción pública dirigida a los fines citados.

De acuerdo con estas consideraciones, el principio que modula la responsabilidad social de quien contamina es el que se formula bajo la rúbrica «contaminador-pagador» (o «quien contamina paga»), según el cual quien genera contaminación debe de sufragar con cargo a los costes de su actividad los gastos necesarios para mantener dicha contaminación dentro de los niveles legales permitidos. Sin embargo, la realidad complica frecuentemente el sencillo planteamiento del principio. En efecto, los poderes públicos, en su función de mejorar la calidad de la vida y de restaurar el medio ambiente, deben de tender a una progresiva disminución de la contaminación que en cada momento se produce y a un mejoramiento de las técnicas correctoras; deben, asimismo, procurar la adaptación constante de los focos contaminantes a las nuevas técnicas y a procesos productivos menos perjudiciales para el medio.

En esta labor de ir mejorando los niveles de calidad del medio ambiente el principio de «quien contamina paga» aparece superado. Ya no se trata exclusivamente de imponer una carga económica a quien causa un perjuicio para la sociedad con el fin de su corrección, sino de contar con su colaboración en la consecución de objetivos de calidad y bienestar superiores a los previstos para un determinado tiempo o lugar, sin que ello implique renunciar al ejercicio de actividades económicas legítimas, o al progreso o desarrollo de la colectividad. En esta tarea, quien contamina colabora con los poderes públicos y en justa medida le corresponde una compensación económica por tal esfuerzo. En este ámbito tiene cabida la acción de fomento dirigida a obtener con preferencia objetivos públicos considerados prioritarios en la lucha contra la contaminación. Se trata de una actuación pública especialmente interesante en nuestro país si se tiene en cuenta que en materia de protección del medio ambiente debemos de tender a una progresiva adaptación de nuestra legislación a las normas comunitarias, lo que va a suponer el sometimiento de nuestros focos contaminantes a unos niveles de calidad más estrictos.

Por otra parte, no debemos olvidar que el contaminador no está sólo representado por la industria, sino por cualquier ciudadano. Hoy en día, la colectividad es un agente contaminante de primer orden. Ejemplos como el vertido de aguas residuales, de contaminantes procedentes de calefacciones domésticas o de automóviles son ilustrativos al respecto. De aquí que a la hora de definir los criterios que habrán de repartir los costes para combatir o corregir tales contaminantes haya de implicarse a todos los ciudadanos, al menos en la proporción en que aquéllos contribuyen a la contaminación general.

Por último, en la evaluación de los costes de las medidas anticontaminantes debe tenerse asimismo presente la existencia de servicios públicos de descontaminación en determinados medios (un cauce de agua, por ejemplo), tendentes no sólo a reducir o hacer desaparecer su contaminación, sino a desincentivar el vertido de contaminantes. Tales servicios públicos encuentran su fundamento, de un lado, en la posibilidad técnica de neutralizar la contaminación en el medio en el que actúan y, de otro, en servir de instrumento de disuasión de los focos contaminantes por la vía directa de imponer tasas más elevadas a quien posee mayores índices de contaminación. Aparte de las anteriores razones, no hay que olvidar que estamos en estos casos en presencia de una utilización anormal de un bien público, que debe ser, según nuestra legislación tradicional, no sólo especialmente controlada, sino gravada económicamente con vistas a corregir las consecuencias nocivas que tal aprovechamiento pudiera producir en el bien.

VII. INFRACCIONES, SANCIONES, RESPONSABILIDADES Y SEGURO

Hemos destacado la conveniencia de realzar la fase preventiva sobre la represiva. Pero no sería realista desconocer la absoluta necesidad de fijar un régimen de infracciones y sanciones matizado y con la suficiente con-

tendencia correctora. La Constitución ordena exigir, incluso, responsabilidad penal. El delito ambiental o ecológico no tiene tradición en nuestro Derecho. Los penalistas están llamados a realizar un esfuerzo de acomodación dentro de la mejor política criminal de los nuevos tipos que deban tecnificarse. A nuestro juicio, ésta debe ser materia reservada a las leyes sectoriales del medio ambiente. Ni el Código penal ni la Ley General serían el marco adecuado, dada la variedad de situaciones y de grados que puede presentar la antijuridicidad en materias tan diversas como son los elementos que integran el medio.

Del mismo modo, parece aconsejable que, aunque la Ley General regule el régimen común de las infracciones y sanciones, permita especialidades a introducir por las leyes sectoriales.

La responsabilidad patrimonial en caso de daños debe inspirarse en los principios de objetividad y solidaridad; pero para ello habría que generalizar el seguro obligatorio. El modelo más imitable en nuestro Derecho podría ser el Seguro Obligatorio de vehículos de motor.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Conforme a la idea de que la mejor ley no es la más perfecta, sino la más obedecible, la Ley General de Protección del Medio Ambiente habría que contemplarla como la primera fase de un ambicioso programa de introducción en la sociedad española de un Derecho ambiental real y efectivamente vivido. En este orden podría estar en situación similar —aunque con un mayor grado de experiencia y mentalización social— a la que estuvo en sus primeros años de vigencia la Ley del Suelo. Se trata de superar una etapa de desusos e incumplimientos, propiciada por un ordenamiento caótico y una Administración descoordinada, para entrar en otra de disciplina y eficacia que implante las normas en la realidad social, y todo ello evitando el desapoderamiento del Estado para la función nacional de garantía de aquellos valores, bienes y derechos que la Constitución quiere que no estén expuestos a tratamientos particularistas y contrarios al principio de igualdad de trato de todos los españoles.

ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL BASICA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 45 de la Constitución ha introducido, con notoria novedad en nuestro ordenamiento jurídico y aun dentro del Derecho constitucional comparado, las bases constitucionales de un Derecho ambiental. La legislación española vigente está integrada por disposiciones sectoriales de diverso rango y adolece de escasez de armonía y coordinación, pero sobre todo de la carencia de una Ley general ordenadora que realice la función de cabeza de ese grupo normativo, inevitablemente disperso y variado. Estas circunstancias están en íntima relación con un fenómeno de descoordinación interadministrativa e interorgánica, que resta eficacia a los impulsos de la acción administrativa para prevenir el desuso, las contradicciones y, a veces, la obsolescencia, en la aplicación de las normas. La falta de conexión entre la planificación económica, la ordenación del territorio y el urbanismo, y la protección medioambiental ha ocasionado también graves consecuencias. La conveniencia de preparar una «Ley General para la Defensa del Medio Ambiente» fue realizada por la exposición de motivos de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre protección del ambiente atmosférico; pero, por las razones que apuntaba, el Gobierno consideró más aconsejable «adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales». En aquellas circunstancias se concebía la Ley General como un Código sustantivo del medio ambiente. («La defensa del paisaje, la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y las plagas forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos, la defensa de las zonas verdes y espacios libres, la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas residenciales, la congestión del tráfico urbano, la lucha contra el ruido y tantos otros, no son sino aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas, y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone».)

La evolución posterior de los acontecimientos permite afirmar que entonces, como ahora, no sería aconsejable intentar la elaboración de un tal Código sustantivo: la diversidad de los elementos que integran el medio y la desigualdad de trato técnico, económico y social que exige su protección, hacen ineludible realizar la ordenación sustantiva mediante la técnica de dis-

posiciones sectoriales. Sin embargo, ya entonces y, más aún, ahora se observa la necesidad de promulgar una Ley General con una primera misión armonizadora de las cuestiones comunes al grupo normativo y coordinadora con otros grupos de normas —señaladamente las de ordenación del territorio y urbanismo y las de ordenación y planificación económica—; y con otras misiones igualmente prioritarias en orden a desarrollar y garantizar la realización del contenido de esas bases constitucionales contenidas en el artículo 45 de la Constitución, dado que el artículo 149,1, 23.º, de la misma atribuye a la competencia exclusiva del Estado «la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». El artículo 148,1,9.º, permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sólo sobre «la *gestión* en materia de protección del medio ambiente». Y, conforme al artículo 137, el ámbito de la autonomía local, en éste como en todas las materias, deberán determinarlas las leyes estatales en función de «la gestión de sus respectivos intereses» (de los Municipios y Provincias). La Ley General viene, pues, exigida por razones de técnica-jurídica, pero también por razones sustantivas de desarrollo de la Constitución. A las ya apuntadas hay que añadir la extraordinaria cautela que requiere en materia de protección medioambiental la aplicación del principio de igualdad, consagrado como valor esencial del ordenamiento jurídico de España, impuesto a los poderes públicos y especificado como igualdad de trato en derechos y obligaciones y de establecimiento y libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español, en los artículos 1,9,2.º y 139 de la Constitución. Baste recordar que la garantía de esa igualdad de trato es la base de los programas sobre medio ambiente de la Comunidad Económica Europea, lo que evidencia que en esta materia el principio de supranacionalidad y, en el interior de cada miembro, el principio de estatalidad priman sobre el principio de territorialidad, tanto en sus expresiones federales como regionales. Precisamente en atención a la decidida política española de integración en las Comunidades Europeas esta Ley contempla la conveniencia de aproximar la recepción del Derecho comunitario sobre protección del medio ambiente, y a tal efecto ordena que la elaboración de las normas sectoriales y la interpretación se inspiren en los criterios, principios y objetivos de la normativa comunitaria, cuya consulta debe acreditarse en las exposiciones de motivos. La Ley se estructura en seis títulos. El título preliminar delimita el objeto de la Ley, ofrece una descripción instrumental de los elementos que integran el medio ambiente, señala su función respecto de las leyes sectoriales como integrantes de la legislación básica del Estado, fija los principios básicos y los objetivos de la política ambiental y establece el conjunto de disposiciones técnicas que debe aprobar el Gobierno, principalmente un nomenclátor de conceptos y cuestiones técnicas, la relación de sustancias y actividades absolutamente prohibidas, las actividades de gran incidencia ambiental, las de amplia prestación comunitaria y las determinaciones mínimas a utilizar en los planes y estudios de impacto ambiental. Dentro de este mismo título merecen una mención especial los principios generales que, recogidos en el artículo 4, pretenden inspirar e informar la protección del medio ambiente en nuestro país. Tales principios se formulan a partir de las declaraciones contenidas en la Constitución, relativas al derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; a la existencia, constitucionalmente garantizada, de una función pública dirigida con carácter preventivo a defender el medio ambiente y a proteger la calidad de la vida, así como a garantizar

su restauración y mejora; a la exigencia de armonizar el desarrollo económico, basado en el ejercicio de derechos fundamentales, con la protección de los recursos naturales, bienes de carácter limitado, cuya utilización ha de estar sometida a un régimen de control administrativo; y, en último término, a la solidaridad colectiva, valor social que se incorpora con el objetivo de promover la colaboración y la participación de la sociedad, así como de modular el reparto de las cargas, especialmente financieras, de la acción protectora y restauradora del medio ambiente.

Junto a los principios que se derivan directamente de las declaraciones de la Constitución, el precepto citado contempla, asimismo, otros que aparecen recogidos con carácter fundamental en los programas y actuaciones de organismos e instituciones de carácter internacional de los que forma parte España (ONU, OCDE, etc.) o respecto de los cuales tiene solicitada su adhesión, como es el caso de las Comunidades Europeas. Así, pueden destacarse el que alude a la prioridad de la programación de acciones preventivas de protección frente a la aplicación de medidas correctoras, siempre difíciles e insatisfactorias por el carácter irreparable que encierran los daños ecológicos; por otra parte, el que consagra la coordinación de la protección del medio ambiente con la planificación económica y la ordenación del territorio, promoviéndose el tratamiento conjunto de aspectos que tradicionalmente se han planteado por separado con los efectos conocidos de ineficacia y dispersión de esfuerzos. Asimismo, aunque con las modulaciones previstas en el capítulo 1.º del título IV, se considera de gran importancia el establecimiento de una acción de fomento de los poderes públicos dirigida a incentivar la mejora de los niveles de calidad del medio ambiente a partir de cómo aparecen definidas por la legislación vigente en cada momento. Por último, la enumeración de los principios básicos se cierra con un llamamiento a la cooperación internacional para buscar soluciones comunes a los problemas ambientales y de conservación de los recursos naturales. En los artículos 5, 6 y 7 se fijan principios generales que adquieren más amplio desarrollo en otros títulos de la Ley.

El título primero regula la Organización administrativa en base a los principios de unidad de gestión, cooperación y coordinación. Se crea la Comisión Superior del Medio Ambiente, previendo su integración en el Consejo previsto en el artículo 131,2, de la Constitución, y asignándole funciones consultivas y de asesoramiento y asistencia. A través de esta Comisión, cuyo dictamen preceptivo es solicitado en asuntos de singular relieve, será posible conseguir una amplia participación social en la gestión y una base de cooperación interadministrativa absolutamente imprescindibles para la eficacia de este sector de ordenamiento. La Ley es respetuosa con las que regulan las competencias de la Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de determinar el conjunto de atribuciones directas que, con carácter general, deben confiarse a los Municipios como expresión de ámbito de su autonomía, propiciando además las delegaciones.

La organización de la Administración Central del Estado se basa en el órgano que determine el Gobierno para asumir la coordinación de la gestión de la protección del medio ambiente. No se excluye la posibilidad de que persistan las competencias administrativas atribuidas a distintos Departamentos ministeriales u organismos autónomos; pero se ordena la atribución a un solo órgano de la gestión más relevante para preparar la alta misión de dirección e impulso reservada al Gobierno. En las actuales circunstancias no se estima necesaria la creación de un ministerio *ad hoc* para el Medio Am-

biente, sin perjuicio de que el Gobierno confíe esa gestión coordinadora y preparatoria a algunos de los actuales Ministerios que reúnan competencias más relevantes en la materia.

Finalmente, se da amplia acogida a la participación social y se consagra la acción popular para la impugnación de las infracciones. A la planificación de la protección del medio ambiente se dedica el título II. La Ley parte del mandato de que todo tipo de plan, sea económico, de ordenación del territorio o urbanístico, debe establecer al menos unas directrices sobre la protección del medio ambiente. Aparte de confiar la regulación del uso de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y sustancias de efectos similares, le atribuye la reglamentación de las determinaciones sustantivas y estándares que deben respetar los planes y los sistemas de cálculo del aprovechamiento medio de que, según sus características medioambientales, sean susceptibles áreas, zonas o enclaves. Se trata de un trasplante de la técnica del aprovechamiento medio introducida en la Ley de 2 de mayo de 1975, de reforma de la Ley del Suelo, aunque requiere una adaptación en base a los parámetros técnicos de medición de la tolerancia de la naturaleza según las condiciones tópicas.

Especial relieve otorga la Ley a los Planes específicos de protección medioambiental que, por vez primera, introduce en el Derecho español. Dichos Planes pueden ser de cuatro tipos: Planes de Impacto Ambiental de Area, Planes de Reforma de la Protección Ambiental, Programas de Adaptación y Planes Especiales de Protección Ambiental. Al hábil manejo táctico de cada uno de ellos, según sus específicas finalidades, se confía la integración de una de las lagunas más significativas en la legislación hasta ahora en vigor. Entre las novedades que el sistema ofrece, debe destacarse el método de elaboración de los Planes porque quiere asegurar su efectividad con el aumento de la participación social, especialmente al dar entrada en los Planes de Reforma a los convenios con el sector privado como método de ejecución. La regla general en la aprobación de los Planes es reservarla a las Comunidades Autónomas; sin embargo, se confía la fase de elaboración a los Municipios. Ante la eventualidad nada extraña de que existan Planes que afecten a varios Municipios, Provincias o a diferentes Comunidades Autónomas, el artículo 29 regula reglas de competencias garantizadoras, previendo en ciertos supuestos la intervención de la Administración Central del Estado.

En el título III se contiene el régimen común de las técnicas jurídicas de protección medioambiental, cuyo desenvolvimiento ha de adecuarse a los principios básicos de la presente Ley, las exigencias de la economía general y la planificación.

Se destaca el deber de las Administraciones Públicas competentes de establecer y mantener actualizados Inventarios de bienes y recursos, Registros de las diversas utilidades de los mismos, así como Mapas ecológicos. En esta materia la Comisión Superior del Medio Ambiente tiene asignada una importante función armonizadora y de coordinación.

La exigencia de autorización administrativa previa se reserva con carácter general para las actividades cuyo establecimiento o realización represente una gran incidencia ambiental, regulándose en esta materia el ejercicio y efectos del derecho de consulta a la Administración y el procedimiento a seguir para el otorgamiento de dichas autorizaciones, en el que es de resaltar el amplio marco de participación social que en el mismo se establece y la subordinación expresa de la técnica del silencio administrativo al cumplimiento de la legalidad vigente. Por otro lado, respecto a los supuestos de inobservancia de las normas reguladoras del régimen de estas autorizaciones,

se dictan normas concretas para el restablecimiento de la legalidad medio ambiental.

Dentro del presente título se adoptan también medidas protectoras en relación con los contratos y concesiones administrativas que recaigan sobre actividades con incidencia ambiental; en tal sentido, se establece el deber de incluir en los respectivos pliegos de condiciones determinaciones de calidad mínimas para la protección del medio ambiente, las cuales podrán ser mejoradas por los licitadores en orden a la adjudicación del contrato. Al propio tiempo se acoge en esta materia la denominada cláusula de progreso, en cuanto al deber que asumen los titulares de autorizaciones, concesiones y contratos administrativos, de incorporar en las instalaciones los avances técnicos homologados, en los casos de insuficiencia manifiesta de medios técnicos para mantener los límites de contaminación establecidos por las normas y planes vigentes en cada momento. Finalmente, para los supuestos de concurrencia de peticiones de autorización o concesión de actividades contaminadoras, se sujeta su otorgamiento a un orden de preferencia en aras del interés público.

La Ley institucionaliza los estudios de impacto, generalizando dicha técnica en relación con las actividades que representan una gran incidencia ambiental. Se detallan pormenorizadamente las determinaciones del contenido de los mismos y el procedimiento para su aprobación, debiendo destacarse en tal sentido la importante misión a desarrollar por los Colegios profesionales y los Centros homologados de estudios de contaminación medio ambiental.

En cuanto a las técnicas de vigilancia e inspección, se recogen algunos de los instrumentos jurídicos existentes ya en las disposiciones sectoriales de protección del medio ambiente, prestando una particular atención a la actividad de inspección promovida por denuncias y al deber que asumen las Administraciones Públicas competentes de aprobar y ejecutar programas anuales de inspección en orden a la protección general y permanente del medio ambiente.

El título IV, sobre el fomento y la financiación, se inicia con un capítulo dedicado a enumerar y regular las medidas que se habilitan para la financiación de las distintas acciones dirigidas a la protección del medio ambiente. En líneas generales, se pueden distinguir dos géneros de medidas: unas destinadas a la financiación de actuaciones públicas, entre las que cabe citar el establecimiento de contribuciones especiales y de tasas, y otras destinadas a la financiación de actuaciones privadas, reguladas todas dentro del régimen de la acción de fomento de los poderes públicos.

La acción de fomento parte del principio, reconocido y formulado en otro lugar de la Ley, de quien contamina paga, debiendo por tanto todo foco contaminante asumir los gastos necesarios para el establecimiento y mantenimiento de las medidas anticontaminación exigidas por las leyes. De aquí que ningún organismo público pueda financiar con cargo a sus presupuestos el cumplimiento de dichas normas.

Sin embargo, a partir de este principio, es posible y además conveniente la institucionalización de un régimen de colaboración económica de los Poderes Públicos, sin perjuicio de la que con carácter técnico prevean las leyes sectoriales, con la iniciativa privada para la consecución de una serie de objetivos que desbordan el marco estricto de los deberes legales. Estos objetivos persiguen, la mayoría de los citados, una mejora, por encima de los límites fijados por las leyes, de los niveles de calidad del medio ambiente,

lo cual podrá traducirse en la celebración de diversas formas de concierto o de convenios con los Poderes Públicos, o tratarse del sometimiento a normas más estrictas, como sucede con las que con carácter adicional aprueben, en su caso, las Comunidades Autónomas en uso de la autorización contenida en el artículo 149,1,23.º de la Constitución.

Para incentivar la consecución de tales objetivos se prevén hasta siete tipos diferentes de beneficios, preferentemente de carácter económico, que constituyen el régimen de fomento más completo de los actualmente en vigor en nuestro Derecho, y cuya distribución en relación con cada objetivo en concreto se encomienda a las leyes sectoriales. Asimismo, es misión de estas disposiciones la determinación de las condiciones en que cada beneficio de los previstos por esta Ley será aplicable, de los derechos y deberes de los beneficiarios, así como de una serie de aspectos específicos relativos al procedimiento de concesión, en orden al ejercicio de la potestad sancionadora, etc.

Las contribuciones especiales, en el marco de las previsiones de los planes de protección del medio ambiente, persiguen ser un medio para la financiación de obras o de servicios de saneamiento ambiental, cuyo establecimiento es voluntario para los poderes públicos, salvo en el caso de vertido de aguas residuales domiciliarias. La Ley define, siguiendo los criterios mantenidos por la legislación local en la materia, e incluso por la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas, los elementos que tipifican el tributo en orden al hecho imponible, a los sujetos pasivos, a la determinación de la base imponible, a los porcentajes de participación de los obligados por el tributo, así como a los criterios de distribución del importe del gasto que ocasiona el hecho imponible.

El capítulo tercero regula dos tipos de tasas que los poderes públicos podrán establecer. De un lado, la tasa por aprovechamiento especial de los recursos naturales mediante la emisión o vertido de sustancias contaminantes, cuyo objetivo fundamental consiste en incitar a los focos contaminantes a reducir, progresivamente, la contaminación de sus emisiones o vertidos. Las disposiciones sectoriales son las encargadas de determinar los supuestos en que será procedente el establecimiento de la tasa.

En segundo lugar, los poderes públicos podrán establecer tasas por prestación de servicios de saneamiento ambiental para la redistribución de los costos de su funcionamiento entre todos aquellos focos contaminantes que motiven su existencia u obtengan de ellos algún beneficio. Las disposiciones sectoriales serán las que determinarán, como en el caso anterior, los criterios que constituyan la base imponible, así como el tipo impositivo aplicable en cada supuesto.

Además de estos dos tipos de tasas destinadas a la financiación de actuaciones específicas de saneamiento ambiental, la Ley prevé la posibilidad de establecer tasas por prestación de servicios diversos, originados por el sujeto pasivo, como realización de estudios-informes, inspecciones, etc., así como por otorgamiento de licencias, aprobaciones de proyectos, etc.

El título finaliza con un capítulo dedicado a coordinar las previsiones de la Ley y de los planes de protección del medio ambiente que se aprueben con los Presupuestos de los Poderes Públicos. A este fin se establece, de cara a su elaboración y aprobación, la necesidad de que aquéllos contengan previsiones específicas para la financiación de las actuaciones que la Ley prevé que deben ser objeto de estímulo económico, o para la ejecución de los planes en vigor.

Con un sentido garantizador se establecen unos porcentajes que obligatoriamente deberán observar los Presupuestos de los Poderes Públicos en la esfera de su respectiva competencia, lo cual no impide que éstos puedan superar dichas previsiones.

El título V comprende los aspectos más relevantes de Derecho garantizador: infracciones, sanciones, responsabilidades y seguro. Siendo cuestiones que presentan aspectos de más eficaz regulación a nivel de las leyes sectoriales, según las concretas circunstancias de las incidencias ambientales que ellas específicamente ordenan, tienen, sin embargo, perfiles comunes que reclaman el tratamiento unitario y clarificante de la Ley General. En este sentido, se señalan criterios para la tipificación de infracciones y cuantificación de sanciones, se contempla la concurrencia de tipificaciones en la legislación urbanística y medioambiental, y se ordena un procedimiento sancionador común más adaptado a las circunstancias de este tipo de infracciones. Se introduce el principio de responsabilidad objetiva y seguro obligatorio. La Ley sigue en este punto el modelo que ofrece la larga y fructífera experiencia del Seguro Obligatorio de Vehículos de Motor, llegando a confiar la gestión del nuevo seguro al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, como asegurador directo de las actividades del sector público y suplente para los supuestos de carencia o invigencia de seguro en actividades de particulares. El nuevo Seguro Obligatorio de Riesgos de la Contaminación tiende a proteger, en primer término, el medio natural dañado, debiendo estructurarse como seguro de abstracta cobertura de necesidad en función de sumas aseguradas, teniendo en cuenta el potencial riesgo de las unidades productivas o sustancias utilizadas en el foco contaminante. En lo que exceda del ámbito de cobertura del seguro procederá la reclamación en el procedimiento judicial correspondiente (civil o contencioso-administrativo, según los casos). Pero si el hecho hubiese originado actuaciones penales, y hubiera sobreseimiento, podrá el juez dictar el correspondiente auto con valor de título ejecutivo.

En cuanto a la responsabilidad penal, la Ley se remite a las leyes sectoriales, por entender que en ellas es más factible llegar a una tipificación de los delitos ecológicos conforme a las exigencias de los criterios de una adecuada política criminal.

Dada la necesidad de contar con las disposiciones técnicas instrumentales que la Ley confía a la reglamentación del Gobierno, se atiende a esta circunstancia para establecer la entrada en vigor, pero garantizando si pasare un año la posibilidad de iniciativa de las Comunidades Autónomas mediante reglamentaciones provisionales.

TITULO PRELIMINAR

OBJETO Y PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1

1. Es objeto de la presente Ley General, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149,1,23, de la Constitución, el desarrollo del artículo 45 de ésta, la determinación de los criterios básicos que han de informar las normas de carácter sectorial para la defensa, conservación, restauración y mejora del medio ambiente, y la coordinación

de la protección del mismo con la planificación económica, la ordenación del territorio y el urbanismo.

2. Constituirá la legislación básica sobre medio ambiente la presente Ley, así como la legislación del Estado reguladora de la protección de los distintos sectores que la integran. Estas normas garantizarán en todo caso el respeto al principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, prohibiendo la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución.
3. Las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas de desarrollo de la legislación estatal y adicionales de protección, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, en función de las peculiaridades propias de sus territorios y especialmente de las que se deriven del hecho insular.
4. La presente Ley rige en todo el territorio nacional hasta donde se ejerza la soberanía del Estado español. Las distintas demarcaciones de las entidades en que se organice territorialmente el Estado, determinarán el ámbito de aplicación de las disposiciones y actos que dicten, dentro de sus respectivas competencias, en desarrollo o ejecución de esta Ley General.

Artículo 2

A los efectos de garantizar la utilización racional, su adecuación al desarrollo de la persona y la calidad de vida, integran el medio ambiente de manera interrelacionada:

- a) El medio físico, constituido por la tierra, suelo y subsuelo, atmósfera, aguas continentales y marítimas, costas, playas, plataforma continental y zona económica, flora y fauna, espacios naturales continentales, submarinos o subterráneos y en general todos los bienes que forman parte de la biosfera.
- b) El medio humano, constituido por el entorno sociocultural del hombre, el patrimonio histórico artístico y los asentamientos humanos, urbanos y rurales.

Artículo 3

1. La elaboración de anteproyectos de Ley y de disposiciones reglamentarias que afecten a la protección del medio ambiente se inspirará en los programas y normas aprobados por la Comunidad Económica Europea. En todo caso, además de los informes que correspondan, será preceptiva la consulta sobre el derecho comunitario vigente en cada materia.
2. Las normas relativas a la protección del medio ambiente se interpretarán de conformidad con los principios, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley y de acuerdo con las normas comu-

nitarias que inspiraron la elaboración de aquéllas. A este fin, en sus respectivas exposiciones de motivos se determinarán con precisión estas normas.

Artículo 4

Los principios básicos que regirán la protección del medio ambiente y que constituirán los objetivos de la política ambiental son:

- a) El mantenimiento de un equilibrio ecológico adecuado para el desarrollo de la persona, teniendo en cuenta la interdependencia de los bienes que integran el medio ambiente y las interacciones entre éstos y el hombre, así como la potencial regeneración de la naturaleza.
- b) La preferencia de la protección de los recursos naturales sobre su libre explotación económica, el aprovechamiento ordenado sobre su utilización indiscriminada y su regeneración frente a la consolidación de su deterioro.
- c) La aplicación del principio de solidaridad colectiva con vistas a lograr la colaboración de la sociedad y la coordinación de los poderes públicos en la protección y conservación del medio ambiente, así como garantizar un equitativo reparto de las cargas que se deriven.
- d) La inclusión de los aspectos ambientales en la ordenación del territorio, en la planificación de infraestructuras y en las diversas acciones y programas de desarrollo económico.
- e) La programación de acciones preventivas de protección que reduzcan la necesidad de la aplicación de las medidas correctoras.
- f) La cooperación con los otros Estados especialmente dentro del marco de los Organismos Internacionales, para buscar soluciones comunes a los problemas ambientales y conservación de los recursos naturales.
- g) El fomento de actuaciones dirigidas a regenerar los recursos naturales, estimulando especialmente la recuperación de residuos.

Artículo 5

1. Las Administraciones Públicas cuidarán también de que las actividades realizadas dentro de su territorio no causen daño al medio ambiente situado fuera del mismo, observando siempre un comportamiento favorable al interés general.
2. El establecimiento de actividades de amplia prestación comunitaria que tengan una gran incidencia ambiental en el territorio donde estén ubicadas constituirá un criterio de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre.

Artículo 6

1. Las leyes regularán la utilización racional de los recursos naturales con el fin de garantizar el derecho de todos a disfrutar del medio ambiente.
2. Los poderes públicos controlarán el ejercicio de este derecho previniendo la contaminación y el deterioro de los bienes y recursos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente.
3. Las infracciones al medio ambiente serán delimitadas en las normas de carácter sectorial mediante los objetivos de calidad o los niveles de tolerancia que correspondan en cada caso, en función de las peculiaridades del medio afectado.

Artículo 7

1. Los gastos originados por el cumplimiento de los deberes legales de prevención y eliminación de los deterioros ambientales corresponden al titular de la actividad que los genere y constituirán uno de los componentes de los costos de producción. Dichos gastos incluirán los de aseguramiento de la responsabilidad por los daños que se pudieran ocasionar.
2. Los poderes públicos incluirán en las tarifas correspondientes a la prestación de los servicios públicos los costos de prevención y, en su caso, de depuración o saneamiento del deterioro que produzcan en su funcionamiento.
3. En las concesiones y autorizaciones administrativas se determinarán las medidas específicas de protección del medio ambiente que exija la naturaleza de la actividad, sin perjuicio de las generales que deban adoptarse.
4. En los casos de contaminación total o parcialmente producida por una pluralidad indeterminada de focos contaminantes, los poderes públicos podrán acordar, sin perjuicio de los controles pertinentes, el establecimiento de contribuciones especiales o tasas para la financiación de los costos de las medidas de saneamiento ambiental, en los términos previstos en el título IV de esta Ley.

Artículo 8

1. En los casos en que en las disposiciones sobre protección del medio ambiente se defina cualquier concepto o cuestión técnica en términos precisos, la interpretación de dichas normas se hará conforme a los preceptos generales de interpretación de las normas jurídicas.
2. Cuando las disposiciones de protección medioambiental no definan en términos precisos conceptos o cuestiones técnicas, su interpretación se efectuará con arreglo a los criterios técnicos, económicos, sociales y culturales que se prueben como más coherentes con la naturaleza de la materia.

3. El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de competencia más específica en la protección medioambiental, deberá aprobar por Decreto un nomenclátor en el que se definan los conceptos y cuestiones técnicas a fin de interpretar cualquier norma reguladora de la protección del medio ambiente, determinando asimismo las sustancias y actividades absolutamente prohibidas, así como las determinaciones mínimas a utilizar en los planes de ordenación del territorio y medio ambiente y en los proyectos y estudios de impacto ambiental. Igualmente, en atención a los factores coyunturales, el Gobierno determinará las actividades de amplia prestación comunitaria y las de gran incidencia ambiental, a los efectos de su especial tratamiento con medidas de fomento o de control. Dichas determinaciones se inspirarán de conformidad con lo establecido en el artículo 3 en el derecho aplicable en la Comunidad Económica Europea y en las directrices establecidas por los Organismos Internacionales de los que forme parte España.

TITULO PRIMERO

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 9

1. La organización administrativa del medio ambiente se basará en el principio de unidad de gestión en cada una de las Administraciones competentes, y en las de cooperación y coordinación entre todas ellas.
2. Para la efectividad de los principios de cooperación y coordinación, las Administraciones Públicas podrán constituir mancomunidades y consorcios, así como celebrar convenios entre sí y con los sectores sociales y económicos interesados.

Artículo 10

En virtud del principio de auxilio administrativo, todos los funcionarios o agentes de la autoridad, ya sean de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales, quedan obligados a colaborar entre sí para el mejor cumplimiento de la policía ambiental.

Artículo 11

Se crea la Comisión Superior del Medio Ambiente que se integrará en el Consejo, previsto en el artículo 131,2, de la Constitución. Forma-

rán parte de la Comisión los representantes de la Administración Central del Estado, de los sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, y del Consejo de las Corporaciones Locales de España que reglamentariamente se determinen; también los representantes de las Comunidades Autónomas y de las provincias que no pertenezcan a ninguna de ellas. La Comisión elaborará un reglamento de régimen interior que será aprobado por el Gobierno.

Artículo 12

Corresponderá a la Comisión Superior del Medio Ambiente:

- a) Conocer de cuantos asuntos de medio ambiente tengan un planteamiento adecuado a nivel de Estado o requieran para su resolución de la colaboración de los órganos de la Administración Central con los de las Comunidades Autónomas. En todo caso informará los proyectos de normas básicas y normas adicionales de protección del medio ambiente y los planes que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- b) Dictaminar y prestar colaboración y asistencia en cuantas cuestiones le encomienden el Gobierno o las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente.
- c) Recabar de los órganos administrativos competentes los informes que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- d) Recomendar a las Administraciones competentes las líneas de actuación más idóneas para resolver los asuntos que superen el ámbito regional.
- e) Proponer, y en su caso informar, la celebración de convenios de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado y de aquéllas entre sí para la protección del medio ambiente.
- f) Realizar el seguimiento de la ejecución de la legislación vigente.
- g) Organizar un centro de documentación.
- h) Aquellas otras funciones que, a propuesta de la Comisión o a iniciativa del Gobierno, se le encomienden para coordinar la gestión de la protección del medio ambiente a nivel nacional.
- i) Las demás funciones previstas en esta Ley.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANIZACION Y COMPETENCIAS

Sección 1.ª

Competencias administrativas

Artículo 13

1. La Administración Central del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales tienen competencia en la gestión de la protección del medio ambiente.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

2. Las competencias de la Administración Central del Estado son las contenidas en la presente Ley y en las disposiciones sectoriales a que se refiere el artículo 1, párrafo 2.º, de la misma.
3. Las competencias de las Comunidades Autónomas se regirán por lo dispuesto en la presente Ley y en sus respectivos Estatutos.
4. Las Corporaciones Locales, para la gestión de sus respectivos intereses, ejercerán sus competencias de acuerdo con la legislación básica de Administración Local y de protección del medio ambiente, disposiciones de las Comunidades Autónomas que las desarrollen y, en su caso, en las condiciones que determinen los acuerdos de delegación.

Artículo 14

1. La Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar la gestión de sus competencias de protección del medio ambiente en las Corporaciones Locales de su territorio. El acuerdo de delegación fijará los medios, condiciones y el procedimiento de control para el ejercicio de la competencia.
2. El acuerdo de delegación podrá atribuir además la facultad de promulgar Ordenanzas que regulen los aspectos locales específicos de su entorno en relación con las competencias delegadas.

Artículo 15

Corresponderá en todo caso a los Municipios:

- a) La iniciación de los procedimientos de autorización y de Estudios de Impacto Ambiental de actividades que se instalen en sus términos, elevando a la Comunidad Autónoma o, en caso de que tenga atribuida la aprobación, a la Provincia; la documentación recibida con el informe de la Corporación. Si las actividades afectasen a más de un término municipal, la iniciación corresponderá al Municipio que determinen los interesados, debiendo éste dar traslado a los restantes afectados antes de elevar el expediente a la Administración autorizante para que incorpore los informes de todos los Municipios afectados.
- b) La ordenación del tráfico de vehículos y el establecimiento de zonas peatonales precisas para mejorar la calidad del aire en las zonas urbanas, así como la propuesta para la imposición de los tipos de combustible a utilizar en focos fijos de combustión.
- c) Proponer la declaración de zona contaminada o de situación de emergencia, de conformidad con las disposiciones sectoriales.
- d) Elaborar los planes de protección del medio ambiente y aprobar los Programas de Adaptación en los términos previstos en el artículo 33 de esta Ley.
- e) La vigilancia de los focos contaminantes, conforme al artículo 57 de esta Ley, levantando actas de denuncia, que gozarán de la pre-

CRONICA ADMINISTRATIVA

sunción de veracidad salvo prueba en contrario, y elevarlas a los órganos competentes para instruir el procedimiento sancionador correspondiente.

- f) Establecer servicios de vigilancia y previsión de la calidad ambiental, en coordinación con las redes nacionales o regionales.
- g) Elaborar inventarios, registros y mapas en los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 16

Corresponde a las Comunidades Autónomas o, en caso de delegación, a las provincias la instrucción y resolución de los procedimientos de autorización, los de aprobación de estudios de impacto ambiental y los de carácter sancionador, además de la aprobación de los planes, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de esta Ley.

Sección 2.ª

Organización de la Administración Central del Estado

Artículo 17

1. En el ámbito de competencias atribuidas a la Administración Central del Estado, el Gobierno dirigirá e impulsará la acción administrativa, y determinará el órgano que a nivel superior asumirá la coordinación de la gestión de la protección del medio ambiente.
2. Corresponderá a este Organismo:
 - a) Unificar la acción de protección ambiental de la Administración del Estado, coordinando las actuaciones de las unidades cualquiera que sea el Departamento del que dependan.
 - b) Elaborar las directrices de política ambiental y de los planes de protección, proponiendo su aprobación al Gobierno.
 - c) Proponer al Gobierno las medidas precisas para llevar a cabo la política ambiental, elaborando el nomenclátor, la relación de sustancias y actividades prohibidas, las determinaciones y estándares a observar en los planes, la relación de actividades de amplia prestación comunitaria y las de gran incidencia ambiental, previstas en el artículo 8,3, de esta Ley.
 - d) Prestar colaboración y asistencia a los órganos administrativos para la protección ambiental de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.
 - e) Tramitar los procedimientos de autorización aprobación de estudios de impacto ambiental y de planes cuando las actividades o áreas afectadas excedan del territorio de una Comunidad Autónoma, sometiéndolos a la decisión del Gobierno.
 - f) Gestionar la red nacional de vigilancia y previsión de la contaminación y fijar las condiciones para la coordinación de las redes regionales y locales.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

- g) Proponer al Gobierno las medidas necesarias sobre protección del medio ambiente, en los supuestos previstos en el artículo 12 de la Ley 4/1981, de 1 de junio.
- h) Cuantas otras cuestiones le encomiende el Gobierno o le atribuyan las leyes sectoriales.

CAPITULO TERCERO

COLABORACION SOCIAL

Artículo 18

1. Los sindicatos y las organizaciones empresariales, profesionales, económicas y culturales, podrán colaborar en la actuación de los poderes públicos mediante su participación en el proceso de elaboración de disposiciones y acuerdos en materia ambiental a nivel nacional, a través de la Comisión Superior del Medio Ambiente, y en el regional a través de los órganos consultivos que al efecto se creen, sin perjuicio de la observancia del trámite de audiencia que se establezca con carácter general para las disposiciones administrativas en desarrollo del artículo 105, a), de la Constitución, y conforme a lo dispuesto en esta Ley sobre elaboración de los Planes y Estudios de Impacto Ambiental.
2. Para garantizar la eficacia del principio de acción preventiva, las entidades que gestionen actividades de gran incidencia ambiental, así como las que impliquen una gran prestación comunitaria, actuarán como colaboradoras de los poderes públicos. Las Administraciones Públicas podrán delegarles cometidos específicos atendiendo a las características de las áreas afectadas o a las que concurran en sus propias instalaciones. En tal caso, el acuerdo de delegación podrá incluir los incentivos y ayudas precisas.
3. Será pública la acción para impugnar en vía administrativa y jurisdiccional las infracciones de las normas y planes sobre protección del medio ambiente.

TITULO SEGUNDO

LA PLANIFICACION DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

CAPITULO PRIMERO

NORMAS GENERALES

Artículo 19

1. Las directrices relativas a las previsiones de protección del medio ambiente se establecerán en todas las modalidades de planificación económica, de ordenación del territorio y de urbanismo, cualquiera que fuere la Entidad que los apruebe y la legislación por la que se

- rijan. Las de los planes especiales y de ámbito territorial menor respetarán las establecidas en los generales y de ámbito territorial superior, y éstas las determinadas en la planificación general de la actividad económica.
2. Las directrices contenidas en los planes atenderán al establecimiento de las condiciones más adecuadas para que la ubicación de las actividades potencialmente contaminadoras sea la menos lesiva al medio ambiente.

Artículo 20

Corresponde a la Administración Central del Estado la reglamentación en todo el territorio nacional sobre:

1. El uso de fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y sustancias similares que puedan afectar a la salud humana, la fauna o la flora, alterar la calidad o capacidad productiva de los suelos, así como la calidad de las aguas.
2. Las determinaciones sustantivas y los estándares generales mínimos que deben respetar los planes en los contenidos de los mismos que se refieran a la protección del medio ambiente.
3. La determinación de sistemas de cálculo del aprovechamiento medio que para el establecimiento de actividades potencialmente contaminadoras permitan las condiciones de la naturaleza en áreas, zonas o enclaves, teniendo en cuenta sus peculiares características, grado de tolerancia y facilidad de regeneración, con o sin el empleo de medios artificiales.

Artículo 21

1. Las Comunidades Autónomas podrán exigir niveles de tolerancia más estrictos que los establecidos con carácter general en la legislación básica de protección del medio ambiente, en zonas determinadas, cuando estén justificados en función de las características especiales de deterioro ambiental que concurran en las mismas. En tal supuesto, las normas adicionales de protección deberán ser informadas por la Comisión Superior del Medio Ambiente, conforme a lo establecido en el artículo 12, a), de esta Ley.
2. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, se arbitrarán medidas complementarias de fomento a fin de asegurar un trato de igualdad a las diversas actividades y a todos los ciudadanos en el territorio del Estado y garantizar el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Artículo 22

Las directrices, determinaciones y estándares establecidos en los planes territoriales y en los específicos de protección medioambiental vincu-

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

larán a los particulares y a todas las Administraciones Públicas con competencia en el territorio ordenado. A falta de otras previsiones más específicas, los planes tendrán el efecto de coordinar todas las acciones de las entidades públicas en dicho territorio.

CAPITULO SEGUNDO

PLANES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Artículo 23

1. En desarrollo de los planes territoriales, podrán elaborarse planes específicos de protección del medio ambiente en relación con áreas o bienes determinados.
2. La planificación específica de protección medioambiental se desarrollará en Planes de Impacto Ambiental de Area, Planes de Reforma de la Protección Ambiental, Programas de Adaptación y Planes Especiales de Protección Ambiental.

Artículo 24

1. Los Planes de Impacto Ambiental de Area tienen por objeto desarrollar las directrices de protección medioambiental contenidas en los Planes Territoriales, mediante la aplicación detallada de las determinaciones sustantivas y los estándares mínimos o, en su caso, los niveles fijados por la C.A. en las zonas que, por la concurrencia proyectada o actual de focos contaminantes, constituyan una unidad básica de conveniente ordenación.
2. Los Planes de Impacto Ambiental de Area han de contener las siguientes previsiones:
 - a) Fijación del aprovechamiento medio del área para el establecimiento de actividades potencialmente contaminadoras, con la delimitación de los porcentajes reservados a los servicios generales y a las actividades de gran prestación comunitaria y la de los usos prohibidos.
 - b) Sistemas generales de depuración, características, trazado y ubicación de los mismos, con determinación del porcentaje de incidencia del costo en función del aprovechamiento medio del área.
 - c) Características y niveles de prestación que deben alcanzar los elementos naturales reservados para el equilibrio ecológico del área y el recreo y expansión de sus habitantes.
 - d) Las medidas de protección a adoptar para la defensa de los monumentos, demás bienes culturales del área y las bellezas naturales.
 - e) Las medidas preventivas sanitarias a adoptar en el área.
 - f) Determinación de los periodos de su revisión y programa de las etapas de actuación.

3. Los Planes de Impacto Ambiental de Area se desarrollarán en los siguientes documentos:
 - a) Memoria justificativa de la ordenación y de sus determinaciones.
 - b) Mapa ecológico del área.
 - c) Estudio determinativo del aprovechamiento medio.
 - d) Planos de proyecto.
 - e) Estudio económico financiero.
 - f) Estudio prospectivo sobre la viabilidad socioeconómica del plan y sobre su funcionalidad.

Artículo 25

1. Los Planes de Reforma de la Protección Ambiental tienen por objeto establecer las acciones públicas y privadas necesarias para adecuar las condiciones medioambientales ya existentes en todo o parte de un área a las directrices, determinaciones y estándares establecidos en los Planes de Impacto Ambiental del Area, así como ordenar, autónomamente, a falta de éstos, la protección del medio ambiente en zonas o enclaves donde la concurrencia de focos o cualquier alteración del medio natural hayan desequilibrado notoriamente las condiciones ambientales existentes al tiempo de autorizarse las actividades contaminadoras.
2. Los Planes de Reforma de la Protección Ambiental han de contener las siguientes previsiones:
 - a) Fijación de los objetivos a alcanzar para obtener el equilibrio de las condiciones medioambientales conforme a las determinaciones establecidas en el Plan de Impacto Ambiental de Area; o a falta de éste, señalamiento de las mismas en los aspectos a que se refiere el artículo 24, párrafo segundo.
 - b) Especificación de las medidas aplicables con distinción entre las comunes y las particulares por sectores del área, por clases de actividades, por niveles de tecnología, anticontaminadora aplicables; y, en caso de estricta necesidad, determinación de las actividades a reducir o suprimir, con el señalamiento de un orden de prioridades.
 - c) Programa de las etapas de actuación y determinación de los períodos de vigencia y revisión.
 - d) Bases de los convenios a concertar con las entidades y particulares afectados por la reforma, con indicación de los medios de fomento aplicables.
 - e) Programación de los controles específicos para analizar la evolución de las condiciones del medio en la zona afectada y fijación de estructura y cometidos de la comisión de seguimiento de la ejecución del plan.
3. Los Planes de Reforma de la Protección Ambiental se desarrollarán en los siguientes documentos:
 - a) Memoria justificativa de la reforma.
 - b) Inventario de las actividades y recursos naturales; y si no existiera Plan de Impacto Ambiental de Area, mapa ecológico.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

- c) Estudio determinativo de las alteraciones y desequilibrios de las condiciones ambientales en función del aprovechamiento medio previsto o determinable.
- d) Cuadro motivado de las medidas generales y particulares.
- e) Estudio económico financiero.
- f) Ordenanzas reguladoras de convenios, funcionamiento de la comisión de seguimiento u otras necesarias para la ejecución del plan.

Artículo 26

- 1. Los Programas de Adaptación tienen por objeto determinar las condiciones de ejecución de las nuevas medidas de protección establecidas en planes o en disposiciones sectoriales, ya sea en relación a concretos focos contaminantes, ya sea en relación con modalidades de tipos de actividad o usos.
- 2. No se procederá a la revisión de los planes mientras no se acredite la insuficiencia de la incorporación de nuevas medidas de protección a través de los programas de adaptación.
- 3. Los programas de adaptación no podrán introducir alteraciones en el planeamiento para cuya ejecución vienen ordenados. Cuando no existiere plan de ordenación medioambiental podrán aprobarse programas de adaptación subordinados en su vigencia a lo que dispongan los planes o disposiciones posteriores.

Artículo 27

- 1. En desarrollo de las previsiones contenidas en los planes urbanísticos y en los de protección medioambiental, deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales para la protección del paisaje, depuración y saneamiento, conservación de bellezas naturales, protección de la flora y de la fauna, huertas, cultivos y espacios forestales, protección de monumentos, recintos y conjuntos artísticos y cualesquiera otras finalidades análogas.
- 2. Los planes especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo de los planes urbanísticos o de protección medioambiental correspondientes y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes.
- 3. Tendrán la consideración de planes especiales los que, en cumplimiento de disposiciones sectoriales, ordenen la utilización racional de los recursos naturales.

CAPITULO TERCERO

ELABORACION, APROBACION Y VIGENCIA DE LOS PLANES

Artículo 28

Los organismos públicos competentes podrán recabar de cuantas entidades públicas o privadas y de los particulares cuantos documentos o informaciones sean necesarios para la elaboración de los planes.

Artículo 29

1. La elaboración de los planes de protección del medio ambiente corresponderá a los municipios, si no afectaren fuera de sus términos, y a las provincias si afectando a varios municipios o comarcas no trascendieran más allá del término provincial. En otro caso, corresponderá la elaboración de los planes a la Comunidad Autónoma o a la provincia en que ella delegue, con indicación de la participación que hayan de tener las otras provincias afectadas.
2. Cuando los planes afectaren a más de una Comunidad Autónoma y no consiguieran celebrar convenio entre ellas en orden a su elaboración, ésta corresponderá a la Administración Central del Estado. Del mismo modo se procederá si la Comisión Superior del Medio Ambiente lo recomendara en su informe.

Artículo 30

1. La elaboración de los Planes de Impacto Ambiental de Area se iniciará con el nombramiento de una comisión de expertos previa audiencia de las universidades, institutos especializados, corporaciones y colegios profesionales constituidos en el territorio. En dicha comisión se integrarán los funcionarios técnicos que designe la propia Administración competente para la elaboración.
2. Elaborado el plan, se expondrá a información pública para que, en término de treinta días, puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por corporaciones, asociaciones y particulares, pudiendo designar un facultativo a los efectos previstos en el párrafo siguiente.
3. Si la Comisión de Expertos observase fundadas discrepancias entre su estudio y las propuestas o alternativas presentadas, podrán proponer a la Administración la constitución de una Junta de Elaboración del Plan, que quedaría integrada en número igual por representantes de la Comisión de Expertos y de los que designen entre ellos los facultativos presentados por los interesados, bajo la presidencia de la autoridad administrativa que se designe al efecto. La Junta elevará sus conclusiones en el plazo de un mes.
4. El organismo o corporación encargado de la elaboración del plan, a la vista de las propuestas recibidas de la Comisión de Expertos o, en su caso, de la Junta, procederá a la aprobación inicial del Plan y lo someterá a información pública por período de un mes.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

5. Informadas las alegaciones que se reciban, y efectuadas las correcciones que procedan, el organismo o corporación procederá a la aprobación provisional del plan, elevándolo a la Administración competente para su aprobación.

Artículo 31

La elaboración de los Planes de Reforma de la Protección Ambiental y de los Planes Especiales seguirá los mismos trámites establecidos en el artículo anterior, con las siguientes modificaciones:

- a) Los interesados podrán referir además sus sugerencias o alternativas a las bases de los convenios especificando las prestaciones que estarían dispuestos a realizar, programas que podrían cumplir, incentivos que estimarén precisos y medidas de colaboración con la Administración en orden a la reforma y al control de su seguimiento.
- b) Para la elaboración de Planes Especiales podrá sustituirse la Comisión de Expertos por la convocatoria de un concurso de proyectos, integrándose aquélla con los autores del estudio que resultare elegido por el Jurado que designe la Administración.

Artículo 32

1. La elaboración de programas de adaptación podrá hacerse de oficio o a instancia de los interesados. A tal efecto los municipios señalarán un plazo para la presentación de los proyectos de programas en función de la complejidad de los mismos; los interesados que no los hubiesen presentado se someterán a los que elaboren los servicios técnicos de la Administración.
2. Presentado el programa de adaptación, el interesado quedará obligado desde entonces al cumplimiento del mismo.
3. Informados los proyectos de programa por los servicios técnicos, se someterán a su aprobación definitiva.

Artículo 33

1. Corresponde a las Comunidades Autónomas, o en su caso, por delegación a las provincias, la aprobación definitiva de los Planes de Protección del Medio Ambiente, a excepción de los programas de adaptación, cuya aprobación se atribuye a los municipios.
2. En los supuestos previstos en el párrafo segundo del artículo 29, la aprobación de los planes corresponderá a la Administración Central del Estado.

Artículo 34

1. La vigencia de los Planes de Impacto Ambiental de Area y de los Planes Especiales será indefinida. La de los Planes de Reforma de

CRONICA ADMINISTRATIVA

- la Protección Ambiental y la de los programas de adaptación será la que se determine en los mismos.
2. Cuando por la magnitud de las alteraciones producidas y por los avances tecnológicos disponibles se manifestara la insuficiencia de los planes y programas, se procederá a la revisión de los mismos. Se considerarán alteraciones determinantes de la urgencia de la revisión la escasez de reserva del aprovechamiento medio del área y la concurrencia excepcional de proyectos de estudios de impacto ambiental y de solicitudes de autorizaciones.
 3. El acuerdo que ordene la revisión del plan establecerá los plazos y condiciones en los que quedarán restringida o suspendida la aprobación de estudios de impacto ambiental y de licencias.

TITULO TERCERO

DISPOSICIONES SECTORIALES Y TECNICAS DE PROTECCION MEDIOAMBIENTAL

CAPITULO PRIMERO

LAS DISPOSICIONES SECTORIALES

Artículo 35

La presente Ley general conforme determina el artículo primero constituye la norma básica y armonizadora del conjunto de disposiciones sectoriales referentes a la protección del medio ambiente. La aprobación de disposiciones medioambientales, así como su interpretación y aplicación, se realizará de conformidad con los principios y criterios establecidos en esta Ley general.

Artículo 36

1. Corresponde a las disposiciones sectoriales del Estado establecer, con carácter básico, las medidas preventivas, de vigilancia y de corrección necesarias, con el fin de regular el uso racional de los bienes de la naturaleza y culturales, así como las actividades que degradan el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

CAPITULO SEGUNDO

LAS TECNICAS DE PROTECCION MEDIOAMBIENTAL

Sección 1.º

Características generales

Artículo 37

La acción administrativa para la protección del medio ambiente se ejercerá de modo congruente y proporcional con los motivos y fines

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

que la justifican, adecuándose los medios a los principios básicos de la presente Ley, las exigencias de la economía general y la planificación.

Sección 2.ª

Inventarios, registros y mapas ecológicos

Artículo 38

1. El Estado y las Administraciones Públicas, dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales, deberán elaborar y mantener actualizados inventarios de bienes, recursos naturales y ecosistemas objeto de protección por la presente Ley.
2. La Comisión Superior del Medio Ambiente, por razones de eficacia y coordinación, fijará progresivamente criterios homogéneos y de armonización en materia de formación de estos inventarios, adecuándolos a los sistemas estadísticos de la Comunidad Económica Europea y a las normas contenidas en convenios internacionales suscritos por España.

Artículo 39

1. Las Administraciones Públicas competentes establecerán y mantendrán actualizados registros administrativos de los usos de los bienes y recursos naturales.
2. Los registros de usos deberán constatar las características de cada uno de ellos, el grado de incidencia ambiental, su localización y la relación de los titulares del mismo, así como también de forma global el conjunto de aprovechamientos a que están sujetos, en cada momento, los distintos bienes y recursos naturales.
3. La Administración Pública competente, de oficio o por denuncia, podrá promover expedientes de investigación sobre los usos de bienes y recursos inscritos en los respectivos Registros, al objeto de que las inscripciones respondan en todo momento a la realidad.

Artículo 40

1. La Administración del Estado y las Comunidades Autónomas colaborarán en la formación y permanente actualización de mapas ecológicos, en orden a perfeccionar y armonizar los instrumentos de información sobre el medio ambiente, en particular los relativos a suelo y meteorología, sin perjuicio de las competencias propias sobre los respectivos servicios.
2. Por la Comisión Superior del Medio Ambiente se determinará la relación de mapas ecológicos necesarios para la protección general del medio ambiente.

Sección 3.ª

Autorizaciones y concesiones

Artículo 41

1. Estarán sujetas a previa autorización todas aquellas actividades cuyo establecimiento o realización represente una gran incidencia ambiental y aquellas otras que, de acuerdo con las leyes sectoriales y disposiciones que las desarrollen, se establezcan en los respectivos planes de protección del medio ambiente.
2. En ningún caso las Corporaciones locales otorgarán licencias de obras sin que conste la autorización para el funcionamiento de estas actividades.

Artículo 42

1. La autorización se otorgará o denegará de conformidad con las determinaciones de esta Ley y de las disposiciones sectoriales que resulten aplicables, así como de los planes de protección y, en su caso, de las normas subsidiarias de protección medioambiental. Las resoluciones administrativas deberán ser motivadas y podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa y jurisdiccional.
2. Si fueran necesarias, la autorización señalará las condiciones particulares de protección a observar por la nueva actividad.

Artículo 43

Los interesados en actividades necesitadas de autorización podrán solicitar a la Administración competente información sobre el régimen de protección medioambiental aplicable a una zona o sector del territorio, en relación con la concreta actividad que se pretenda desarrollar. Las declaraciones administrativas que se produzcan vincularán a la Administración en cuanto se ajusten a la legislación y planes vigentes en el momento de la solicitud de la autorización, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa por los daños que se deriven de una información errónea o inexacta.

Artículo 44

1. Las solicitudes de autorización se resolverán con arreglo al siguiente procedimiento:
 - 1.º Se presentarán en el Registro General de la Administración competente, acompañándose el proyecto técnico, por triplicado, de las obras o instalaciones que en su caso se pretendan realizar.
 - 2.º En todo expediente de autorización se incorporarán los informes técnico y jurídico correspondientes, a cuyo efecto y en el plazo de cinco días siguientes a la fecha del registro se remitirá un duplicado a los órganos competentes de la entidad. Dichos informes deberán ser evacuados simultáneamente en el plazo

- de veinte días, transcurridos los cuales se entenderán informados favorablemente las solicitudes de autorización.
- 3.º Si resultaren deficiencias subsanables, se notificarán al petionario a fin de que pueda subsanarlas en el plazo de quince días, suspendiéndose durante dicho período el cómputo del plazo establecido en el párrafo anterior para la evacuación de informes.
 - 4.º El órgano al que corresponda la decisión del procedimiento acordará un período de información pública de un mes, durante el cual se podrán presentar reclamaciones relativas a aspectos técnicos o jurídicos del proyecto y actividad de que se trate, tanto por parte de particulares como de otras Administraciones Públicas, Sindicatos, Entidades corporativas, Asociaciones y Organos de representación colectiva que resulten afectados en sus bienes, derechos o en los fines e intereses que reglamentariamente tutelan. A tal efecto se anunciará dicho acuerdo en el «Boletín Oficial» de la respectiva Comunidad Autónoma, en su caso, y en el de la provincia afectada, así como en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de éstas, indicándose para su examen y consulta la oficina en que se encuentre depositado el referido proyecto.
 - 5.º Si transcurrieran seis meses a contar de la fecha en que la solicitud de autorización hubiere ingresado en el Registro General de la entidad administrativa competente, con la prórroga del período de subsanación de deficiencias, en su caso, sin que hubiere notificado resolución expresa, quedará otorgada la correspondiente autorización por silencio administrativo.
2. En ningún caso se entenderán adquiridas por el silencio administrativo autorizaciones en contra de las prescripciones de esta Ley, disposiciones sectoriales y planes de protección del medio ambiente vigente o, en su defecto, normas subsidiarias de protección medioambiental.

Artículo 45

1. Cuando se realicen actividades sin la correspondiente autorización o sin ajustarse a las condiciones señaladas, se dispondrá por la autoridad administrativa competente la suspensión inmediata de aquéllas.
2. En tales casos el interesado, en el plazo de dos meses, deberá solicitar la correspondiente autorización o ajustar el desenvolvimiento de su actividad a las condiciones técnicas establecidas en la autorización otorgada.
3. Transcurrido dicho plazo sin haberse solicitado la expresada autorización o sin haberse ajustado la actividad a las condiciones señaladas, la autoridad competente acordará la clausura del establecimiento y procederá a impedir definitivamente los usos a que diere lugar. De igual manera procederá si la autorización fuera denegada por ser otorgamiento contrario a las normas o planes vigentes. De haberse producido daños, la Administración podrá exigir del interesado el resarcimiento de los mismos, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Artículo 46

1. En los supuestos de actividades amparadas en autorizaciones que infrinjan el ordenamiento o planes de protección medioambiental, los órganos competentes de la Administración autorizante podrán anularla de oficio, de conformidad con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.
2. La procedencia de indemnizaciones por causa de anulación de autorizaciones en vía administrativa o jurisdiccional se determinará conforme a las disposiciones que regulan con carácter general la responsabilidad de la Administración. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Artículo 47

Tratándose de actividades autorizadas en base a circunstancias diferentes a las posteriormente sobrevenidas, la Administración autorizante, previa audiencia del titular de la actividad, dispondrá las condiciones técnicas o medidas correctoras necesarias para adecuar el contenido de la autorización a las nuevas exigencias de protección del medio ambiente, con aplicación de lo establecido en el artículo 61.

Artículo 48

En los contratos administrativos y en todos los supuestos de actividades necesitadas de concesión administrativa de conformidad con las disposiciones vigentes, y en función de su incidencia ambiental, se establecerán en los respectivos pliegos de condiciones determinaciones de calidad mínimas para la protección del medio ambiente afectado, con la indicación de poder ser mejoradas por las ofertas de los licitadores, fijando asimismo el grado de preferencia que dichas mejoras puedan adquirir en el acto de adjudicación.

Artículo 49

1. Los titulares de autorizaciones, concesiones y contratos administrativos asumirán el deber de incorporar en sus instalaciones los avances técnicos homologados, de conformidad con las disposiciones de la Administración del Estado y los convenios internacionales suscritos por España, cuando se aprecie una insuficiencia de los medios que utilicen para mantener los niveles de contaminación en los límites establecidos en las normas y planes vigentes.
2. La exigencia de incorporar nuevos avances técnicos para conseguir superiores niveles de calidad ambiental determinará el establecimiento de un programa de medidas de auxilio adecuadas a la inversión que comporten.

Artículo 50

1. En los supuestos de concurrencia de peticiones de autorizaciones y concesiones de actividades contaminadoras, su otorgamiento se sujetará al siguiente orden de preferencia:
 - a) Obras y servicios públicos de interés nacional, regional y local.
 - b) Actividades de gran prestación comunitaria.
 - c) Actividades industriales en general.
2. Dentro de cada categoría serán preferidos los proyectos que representen mayor utilidad social y económica, y en igualdad de circunstancias, los de menor consumo energético, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre conservación de la energía.

Sección 4.ª

Estudios de impacto ambiental

Artículo 51

La solicitud de autorizaciones o concesiones para la realización de actividades que representen una gran incidencia ambiental requerirá la previa elaboración y aprobación de un estudio de impacto, salvo en los casos en que dicha actividad esté prevista por su condición de gran prestación comunitaria u otra circunstancia, en los correspondientes planes de ordenación del territorio y ambientales o en el plan de impacto ambiental territorial previamente aprobado.

Artículo 52

1. Los estudios de impacto ambiental contendrán las siguientes determinaciones:
 - a) Descripción general del interés económico y social que protagoniza el proyecto presentado.
 - b) Análisis del entorno ambiental del lugar o zona elegida para la localización del proyecto o actividad.
 - c) Evaluación pormenorizada a medio y largo plazo de los efectos resultantes de la ejecución del proyecto, y en particular en relación con la salubridad pública, la comodidad del vecindario, el equilibrio biológico, el paisaje, la flora, la fauna y los recursos naturales y energéticos.
 - d) Razones medioambientales que justifican, frente a otros posibles, el proyecto presentado, así como las que concurren y avalan la elección del lugar o zona prevista para su ejecución.
 - e) Los compromisos y medidas adoptados por los responsables de las obras o actividades, a fin de reducir y compensar los perjuicios resultantes para el medio ambiente.
2. El Gobierno, a propuesta o previa audiencia de la Comisión Superior del Medio Ambiente, podrá ampliar el contenido obligatorio de los estudios de impacto ambiental, en relación con especiales categorías de obras y actividades.

Artículo 53

Las determinaciones exigidas para los estudios de impacto ambiental deberán estar avaladas por centros homologados de estudios de contaminación medioambiental, en los casos y materias reglamentariamente establecidos y, en su defecto, mediante certificaciones de facultativos con competencia en las respectivas áreas a que se refiere el contenido de las mismas, y visadas por el correspondiente colegio profesional, debiendo éste advertir de las infracciones que aprecie en los proyectos o certificaciones de sus colegiados.

Artículo 54

Los órganos de la Administración competente para autorizar la realización del proyecto podrán rechazar aquellos en los que existiera manifiesta contradicción con los planes medioambientales aprobados, con los planes de ordenación del territorio o urbanismo vigentes, o cuando el emplazamiento sea notoriamente contrario al orden de prioridades establecido para la protección del medio ambiente afectado.

Artículo 55

1. Admitido, en su caso, por la Administración competente, el estudio de impacto ambiental, se ordenará la publicidad del mismo en el «Boletín Oficial» de las Provincias y Comunidad Autónoma afectada, y en uno de los diarios de mayor difusión en la zona, abriéndose un período de información pública que no podrá ser inferior a un mes, e indicándose las dependencias de la Administración actuante en las cuales podrá consultarse el contenido del correspondiente estudio de impacto ambiental presentado. En todo caso, se notificará personalmente a los vecinos o propietarios inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto.
2. Durante el período de información pública se podrán presentar, en relación con la protección del medio ambiente afectado, otros proyectos alternativos, así como reclamaciones por parte de particulares, Administraciones Públicas, Sindicatos, Entidades corporativas, Asociaciones y Organos de representación colectiva que resulten afectados en sus bienes, derechos o en los fines e intereses que reglamentariamente tutelan.
3. En caso de concurrencia de proyecto, la prioridad entre los mismos se determinará conforme se señala en el artículo 50.

Artículo 56

1. Las resoluciones administrativas relativas a la aprobación o no de los estudios de impacto ambiental deberán ser motivadas y podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa y jurisdiccional.
2. Transcurridos seis meses desde la presentación del estudio de impacto ambiental, o en su caso desde la subsanación de las deficien-

cias, sin que la Administración competente haya dictado resolución expresa, se entenderá aprobado el mismo, salvo que no habiendo hecho uso la Administración de la facultad consagrada en el artículo 21, el proyecto incurriere en alguno de los supuestos de incumplimiento o infracción previsto en el mismo.

Sección 5.ª

Inspecciones

Artículo 57

1. Las Administraciones Públicas competentes para la gestión del medio ambiente, establecerán progresivamente dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales, redes de vigilancia y previsión de la calidad ambiental. Tales sistemas permanentes de vigilancia deberán integrarse en las respectivas redes nacionales.
2. En las zonas en que exista o se proyecte la instalación de reactores nucleares y centrales nucleoelectricas, el control de la calidad ambiental exigirá además el establecimiento de una red de alerta a la radiactividad.
3. Cuando la calidad del medio sobrepase los índices admisibles, se adoptará la declaración de zona contaminada o, en su caso, las actuaciones previstas para situaciones de emergencia.

Artículo 58

El Gobierno, de conformidad con las disposiciones sectoriales, derecho comunitario europeo y convenios internacionales suscritos por España, determinará los parámetros homogéneos de medición relativos a las técnicas de control aplicables para la protección del medio ambiente, conforme a lo previsto en el artículo 3.

Artículo 59

Las Administraciones Públicas que asuman la gestión de la protección del medio ambiente, realizarán de oficio o por denuncia las inspecciones y comprobaciones necesarias, al objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes. Asimismo aprobarán y ejecutarán programas anuales de inspección.

TITULO CUARTO

MEDIDAS DE FOMENTO Y FINANCIERAS

CAPITULO PRIMERO

ACCION DE FOMENTO

Artículo 60

1. Todo foco contaminante deberá asumir en sus costos de producción la instalación y mantenimiento de las medidas tendentes a mantener en los niveles legalmente exigibles la emisión de contaminantes producidos por su actividad.
2. Todo foco contaminante deberá contribuir al mantenimiento de los servicios de descontaminación y regeneración en función de los niveles de contaminación generada por sus actividades y de acuerdo con las normas reguladoras de los mismos.
3. Ningún organismo público financiará con cargo a sus presupuestos el cumplimiento por parte de los focos contaminantes de las obligaciones, limitaciones y deberes existentes en el momento de su instalación, salvo en los supuestos previstos en el artículo siguiente.

Artículo 61

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Corporaciones locales estimularán en el ámbito de sus respectivas competencias las siguientes actuaciones:
 - a) La adaptación de los focos contaminantes a las nuevas normas que se aprueben con posterioridad a su instalación o puesta en funcionamiento.
 - b) La sustitución de elementos técnicos por otros que permitan una reducción de la contaminación producida por debajo de los niveles legalmente exigibles.
 - c) La inclusión en regímenes de acción concertada que se aprueben por los poderes públicos para sectores, zonas o tipos de actividades, con el fin de reducir la contaminación existente.
 - d) La celebración de convenios con organismos públicos que se propongan, en el marco de la planificación del territorio o del medio ambiente, la consecución de objetivos previstos por los mismos.
 - e) El sometimiento a las medidas adicionales de protección que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea su ámbito.
 - f) El establecimiento y mantenimiento de servicios de descontaminación que no sean obligatorios por imperativo legal.
 - g) La realización de actividades de investigación, docencia y propaganda, de acuerdo con los programas aprobados por los organismos competentes.
 - h) Cuales otras establezcan las leyes sectoriales en su ámbito normativo.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

2. Los beneficios que podrán concederse para la realización de alguna de las actuaciones citadas son los siguientes:
 - a) Expropiación forzosa o establecimiento de servidumbres.
 - b) Reducción de hasta el 95 por 100 en los siguientes tributos:
 - Impuesto General sobre Tráfico de Empresas.
 - Derechos arancelarios e Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores.
 - c) Preferencia de acceso al crédito oficial.
 - d) Subvenciones de hasta un 30 por 100 del importe total de la inversión efectuada.
 - e) Libertad de amortización durante el primer quinquenio.
 - f) La consideración de gastos deducibles en el Impuesto sobre Sociedades o en el correspondiente a la Renta de las Personas Físicas hasta el 50 por 100 del importe real de la inversión en las condiciones que se fijen en las leyes sectoriales.
 - g) Indemnizaciones por traslado de instalaciones.
3. Las leyes sectoriales determinarán los beneficios que podrán otorgarse, y las condiciones en que éstos serán aplicables, para cada una de las actuaciones previstas en el artículo anterior, así como el conjunto de derechos y deberes de los beneficiarios de los mismos.

Artículo 62

1. Los beneficios se solicitarán en base a un proyecto técnico que explice las características y los elementos, así como los compromisos que se contraen para la reducción de la contaminación y mejora del medio ambiente afectado por cada foco contaminante, con determinación de que las emisiones de contaminantes que se pretenden reducir están sometidas a los límites legales vigentes.
2. El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo tramitará e informará las solicitudes de beneficios que se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en la forma y en los plazos que determinen las disposiciones sectoriales, los planes o las convocatorias de acciones concertadas, resolviendo definitivamente el Ministerio de Hacienda.
3. Ambos Ministerios, en el ámbito de su respectiva competencia, podrán inspeccionar y verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el beneficiario durante el tiempo que determinen las disposiciones reguladoras de cada beneficio.

Artículo 63

1. El incumplimiento por parte del beneficiario de las condiciones o compromisos contraídos dará lugar a la incoación de un expediente administrativo a fin de determinar las responsabilidades en que pudiera haber incurrido y, en su caso, las sanciones aplicables. Sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Hacienda respecto de las infracciones tributarias, los expedientes serán tramitados y resueltos por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de acuerdo

CRONICA ADMINISTRATIVA

con lo previsto en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2. Las sanciones que podrán imponerse de acuerdo con la gravedad del incumplimiento son:
 - a) Multa y apercibimiento.
 - b) Privación de las ayudas y beneficios concedidos.
 - c) Privación, con carácter retroactivo, de los mismos.
3. La multa se graduará de acuerdo con el costo económico ponderado que resultaría de corregir la contaminación producida por el incumplimiento en relación con la que se pretendía evitar.

CAPITULO SEGUNDO

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Artículo 64

Los poderes públicos podrán acordar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.4, la imposición de contribuciones especiales para la ejecución de obras o servicios previstos en los planes de protección del medio ambiente, en los casos de contaminación atmosférica producida por generadores de calor doméstico y por el tráfico urbano e interurbano. En todo caso, será obligatoria su imposición con los mismos requisitos por vertido de aguas residuales domiciliarias.

Artículo 65

1. Constituirá el hecho imponible de las contribuciones especiales la realización de obras y la instalación o mejora de servicios de saneamiento ambiental que se dirijan a corregir la contaminación acumulada periódicamente por una pluralidad indeterminada de focos contaminantes. La aplicación de contribuciones especiales podrá hacerse extensible al establecimiento, ampliación o mejora de estaciones medidoras de la contaminación cuando sean de funcionamiento complementario de las obras o servicios de saneamiento ambiental.
2. Las contribuciones especiales que se establezcan tenderán a compensar el gasto realizado para la realización del hecho imponible del tributo.

Artículo 66

1. Serán sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas físicas o jurídicas titulares de los focos contaminantes que generan el gasto para la realización de las obras o servicios de saneamiento ambiental.
2. Para una mejor liquidación del tributo tendrán la consideración de sustitutos del contribuyente las asociaciones y comunidades de propietarios constituidas al amparo de la Ley 49/1960, de 21 de julio.

Artículo 67

1. La base imponible de las contribuciones especiales se determinará en función del coste total presupuestado de las obras o de los servicios que se establezcan, amplíen o mejoren, sin que su importe pueda exceder en ningún caso de dicho coste, sin perjuicio de las rectificaciones que aquél sufra hasta la total terminación de éstos.
2. Las ordenanzas reguladoras de las contribuciones especiales determinarán los porcentajes de participación de los sujetos obligados por el tributo, no pudiendo exceder del 90 por 100 del coste total ni ser inferior al 50 por 100 del mismo, debiendo tenerse en cuenta para su determinación el carácter obligatorio o potestativo de aquéllas.
3. Los porcentajes de participación deberán ser los máximos autorizados en zonas o áreas calificadas, con arreglo a la legislación vigente, como de alta contaminación, debiendo aplicarse los porcentajes mínimos en otro caso, previo informe de los organismos técnicos competentes.

Artículo 68

1. El importe total de las contribuciones especiales se repartirá entre todos los sujetos obligados por el tributo con arreglo a las siguientes reglas:
 - a) En el supuesto de contaminación por vertido de aguas residuales domiciliarias se aplicará como módulo de reparto los metros cúbicos de agua consumida y facturada por término medio durante los doce meses anteriores.
 - b) En el supuesto de contaminación por tráfico de vehículos se aplicarán como módulos de reparto conjuntamente la potencia de los vehículos sometidos al impuesto de circulación, así como el tipo de combustible utilizado.
 - c) En el supuesto de contaminación por generadores de calor doméstico se aplicarán como módulos de reparto conjunta o aisladamente la superficie de las viviendas a las que sirve y el consumo medio de combustible durante los doce meses anteriores.
 - d) En los demás casos, las reglas de distribución de las contribuciones especiales atenderán con preferencia a los niveles de contaminación generados, al consumo de sustancias o de productos que la producen, a las características técnicas del foco emisor, así como a cuantos otros criterios permitan determinar el grado de participación en la contaminación producida.
2. Para una más eficaz recaudación de las contribuciones especiales podrá llevarse a cabo su liquidación conjuntamente con otros tributos que le sirvan de causa o presupuesto.

Artículo 69

En la forma que reglamentariamente se determine se podrán constituir asociaciones administrativas de contribuyentes.

Artículo 70

Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.

CAPITULO TERCERO

TASAS

Artículo 71

Los poderes públicos podrán establecer tasas que graven la utilización especial de los recursos naturales mediante la emisión o vertido de sustancias contaminantes, o se destinen a la financiación de servicios de saneamiento ambiental, siempre que, en este último caso, dicha prestación haya sido motivada por los obligados al pago u obtengan de su funcionamiento un beneficio.

Artículo 72

1. Las tasas por aprovechamiento especial tenderán a incitar a los focos contaminantes a reducir la contaminación de sus emisiones o vertidos, sin perjuicio de la observancia de los niveles máximos autorizados por las leyes.
2. Las disposiciones sectoriales determinarán los productos, su concentración o asociación con otros, así como los niveles de presencia en cada medio que determinarán el establecimiento de la tasa. Las tarifas deberán en todo caso ser decrecientes a partir de la reducción de los niveles de contaminación por cada foco.
3. El importe de las tasas recaudadas podrán afectarse, en los porcentajes que los presupuestos de cada entidad determinen, a la financiación de servicios de descontaminación establecida por los titulares de los focos contaminantes.

Artículo 73

1. Las tasas por prestación de servicios de saneamiento ambiental tenderán a redistribuir proporcionalmente los costos de su funcionamiento entre todos los focos contaminantes que motiven su existencia u obtengan de ellos un beneficio.
2. Las disposiciones sectoriales determinarán los productos, su concentración o asociación con otros, los niveles de presencia en cada medio, así como las características de las emisiones o vertidos de cada foco que constituirán la base imponible de la tasa.

Artículo 74

1. Las disposiciones sectoriales determinarán las dimensiones mínimas o las características técnicas de los focos contaminantes que sean sujetos pasivos de las tasas.

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

2. En el procedimiento de elaboración de las disposiciones y ordenanzas reguladoras de las tasas deberá, sin perjuicio del trámite de información pública, darse audiencia a los titulares de los focos contaminantes afectados o a sus representantes.

Artículo 75

Podrán establecerse, asimismo, tasas por la prestación de servicios a cargo de organismos o establecimientos de carácter público que impliquen la realización de estudios, inspecciones, verificación de instalaciones, control de emisiones o vertidos y análisis o pruebas de todo tipo, exigidas por las disposiciones sectoriales reguladoras del medio ambiente, las cuales determinarán los elementos básicos de la contribución. Se entenderán incluidas entre los hechos determinantes del cobro de las tasas las actividades conducentes al otorgamiento de licencias y aprobaciones de estudios de impacto ambiental.

Artículo 76

Tendrá la consideración de servicio municipal obligatorio para municipios capitales de provincia y de población superior a 50.000 habitantes, la recogida y eliminación de residuos sólidos urbanos a que hace referencia la Ley 42/1975, de 19 de noviembre. Las Diputaciones provinciales apoyarán con este fin la creación de mancomunidades de municipios que por sí mismos no puedan prestar este servicio.

CAPITULO CUARTO

MEDIDAS PRESUPUESTARIAS

Artículo 77

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y en su caso las Corporaciones locales, dentro del ámbito de su respectiva competencia, aprobarán las consignaciones presupuestarias necesarias para la financiación de las actuaciones previstas en el artículo 61.
2. Durante los primeros cinco años desde la entrada en vigor de la presente Ley, las consignaciones presupuestarias del Estado deberán observar los siguientes porcentajes de inversiones públicas para el cumplimiento de los objetivos previstos en la misma:
 - Año I ...
 - Año II ...
 - Año III ...
 - Año IV ...
 - Año V ...

Artículo 78

Los presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales deberán contener las consignaciones presupuestarias que sean requeridas, de acuerdo con sus previsiones económico-financieras, por los planes de protección del medio ambiente para su ejecución.

TITULO QUINTO

INFRACCIONES, SANCIONES, RESPONSABILIDADES
Y SEGURO OBLIGATORIO

CAPITULO PRIMERO

INFRACCIONES, SANCIONES Y PROCEDIMIENTO
Sección 1.ª

Infracciones y sanciones

Artículo 79

La violación de las prescripciones contenidas en esta Ley o en las leyes sectoriales, reglamentos, planes, programas y en las normas adicionales de protección del medio ambiente que promulguen las Comunidades Autónomas, tendrán la consideración de infracciones y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de reparar el daño causado, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores.

Artículo 80

1. Las leyes sectoriales serán de aplicación preferente para la determinación de las infracciones y sanciones en las materias objeto de su regulación, así como en cuanto a la autoridad competente para imponerlas y a las especialidades del procedimiento sancionador.
2. La graduación de las infracciones se realizará en función de la gravedad del hecho, del daño efectivamente producido y del beneficio obtenido por el infractor.
3. Reglamentariamente el Gobierno determinará la clasificación de las infracciones y sanciones para su aplicación en defecto de normas sectoriales específicas. Las sanciones se impondrán con independencia de que la Administración adopte las medidas tendentes a reparar, a costa del infractor, los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.
4. Si por la gravedad o reiteración de las infracciones la sanción a imponer fuera la de suspensión temporal o cese definitivo de la actividad con clausura de su establecimiento, será preceptivo el informe previo de la Comisión Superior del Medio Ambiente.

Artículo 81

1. Si un mismo hecho estuviera simultáneamente calificado como infracción en la legislación urbanística y en la legislación de protección del medio ambiente, se instruirá un expediente único, correspondiendo la resolución al órgano o autoridad de más jerarquía de las consideradas competentes en aquellas normas.
2. Para la imposición de sanciones se atenderá a la legislación en que sean más elevadas, considerándose además como agravante el efecto urbanístico o ambiental conexo, pudiendo incrementarse la sanción con multas del tercio al duplo del importe de los daños producidos, o de los beneficios obtenidos, si éstos fueran superiores a aquéllos.

Artículo 82

1. Cuando las sanciones consistan en multas se fijará un importe en función de los daños producidos o de los beneficios obtenidos de la infracción por el causante, si éstos fueran superiores a aquéllos.
2. En todo caso, el importe de las multas se destinará a los fines de mejora del medio ambiente.

Sección 2.ª

Procedimiento sancionador

Artículo 83

1. El procedimiento sancionador se iniciará de oficio o por denuncia, cuya comprobación se encomendará a los servicios de inspección de los municipios o, en caso de inexistencia o insuficiencia de los mismos, a los de la Comunidad Autónoma o de las provincias si tuvieren éstas atribuidas la competencia.
2. La inspección levantará acta de conformidad cuando el titular de la actividad se avenga a efectuar las correcciones propuestas para rectificar las irregularidades advertidas. Si se negare a ello, o se comprobare la existencia de una infracción consumada con daño al medio natural, se levantará acta de constancia de hechos, notificándola al presunto infractor y, en su caso, al denunciante, para que formulen alegaciones en el plazo de quince días.
3. El Ayuntamiento correspondiente, en el plazo de diez días, elevará el expediente iniciado a la Administración que hubiere otorgado la licencia a la actividad inspeccionada, acompañado de un informe adicional sobre el contenido de los escritos de alegaciones recibidos.
4. La Administración que otorgó la licencia nombrará un instructor que formulará el pliego de cargos, en el plazo de diez días, notificándolo al expedientado para que conteste en igual término.
5. Practicadas las pruebas o diligencias que procedan el instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente. La resolución definitiva se notificará al expedientado y a los denunciantes a los

- efectos de que puedan interponerse contra la misma los recursos pertinentes.
6. Las Comunidades Autónomas llevarán un registro de infracciones y sanciones definitivas impuestas.

CAPITULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD Y SEGURO OBLIGATORIO

Artículo 84

1. Los que, como consecuencia del funcionamiento de actividades potencialmente contaminadoras causaren daños al medio ambiente, están obligados a reparar el daño causado, salvo cuando se pruebe que el hecho se produjo por fuerza mayor extraña a la actividad misma.
2. No tendrá la consideración de fuerza mayor la rotura o avería mecánica ni las transformaciones de la materia hasta donde sea controlable por la tecnología disponible.

Artículo 85

Los que como consecuencia de una infracción de la legislación de protección del medio ambiente sufrieren daño o perjuicio, podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el resarcimiento o indemnización.

Artículo 86

1. Los titulares de actividades de gran incidencia ambiental están obligados a concertar un seguro para cubrir los riesgos de daño al medio ambiente. Las leyes sectoriales pueden imponer la exigencia de mayor cobertura específica al seguro obligatorio.
2. Se encomienda al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación la gestión y alta inspección del Seguro Obligatorio de Riesgos de la Contaminación, así como el aseguramiento directo de todas las actividades desarrolladas por organismos integrados en el sector público. En los supuestos de incumplimiento de la obligación de asegurar responderá el Fondo, con derecho de repetir contra los particulares titulares de la actividad dañosa.
3. Se autoriza al Gobierno para reglamentar el Seguro Obligatorio de Riesgos de la Contaminación, determinando su régimen, baremos de indemnizaciones y primas. Las sumas aseguradas se fijarán en función de las unidades de elementos productivos de cuyo funcionamiento pueda derivarse el daño.

Artículo 87

1. Los daños producidos por particulares a las personas y a las propiedades, en lo que excedan de los límites de cobertura del Seguro

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

Obligatorio, y los ocasionados por actividades que no estén sujetas a la obligación de asegurar, serán exigidos en el procedimiento judicial correspondiente.

2. El resarcimiento de los daños causados por el funcionamiento de las actividades contaminadoras de las Administraciones Públicas se exigirán por el procedimiento general para las responsabilidades administrativas.

Artículo 88

1. La responsabilidad penal en materia ambiental procederá en los supuestos que expresamente se establezcan en las leyes sectoriales correspondientes.
2. Si se acordara el sobreseimiento de las actuaciones penales, y los afectados por los daños no se hubieran reservado el ejercicio de la acción civil, el juez dictará auto que tendrá el carácter de título ejecutivo a los efectos de fijar las indemnizaciones que correspondan con cargo al Seguro Obligatorio.
3. En cuanto no se oponga a lo previsto en la presente Ley o en leyes sectoriales de protección del medio ambiente, serán aplicables las normas procesales establecidas en la legislación de uso y circulación de vehículos de motor, texto refundido de 21 de marzo de 1968.

DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA

1. La entrada en vigor de la presente Ley se producirá a los treinta días de la publicación en el «B. O. E.» de las relaciones de sustancias y actividades prohibidas, de actividades de gran incidencia ambiental y de amplia prestación comunitaria y de la reglamentación del Seguro Obligatorio.
2. La vigencia de los preceptos sobre planes específicos de protección del medio ambiente se iniciará al día siguiente de la publicación en el «B. O. E.» de las determinaciones y estándares a observar en aquéllos.
3. Si transcurriera más de un año sin que el Gobierno publicara los reglamentos citados en los párrafos anteriores, las Comunidades Autónomas podrán dictar disposiciones provisionales sobre la misma materia, iniciándose a los treinta días de su publicación la vigencia de esta Ley en el territorio de la Comunidad.

DISPOSICION TRANSITORIA SEGUNDA

En tanto no se adapten a la presente Ley, las actuales normas sectoriales continuarán en vigor en lo que no la contradigan, debiendo interpretarse con arreglo a los principios de ésta, que será en todo caso supletoria.

DISPOSICION TRANSITORIA TERCERA

1. Quienes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley vinieren ejerciendo actividades debidamente autorizadas, serán respetados en sus derechos adquiridos, sin perjuicio de la obligación de incorporar en las condiciones que en cada caso se determinen en un Plan de Reforma de la Protección del Medio Ambiente o en un Programa de Adaptación, según proceda, medidas correctoras en ejecución de las normas sectoriales, disfrutando a tal fin de los beneficios que se establezcan en las mismas.
2. En casos de extrema gravedad o en los que no sea técnicamente posible aplicar las medidas correctoras y, en consecuencia, fuese necesario suspender o trasladar la actividad, se indemnizará al titular de la misma con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, siendo preceptivo el informe previo de la Comisión Superior del Medio Ambiente.

DISPOSICION FINAL

Las modificaciones o derogaciones parciales de esta Ley general deberán establecer expresamente los preceptos afectados, así como los motivos que las determinan. En caso de duda, esta Ley se estimará de preferente aplicación por su carácter general y coordinador.

Alfonso PÉREZ MORENO
Pedro ESCRIBANO COLLADO
José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ