

2. VI Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo

Florenca, octubre de 1976

El tema del espacio urbano y el medio ambiente fue el motivo de discusión en el último Congreso celebrado por la Asociación italo-española de profesores de Derecho Administrativo.

La ponencia presentada en Florenca por los profesores españoles, a cargo de Martín Mateo, titulada "Tutela del medio ambiente en los centros urbanos con especial atención a la problemática de la protección de las ciudades históricas", juntamente con las comunicaciones de los profesores Pérez Moreno (Universidad de Sevilla), Carrasco Canals (Universidad Complutense de Madrid), Martín Rebollo (Universidad de Zaragoza), Salas Hernández (Universidad Autónoma de Barcelona) y Martínez Jiménez (Universidad Complutense de Madrid), fue contestada como ponencia por los profesores italianos Morbidelli y Stancanelli, de la Universidad de Florenca, además de la comunicación de D'Alessio (Universidad de Roma) y distintas intervenciones de especialistas italianos.

La tutela del medio ambiente en los centros urbanos fue el planteamiento general de la ponencia española, en la que se marcó el énfasis sobre el Derecho Ambiental, que supone diversos aspectos desde la conciencia ambiental hasta el ambiente como objeto del Derecho y las técnicas jurídicas relativas a dicha consideración. La tutela del medio ambiente urbano conduce a estudiar la posición de la Administración Local y su protagonismo en dicha actividad, existiendo una problemática peculiar en relación con las ciudades y los centros histórico-artísticos. Los agentes contaminantes, el agua como elemento de polución y otros contaminadores potenciales, en relación con los vertidos, en el ordenamiento español. Aspectos examinados en esta ponencia, incidiendo tanto en los mecanismos de control como en los sistemas de autorización para los vertidos y en la imposición de medidas correctoras en su caso.

La contaminación atmosférica, que aparece como agente en la civilización urbana, es otro aspecto que tuvo su consideración por parte de la ponencia española. El proceso emisión-inmisión, los focos emisores, los efectos de la contaminación en las ciudades históricas, así como las bases normativas del ordenamiento español y el control de aquellos focos de emisiones (industriales, domésticos, automóviles, etc.), fue otro punto considerado que se completó con el estudio del ruido y vibraciones en el intento de una definición de ruido, caracterización de las

vibraciones y efectos que se producen en la problemática jurídica y como consecuencia de esta forma perturbadora, que afecta no sólo al hombre, sino también a las ciudades. El dispositivo jurídico para la lucha contra el ruido es la consecuencia de este fenómeno y la articulación jurídica para prevenir esta amenaza tiene unas peculiaridades que deben atenderse al reglamentarse esta actividad. El factor ruido se maneja de dos formas, si bien distintas y complementarias: mediante una zonificación del ruido y condicionándose los usos del suelo en función del ruido. La delimitación de áreas donde los ruidos de fondo no pueden sobrepasar un determinado umbral, la fijación de estándares globales, en cuanto a ruidos de fondo se refiere, constituye una transposición a este sector ambiental de otras técnicas utilizadas en el control de la calidad del agua y del aire. El ruido como factor de ordenación territorial debe ser tenido en cuenta y, por tanto, antes de sancionar cualquier tipo de plan de urbanismo, hay que prever medidas de limitación que están en relación con el ruido (por ejemplo, la construcción en zonas inmediatas a un esquema viario importante, como el de las autopistas y otras vías de gran circulación). Los planes de urbanismo deben tener especificaciones de usos del suelo por zonas, en función de los niveles máximos de ruido permitido, para las actividades que en las mismas se pretendan implantar. La protección de los afectados en relación con el problema que origina el ruido fue el último epígrafe tratado por la ponencia española que proponía se implantase una política de insonorización de viviendas y otros locales, lo que podría realizarse a través de ordenanzas de edificación, cuyo control puede efectuarse en el momento del permiso para construir. Pero no solamente este tipo de medidas directas, sino de forma indirecta, por medio de estándares de insonorización que condicionan la ayuda estatal a la construcción de viviendas, o fomentando con ayudas o medidas fiscales esta política en materia de aislamiento sonoro.

La primera comunicación presentada por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, titulada "Medio ambiente histórico-artístico y actividad administrativa autorizante", debida a Pérez Moreno, planteó el problema, necesidad y urgencia de la protección del medio ambiente histórico, así como la actuación de la Administración Pública para evitar la agre-



sión, hoy día manifiesta, contra este medio ambiente histórico-artístico. La implantación del principio de superioridad del plan urbanístico vinculante, como instancia coordinadora de la legislación específica sobre el patrimonio histórico-artístico, en la Ley del Suelo, centró la atención de su autor en la comunicación aludida, ocupándose de diversos aspectos como los de la competencia estatal en la materia y desconcentración de dicha competencia, también la descoordinación de competencias en la Ley del Suelo en su versión de 1956, la jurisprudencia elaborada en función del principio "pro monumento" y el tema de la implantación del plan urbanístico vinculante, coordinador de competencias, en la recientemente reformada Ley del Suelo, finalizó este apartado de su disertación que se complementaba con aspectos particulares como el de la defectuosa regulación del procedimiento para el ejercicio de las competencias concurrentes, con especial consideración del problema del silencio administrativo positivo, que como técnica y referido al supuesto de las autorizaciones protectoras del medio ambiente histórico-artístico representan para el comunicante un caso límite. El ámbito de la fiscalización jurisdiccional de las licencias en las valoraciones estéticas e histórico-artísticas nos conduce a una serie de conceptos jurídicos indeterminados que es necesario deslindar claramente, examinando a continuación la labor jurisprudencial al respecto, marcando el énfasis en la importante sentencia de 6 de noviembre de 1973. Pérez Moreno concluye en sus consideraciones afirmando que la reforma de la Ley del Suelo ha supuesto un avance en el tratamiento coordinador de la legislación sobre el patrimonio histórico-artístico, que las deficiencias de las normas reguladoras del procedimiento todavía son patentes, que un deseable supuesto de descentralización regional, y en su caso provincial, debe darse en este supuesto, la corrección y acierto de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, negando la posibilidad de obtener por silencio administrativo positivo la autorización estatal, finalizando en conclusión con el estudio de las potestades atribuidas al Ministerio y a los municipios en materia de licencias, que no son discrecionales, sino regladas.

La intervención, facilitada como comunicación, por Carrasco Canals sobre el tema "Medio ambiente y espacios urbano versus patrimonio histórico-cultural urbanístico" representaba un trasunto y secuencia natural de la postura frente al tema mantenida por el autor en el número 3/75 de esta Revista en el artículo sobre "Ruptura y rehabilitación del Patrimonio Cultural y Urbanístico". En aquella ocasión se sintetiza en un intento conceptual y comprensivo, lo que representa el Patrimonio Cultural Urbanístico en estos momentos con una definición provisional, convenida y punto de partida para una instrumentación del tema, desde una perspectiva y proyecto con caracteres de novedad. Los temas y problemas planteados desde la mentalización

y concienciación sobre estos aspectos, las técnicas de fomento, la vinculación de la propiedad en el supuesto del patrimonio histórico-artístico, la tutela y el control sobre el mismo, la singularidad de una competencia concurrente, todo ello conduce a un intento de deslinde conceptual en el que se conviene para poder actuar sobre una plataforma que asiente las posibles vías y soluciones que necesitaban una previa conceptualización; sin racionalizar el tema era inviable la puesta en marcha de cualquier medida. En Florencia, y en el Congreso que estamos comentando, subraya Carrasco Canals enfáticamente los aspectos de defensa del patrimonio, pues la realidad, incluso en esta bella ciudad italiana, es el deterioro frente al cual estratégicamente se debía organizar una labor en reacción y defensa de los ataques notorios que afectan no sólo a la integridad, sino también al estado y situación actual de este acervo cultural. La degradación se produce desde los agentes puramente psicológicos a la intervención de agentes físicos. El abandono no es más que una actitud social. La destrucción total o parcial es la forma manifiesta y el resultado de la agresión. El uso, e indiscriminado abuso, para fines desviados envilecen el patrimonio y les desnaturalizan tanto en su ser como en sus fines y objetivos. La ideología, las costumbres y la moda pueden atentar al patrimonio cultural, pues el olvido, la ausencia de memoria, es una forma de agresión. Por supuesto, una actitud iconoclasta o un momento de confusión son formas claras y agresivas. Arbitrar una reacción, utilizar unos medios adecuados, instrumentar normativamente una actividad, problematizar las incidencias acontecidas es llegar, desde una perspectiva y concepto integral del patrimonio, a una meta que se convierte en punto de partida para una defensa en estrategia bien organizada y en resultados, posible y viable victoria que se fiabiliza si clarificamos conceptos y utilizamos medios idóneos proporcionados y adecuados.

Martín Rebollo presentó una comunicación titulada "Medio ambiente y responsabilidad de la Administración" en la que, después de introducir al auditorio en el tema refiriéndose a los problemas nacionales de España e Italia, hizo un planeamiento general del medio ambiente como bien cultural partiendo de un concepto de medio ambiente sobre un soporte geográfico e incluyendo referencias que hacen ampliar dicha conceptualización y encardinándose en lo que el Profesor Giannini denomina "bienes culturales". Las posibilidades que ofrece la responsabilidad patrimonial de la Administración, en relación con la contaminación, tanto en la legislación italiana como en la española, se configura en nuestro país como responsabilidad extracontractual de la Administración, que se objetiva y no depende de la existencia de culpa o negligencia por parte del agente productor del daño, sino que se hace en beneficio del dañado, y esto provoca que de la actuación normal o anormal de la Administración se deduzca una lesión imputable a la



misma. La intervención de la Administración en la industria, fenómeno reciente, los problemas que plantea esta intervención en orden a la responsabilidad, fue otro aspecto tratado por el comunicante, que finalizó la intervención con el estudio de la problemática de uno de los fenómenos más inquietantes de nuestros días, como es la conservación del medio ambiente en relación con la responsabilidad, aspecto patológico que debe cuidarse para conseguir y contribuir, por medio del derecho, a un pacífico desenvolvimiento, preservación y conservación que todos deseamos.

La comunicación presentada al Congreso de la Asociación italo-española por Salas Hernández bajo el título "Algunas reflexiones sobre el artículo 3.5 de la Ley de 22 de diciembre de 1972 sobre protección del ambiente atmosférico" se centra en el estudio de las limitadas competencias que las Corporaciones Locales tienen, a través de la Ley citada, sobre la protección del ambiente atmosférico. Los intereses defendibles y la protección, tal como se configuran en la Ley de 1972, se encomiendan casi en su totalidad a la Administración del Estado, y se sorprende el comunicante que una tendencia e iniciativa oficial democratizadora de las Entidades Locales, iniciada tímidamente en el Estatuto de Régimen Local, a través de la reciente Ley de Bases, no concuerda con la reducción de los poderes locales en materia de tal importancia y relevancia en el ámbito municipal. La aprobación de la Ley y el Reglamento de Protección del Medio Ambiente Atmosférico supone, en el artículo 3.4 de la Ley, que, respetados los niveles de inmisión establecidos y los de emisión aplicables, las licencias y autorizaciones que han de dar las Corporaciones como licencias municipales de apertura de establecimientos es una actividad vinculada, pues no pueden ser denegadas. La situación es grave pues existe la posibilidad de que una industria, a pesar de no respetar los niveles reglamentarios, puede establecerse en el término municipal de que se trate, aunque se oponga el Ayuntamiento, hipótesis prevista en el artículo 3.5 de la Ley 38/1972 de 22 de diciembre y en el Reglamento aprobado por Decreto 833/1975 de 6 de febrero, sobre contaminación atmosférica. El autor examina estos preceptos y llega a la conclusión de que una interpretación posible conduciría a situaciones prácticas indeseables, como la localización de una industria impuesta por el Gobierno, que, si bien tiene determinados requisitos y limitaciones, puede conllevar el evidente riesgo de que algunos municipios paguen los costes de un desarrollo económico sin obtener el correspondiente beneficio.

La comunicación presentada por Martínez Jiménez "Incidencia de la problemática del medio ambiente en los jardines artísticos. El caso de los parques y jardines del Patrimonio Nacional" se centraba, después de delimitar el objeto específico de la misma y su importancia, en

el estudio de lo que es el Patrimonio Nacional, entidad de derecho público creada por Ley de 7 de marzo de 1940. La degradación del medio ambiente en este supuesto, la coordinación administrativa para dar soluciones reales, son los puntos estudiados por el comunicante, que en 28 apartados centra su participación que va desde el estudio objetivo y real en el caso de los parques y jardines del Patrimonio Nacional, hasta proponer un programa de soluciones congruentes con la problemática planteada.

Los profesores italianos Morbidelli y Stanca-nelli actuaron como ponentes generales bajo el título de "La tutela del ambiente con particular referencia a los centros históricos". En primer lugar, hicieron algunas puntualizaciones en relación con el concepto de medio ambiente y sus derivados ambientales, examinando su incidencia en el ordenamiento jurídico y en la elaboración doctrinal, para pasar al estudio de la legislación italiana en materia de defensa del medio ambiente, ensayando un estudio integrado en el contexto legislativo de Italia, planteando diversos aspectos como el constitucional, el de la planificación urbanística, de la legislación regional, la nacional y los mecanismos empleados e instrumentados en un contexto urbanístico para situar su ponencia, de la que se ofreció un texto provisional a los asistentes, en los centros históricos, tanto en el contexto urbanístico como en los diversos ordenamientos que de manera cautelar o de tutela pretenden la conservación, restauración y evitar las alteraciones de los centros histórico-artísticos. Una documentada exposición de la situación a nivel local, sea regional, provincial o municipal, concluyó este interesante trabajo que ofrece una panorámica no sólo doctrinal, sino incluso del régimen jurídico vigente en Italia.

Después de diversas intervenciones orales de los profesores italianos al tema del Congreso, D'Alessio presentó una comunicación sobre "El centro histórico en la normativa de algunos recientes planes generales municipales en Italia". Los P. R. G. son examinados en la ordenación urbanística italiana en relación con los centros históricos y artísticos, marcando el énfasis en los estándares establecidos para la conservación de estos centros, que no son otros que los grados de protección de los edificios de notable valor histórico o de simple valor por sus elementos externos o internos, etc. Se examinan también los distintos sistemas y planes que protegen desde una perspectiva normativa los centros históricos italianos, estudiándose los distintos tipos de intervención y soluciones que en los diversos planes urbanísticos municipales se llevan a cabo, a través de caracterizaciones y tipologías, así como las distintas actuaciones pertinentes en cada supuesto.

El Congreso, que se había celebrado en la sede de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la Universidad de Florencia, fue clausurado por el Rector de la misma.