

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BOUAZZA ARIÑO, Omar: *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, 183 págs.

El presente trabajo constituye la tercera parte de una trilogía de libros que recorren la investigación llevada a cabo por Omar BOUAZZA ARIÑO sobre ordenación del territorio, medio ambiente y turismo —el primero de ellos es *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, y el segundo *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Barcelona, 2007—. En concreto, este libro reviste un especial interés para el jurista español porque, mediante un detallado análisis de la evolución de la política territorial británica, el autor está en realidad ofreciendo un modelo de gestión que resulta ser, según sus palabras, mucho más eficaz y sostenible que el nuestro.

El libro se divide en un estudio de la planificación territorial británica hasta la importante reforma de 2004 y desde entonces. El tratamiento del antiguo sistema se justifica como única forma de comprender la reforma operada por la *Planning and Compulsory Purchase Act* en dicho año, además de por su trascendencia e influencia dentro y fuera del continente europeo.

Antes y después de la citada reforma, la principal finalidad del sistema de planificación territorial británico es y ha sido garantizar la *sostenibilidad del modelo de desarrollo*, es decir, evitar que las decisiones en materia urbanística y territorial impidan a las futuras generaciones disfrutar del entorno en las mismas condiciones que las presentes. Dicha filosofía, que, confor-

me al autor, implica el reconocimiento de una suerte de función social-ambiental del suelo (pág. 23), estuvo explícitamente presente desde la *Public health Act* de 1875 y continúa vigente en la actualidad.

Es a partir de esta avanzada posición filosófica desde donde se arbitran políticas tales como la de los Cinturones Verdes, que en general evita con éxito la urbanización dispersa y descontrolada. La idea de una *ciudad-jardín sostenible* proviene del libro *Garden Cities of To-morrow*, de Ebenezer HOWARD, de 1902, quien a su vez fue influenciado en EE.UU. por las ideas del movimiento trascendentalista, particularmente las de Ralph Waldo EMERSON. Llama la atención que dichas ideas, en su día contraculturales y en todo momento de insistente modernidad, lleven ya un siglo implementándose (hasta cierto punto) en Gran Bretaña.

Otro importante ejemplo más de este enfoque dirigido a la sostenibilidad es la previsión de una evaluación de planes muy anterior a la exigible en la Comunidad Europea desde la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica 2001/42/CE, y también, conforme al autor, más razonable, al incluir como contenido de evaluación no sólo los impactos ambientales, sino también los efectos económicos, sociales y culturales, tratándose así de una verdadera *evaluación de sostenibilidad*, que convive hoy en día con la evaluación ambiental estratégica comunitaria, así como con una evaluación del impacto sanitario.

También, y en tiempos más recientes (2007), el Gobierno británico ha incluido la *lucha contra el cambio climático* como uno de los fines de la planificación territorial y urbanística, que puede contribuir a

ello promoviendo la construcción bioclimática y de edificios de oficinas de bajo consumo energético, situando los nuevos desarrollos urbanísticos en emplazamientos que impliquen la reducción de la necesidad de desplazamiento y fomentando los accesos peatonales y en bicicleta y los sistemas integrados de transporte.

Los anteriores ejemplos se enuncian sin ánimo exhaustivo, como detalles del contenido sustantivo del Derecho territorial británico que pueden llamar la atención por su carácter avanzado. Sin embargo, y hasta cierto punto, también puede atisbarse dicho carácter en la propia organización normativa y administrativa de la planificación territorial, la cual sigue un esquema racional, partiendo de leyes generales estatales y sectoriales y descendiendo a instrumentos de *soft law* y, posteriormente, a la planificación local de un modo jerárquico.

La Ley estatal hasta 2004 fue la *Town and Country Planning Act* de 1990, para Inglaterra y Gales, y su homóloga de 1997, para Escocia. Hoy en día rige la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004, cuyos efectos se comentan más abajo. Las citadas normas generales son concretadas por políticas nacionales y regionales en calidad de *soft law*. Dentro de esta categoría encontramos, en el ámbito nacional, Circulares, Libros Blancos y las llamadas *Planning Policy Guidance Notes (PPGs)*, de carácter sectorial, aprobadas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Transportes y las Regiones, normas que, pese a tener un carácter indicativo, terminan debiendo ser tenidas en cuenta, puesto que la mencionada Secretaría de Estado ostenta la potestad de revisar la conformidad de los planes urbanísticos locales (*Development Plans*) con la política territorial del país.

En cuanto a su contenido, las *Planning Policy Guidance Notes* buscan la consecución de diversos objetivos. Uno de ellos es *el principio de no duplicación*, que quiere decir que la legislación territorial y urbanística debe evitar perseguir objetivos ya previstos en otras normas. Junto a él, los otros tres principios vertebradores del sistema británico son *el desarrollo sostenible*, *el uso mixto del suelo* y *la estética* o diseño. Se busca, así, garantizar el acceso a servicios desde la misma zona residencial con

objeto de desincentivar el transporte privado, y ello se consigue evitando que el suelo se dedique a una única finalidad (uso mixto del suelo). Igualmente, se intenta que los desarrollos urbanísticos sigan una estética coherente con el entorno arquitectónico y natural de tal manera que el paisaje no se vea afectado, y ello incluye también incluso directrices sobre contaminación lumínica.

La reforma operada por la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 para Inglaterra y Gales viene motivada por la complejidad e inflexibilidad del sistema, lo cual afectaba, entre otras cosas, a las posibilidades de participación ciudadana. Se persigue, consecuentemente, mejorar y agilizar el sistema, crear transparencia y fomentar el desarrollo sostenible mediante la planificación integrada, así como reforzar lo social atendiendo a las demandas de las minorías étnicas (el sistema británico ya atendía tradicionalmente a otras minorías, ancianos, minusválidos...; ahora va a buscar atender mediante la planificación territorial a demandas de colectivos como los gitanos nómadas que viven en caravanas).

La reforma implica, en primer lugar, la sustitución de la *Town and Country Planning Act* de 1990 por la actual citada norma, y la revisión de las *Planning Policy Guidance Notes* con objeto de modificarlas o suprimirlas en caso que una determinada política sectorial se considere superflua (como ha sido el caso del turismo, que inmediatamente se tratará). Asimismo, las *Regional Planning Guidance*, ahora llamadas *Regional Spatial Strategies*, elaboradas por las Regiones, pasan de ser *soft law* a tener carácter de ley y ser vinculantes, lo cual no disminuye la preponderancia de los organismos de planificación de carácter estatal, al retener la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Transportes y las Regiones la potestad de revisar o revocar las *Regional Spatial Strategies*, potestad a la que ahora se añade, además, la de crear directamente los órganos de planificación regionales.

Omar BOUAZZA se detiene a analizar la política turística conforme a la antigua *Planning Policy Guidance 21 (PPG 21)*, relativa al turismo (págs. 52 y ss.), que refleja la importancia económica y el impacto ambiental de esta actividad. La sostenibili-

dad, eje de la política turística británica, trata de conseguirse mediante la participación ciudadana y la evaluación ambiental. Sin embargo, conforme al autor, el punto esencial que permite distinguir este sistema del español es que en Gran Bretaña la ordenación del turismo se integra en el mismo instrumento de planificación que también ordena el territorio y protege sus elementos especialmente valiosos. De esta forma, mediante un enfoque integrado y racional (ajeno a la práctica de planificación de nuestro país) resulta posible realizar un equilibrio entre todos esos intereses (pág. 62).

De hecho, la integración del turismo llegó a su máximo exponente cuando, en 2006, la PPG 21 fue suprimida y sustituida por una guía de buenas prácticas (*Good Practice Guide on Planning for Tourism*), al considerarse que el turismo y los ejes en los que se sustenta (sostenibilidad, accesibilidad y localización del desarrollo urbanístico) ya son tratados por otras PPGs y, por lo tanto, el turismo se integra hoy en el resto de políticas sectoriales, al igual que la planificación turística se ordena desde los instrumentos generales de planificación territorial y urbanística.

Otra de las importantes novedades que el Derecho territorial británico ha sufrido en los últimos años ha sido la entrada en juego del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, las cuales fueron asumidas en el Reino Unido por medio de la *Human Rights Act* de 1998 (debido al carácter dualista del sistema británico de relaciones entre el Derecho interno y el Derecho internacional). Esto supone que las autoridades urbanísticas deben interpretar y aplicar su propia normativa de planeamiento de acuerdo a los principios provenientes de dichos instrumentos internacionales, lo cual ha llevado en los últimos años a una fuerte litigiosidad en relación con los derechos a la propiedad, a un proceso equitativo y a la vida privada y familiar del CEDH (sobre el particular, y del mismo autor, *vid.* Omar BOUAZZA ARIÑO, «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en núm. 160 de esta REVISTA, enero-abril 2003, págs. 167-202).

Como conclusión tanto general como específica (sector turístico), puede extraerse de este libro que la efectividad del sistema británico se consigue fundamentalmente mediante la organización de un sistema integrado. Así, conforme a Omar BOUAZZA, en Gran Bretaña, por un lado, se busca en la planificación territorial una idea de sostenibilidad, que obliga a integrar diferentes sectores, como el turismo, en políticas territoriales generales (*integración sustantiva*), y, por otro lado, los planes regionales deben reflejar la política nacional y quedar plasmados en los instrumentos locales (*integración vertical*) y deben realizarse teniendo en cuenta los de las regiones vecinas, incluidas Escocia y Gales (*integración horizontal*).

Así pues, el territorio se percibe como lo que es: una unidad. Ello no es sino una manifestación más de los efectos transdisciplinares que va teniendo la moderna Teoría de Sistemas: la toma de conciencia en las diferentes ramas de las ciencias humanas de que el único modo de abordar el conocimiento y la gestión del mismo es mediante una visión conjunta de todas sus ramificaciones y puntos de conexión: se trata del enfoque integrado, que viene a rescindir la paulatina segmentación del pensamiento y la acción humanos a la que asistimos a partir del siglo XIX.

Todo lo anterior contrasta claramente con el desorden normativo de nuestro país, fruto de una forma de concebir la política territorial no sólo ineficiente, sino también anticuada, y, como indica el autor, producto de un sistema competencial que parece impedir la previsión de un sistema integrado donde el Estado asuma un papel coordinador —a ese respecto, *vid.* Omar BOUAZZA ARIÑO, *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006—, sistema al que apuntan las Estrategias Territoriales europeas y que a todas luces resulta necesario; así, dice Omar BOUAZZA que «únicamente considerando el territorio como un continuo se podrá alcanzar una visión realista e integrada del territorio, garantizando un desarrollo territorial equilibrado, desde el punto de vista económico, social, paisajístico (y ambiental en general) y cultural» (págs. 112-113).

El presente libro alcanza su propósito de explicar un complejo sistema y su reforma, centrándose específicamente en la política turística británica y llevando, en general, el foco de atención hacia los aspectos más novedosos o más interesantes con que cuenta el sistema de planificación territorial británico y de los que el jurista español puede extraer abundantes ideas.

Antonio Eduardo EMBID TELLO
Universidad Carlos III de Madrid

CARLÓN RUIZ, Matilde: *El servicio universal de telecomunicaciones*, Ed. Thomson-Civitas, 2007, 348 págs.

Hace ya quince años que la Comunidad Europea apostó decididamente por la liberalización de las telecomunicaciones. En España, tras una década de sucesivas reformas para diseñar un marco legal progresivamente liberalizado por el impulso comunitario, las telecomunicaciones se han convertido en un verdadero banco de pruebas en la aplicación de técnicas jurídicas que pretenden conciliar la dialéctica del mercado y la competencia, de un lado, con el interés general y el servicio público, de otro. Un sector de referencia y un observatorio privilegiado desde el que inducir y expandir esas nuevas técnicas jurídicas a otros sectores.

Lo que antaño era un servicio público reservado y monopolístico es hoy un mercado concurrencial al que, sin embargo, los intereses públicos en presencia siguen imprimiendo un intenso carácter regulado que hace de las telecomunicaciones «servicios de interés económico general». Esta categoría, alumbrada por el Derecho comunitario europeo, ha desplazado la técnica tradicional del servicio público en los grandes servicios en red y los sectores retenidos por una suerte de «recreación» del mercado que pretende equilibrar la tensión entre el interés público y los intereses privados que se concitan en este tipo de actividades económicas. Equilibrio que implica reconocer rasgos de *esencialidad* en estas prestaciones respecto de las necesidades de

los ciudadanos y que se traduce, principalmente, en un conjunto de limitaciones y de obligaciones para los operadores, entre las que destacan la prestación de «obligaciones de servicio público» y la garantía de un «servicio universal». Con esta última fórmula se pretende cubrir las carencias del mercado para prestar servicios que se consideran esenciales para todos los ciudadanos y que, por ello, no pueden depender del juego de la oferta y la demanda ni del ánimo de lucro. El servicio universal, como la obligación de servicio público más importante de todas, representa el estándar comunitario en el acceso a un conjunto de prestaciones básicas previamente definidas, con una calidad suficiente, ofertado en todo el territorio a un precio razonable y a todos los usuarios, con independencia de cuál sea el operador que contraten y de cuáles las circunstancias geográficas y económicas en las que se desarrolla la oferta.

El tema no puede tener mayor interés ni mayor importancia, calificativos plenamente trasladables a este libro de Matilde CARLÓN, especialista reconocida en la materia, que analiza en profundidad los tres interrogantes capitales que plantea el servicio universal como obligación de servicio público en el ámbito de las telecomunicaciones: *qué* se garantiza, *quién* ha de hacerlo, *cuánto* cuesta y, por consiguiente, cómo se financia.

El *qué* alude al contenido, actual o potencial, del servicio universal; a la delimitación de su ámbito de garantía, en suma. Actualmente, la legislación de telecomunicaciones señala dentro del mismo cuatro prestaciones: el acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija, la prestación del servicio de guías telefónicas y del correspondiente servicio de información sobre su contenido, una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, y una especial atención a los discapacitados y a los usuarios con necesidades especiales. Estas prestaciones universales se modulan con elementos asociados a la calidad de las mismas (al *cómo* han de prestarse): fundamentalmente a su calidad y a su mutabilidad, dado el sentido esencialmente evolutivo o adaptativo del concepto de servicio universal. En estas obligaciones se materializan los principios de accesibilidad y de asequibilidad que están —como