

novedosa plantea el autor. Puede ocurrir que la realización de actos urbanísticos, ya sea en oposición, ya sea de acuerdo con las propias determinaciones del planeamiento, pueda constituir una vulneración del art. 18 CE (derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio) en aquellos supuestos que un ciudadano soporte de forma desmesurada ruidos, malos olores, humos, procedentes de una actividad que se desarrolle de acuerdo o en desacuerdo con las previsiones del plan. Ese planteamiento abre, como apunta el autor, a que en relación con el planeamiento puedan utilizarse las vías especiales para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de las personas. Tal afirmación se realiza en base a la importante Sentencia, comentada en el presente libro, de 9 diciembre 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que condenó al Estado español por haber vulnerado el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 18 CE) al no haber puesto fin a la contaminación con humos, olores y ruidos sufridos en la casa de la recurrente, procedentes de una estación depuradora de residuos de curtidos construida sin licencia urbanística.

Otro tema tratado en el presente trabajo es el análisis de las relaciones entre los distintos planes urbanísticos y la aplicación del principio de jerarquía normativa con la debida flexibilización cuando nos encontramos ante planes especiales, flexibilización sometida a una serie de reglas que, con respaldo en la jurisprudencia, el Dr. TRAYTER nos expone.

De notable importancia resulta el estudio del arbitraje como medio alternativo de control de aquellos conflictos que surjan en el ejercicio de actividades típicamente convencionales, es decir, controversias relacionadas fundamentalmente con los avatares de convenios urbanísticos suscritos entre la Administración y los particulares. Se realiza un estudio de la aplicación del arbitraje en el Derecho urbanístico, analizándose el procedimiento arbitral y las ventajas de su utilización, sin olvidar las limitaciones derivadas de la propia institución que se contrae a materias que sean disponibles para las partes. En esta línea, el arbitraje encuentra una pacífica aplicación en el

cumplimiento o interpretación de los convenios urbanísticos, que el autor aborda de forma novedosa, definiendo diversos tipos de convenios (atípicos, expropiatorios, de urbanismo concertado, realizados exclusivamente con motivo y ejecución del planeamiento...) y la relación de éstos con el planeamiento urbanístico, así como el alcance de los poderes de los árbitros en las controversias.

Finalmente, se concluye la obra con una referencia de la cuidadosa selección de las principales resoluciones judiciales relevantes para el control del planeamiento, con cita de la bibliografía utilizada.

En definitiva, la obra de Juan Manuel TRAYTER constituye una monografía esencial en el tratamiento del control del planeamiento urbanístico, abordándose varias cuestiones de relevancia que hasta la fecha poco interés habían despertado en la doctrina. El rigor científico de la monografía desvela las importantes consecuencias prácticas que en la realidad tienen los medios de control como supervisores del *ius variandi* en el Derecho urbanístico, lo que convierte el presente trabajo en un elemento esencial para conocer todos los entresijos de la fiscalización de los planes.

Santiago FÉLIZ RAMOS

VV.AA.: *Annuaire Européen d'Administration Publique*, vol. XIX, Centre de Recherches Administratives, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 1997.

I

Más de veinte años de existencia y alrededor de once mil cuatrocientas páginas de reflexiones y propuestas individualizan al equipo de trabajo reunido bajo los auspicios del Centro de Investigaciones Administrativas de Aix-Marseille y, particularmente, a sus obras, los *Anuarios Europeos de Administración Pública*.

Con este comentario no se quiere sino acercar al lector a las líneas directrices

que vertebran y condicionan el contenido del *Anuario* correspondiente a 1996. El primer paso hacia la consecución de tal finalidad, paso que se nos antoja imprescindible en esta ocasión, se condensa en una breve alusión a la estructura de la obra. Esta se divide en dos partes claramente diferenciadas: en la primera parte se incluyen un elenco de escritos sobre la relación entre la Administración y el medio ambiente en diferentes países europeos, cuya redacción ha corrido a cargo de prestigiosos especialistas (1); en la segunda parte se recogen las crónicas administrativas de un buen número de naciones de la Europa occidental, no necesariamente coincidentes con las anteriores, elaboradas igualmente por conocidos administrativistas (2). En ambos casos se añaden unos apuntes sobre la evolución y avances acontecidos en el Derecho comunitario (3). Conviene puntualizar que las observaciones

que siguen a continuación van a versar única y exclusivamente sobre la primera parte del *Anuario*, aquella cuyo hilo conductor se circunscribe a las relaciones entre el aparato administrativo y el ambiente que nos envuelve.

II

Dejando a un lado las mutaciones del tratamiento político y jurídico del Derecho Ambiental en los ordenamientos jurídicos objeto de crítica y situándonos en la regulación actual, uno de los primeros elementos de debate que se desprende de la mayor parte de los artículos incluidos en el *Anuario* es el que se circunscribe al concepto de medio ambiente y a la calificación de la posición jurídica que ocupa el ciudadano frente al mismo.

La lectura confirma, por un lado, que no contamos con una definición común y unívoca del medio ambiente ni en una escala de Derecho comparado ni tampoco a nivel interno. En los artículos del *Anuario* se denuncia la falta de unidad de criterio en su definición como resultado de las discrepancias entre las propias definiciones legales de un mismo orden jurídico. Y, por otro, la discusión existente sobre la unidad o diversidad del medio ambiente como objeto de protección jurídica. Igualmente, aparece como aspecto irresoluto e indeterminado el alcance de dicha protección: los comentarios de varios autores aluden a la interpretación de cláusulas como la de la Constitución belga, española o noruega; todo ello en relación con otros derechos reconocidos asimismo constitucionalmente, como el de propiedad o libertad de empresa, cuyo ejercicio puede generar zonas de fricción, e incluso incompatibilidad absoluta, con el respeto ambiental. Sin olvidar tampoco que las medidas adoptadas para fomentar la conservación y mejora del medio ambiente no deben adulterar el libre desarrollo del mercado comunitario.

Respecto al segundo bloque de cuestiones, cabe decir que el grado de protección del medio ambiente posee en la mayoría de los ordenamientos jurídicos analizados un nivel constitucional. No

(1) Los trabajos y sus respectivos autores son los siguientes: J.-M. PONTIER, «Introduction»; H. SIEDENTOPF, «Administration et environnement en Allemagne»; F. HAUMONT, «Administration et environnement en Belgique»; P. BON, «Administration et environnement en Espagne»; J.-L. LAURENT, «Administration et environnement en France»; S. BALL, «Administration et environnement en Grande-Bretagne»; P. PAVLOPOULOS, «Administration et environnement en Grèce»; S. CASSESE, «Administration et environnement en Italie»; S. BEISSEL-MERTEN, «Administration et environnement au Luxembourg»; E. SMITH, «Administration et environnement en Norvège»; W. KONIJNENBELT, «Administration et environnement aux Pays-Bas»; J. LETOWSKI, «Administration et environnement en Pologne»; F. DELPÉREE, «Rapport de synthèse», y J. GUASCH, «Résumés».

(2) H. SCHÄFFER y S. BACHMANN, «Autriche»; F. DELPÉREE, «Belgique»; P. BON y P. CAMBOT, «Espagne»; J. FRAYSSINET, M. REYDELLET y J. GUASCH, «France»; T. FORTSAKIS, «Grèce»; G. D'AURIA y L. TORCHIA, «Italie»; J. GUASCH, «Luxembourg»; A. HELLMAN, «Pays-Bas», y B. KNAPP, N. HAUSMANN y C. CHAPPUIS, «Suisse».

(3) S. PÉREZ, «Administration et environnement dans les Communautés Européennes», y J. RIDEAU, «Actualités institutionnelles de l'Union et des Communautés Européennes».

obstante, esa primera información no resulta suficiente para poder concretar la naturaleza jurídica de tales proclamações. Los artículos doctrinales del *Anuario* de 1996 nos permiten avanzar en ese propósito.

Sin perjuicio de las matizaciones que caracterizan a cada sistema jurídico, en buena parte de ellos se califica al medio ambiente como un objetivo constitucional que actúa como principio informador y condicionante de la actuación del legislador, de la Administración y también de los Tribunales. En todo caso, la disparidad condiciona el debate doctrinal puesto que mientras que autores como KONJENBELT, en relación al ordenamiento holandés, o SMITH, respecto al sistema noruego, afirman que se trata de declaraciones de principios más que de normas jurídicas creadoras de derechos y obligaciones, con valor en parte proclamatorio, en parte jurídico, otros como PAVLOPOULOS, centrándose en el artículo 24 de la Constitución griega, se decantan por una triple naturaleza de derecho individual, de derecho social y de derecho político. Obviamente, esta discusión no es baladí puesto que tiene una repercusión directa sobre la legitimación para acudir a los Tribunales en defensa de un medio ambiente adecuado, sano o salubre. Así como en la mayoría de ordenamientos se avanza en la ampliación de la legitimación a través de su reconocimiento por los Tribunales a asociaciones ecologistas, en tanto en cuanto portadoras de un interés colectivo, en los menos, como el griego, la legitimación para actuar en vía contencioso-administrativa la tiene toda persona física o jurídica que acredite un interés. Concepto de interés que ha sido interpretado de forma muy amplia por el Consejo de Estado heleno, equiparándose prácticamente al régimen de la acción popular.

III

El segundo eje sobre el que gira el contenido de los artículos del *Anuario* es el de los principios del Derecho Ambiental. En este ámbito concreto no pueden comentarse grandes innovaciones porque

la dirección seguida en los ordenamientos jurídicos analizados ha sido la de adoptar, básicamente, los principios previstos en el Derecho comunitario. En todo caso, entre las informaciones que el texto suministra al lector merecen ser destacadas, a nuestro juicio, dos muy determinadas: en primer lugar, el particular desacuerdo británico respecto a la aplicación de los principios de Derecho Ambiental comunitarios. En una reciente sentencia, la Corte británica rechaza aplicar el principio de prevención como parte del Derecho británico. A su parecer, el artículo 130 R del *Tratado de la CEE* expone únicamente un principio general en el que debe basarse la política ambiental de la CEE, pero no impone obligación inmediata alguna a los gobiernos de los Estados miembros; en segundo lugar, el énfasis que recae en el principio de cooperación como principio que debe encauzar la mayor participación posible de las fuerzas sociales y económicas en la toma de decisiones y aplicación de las políticas en materia ambiental.

IV

La distribución competencial sobre el título medio ambiente y las estructuras organizativas diseñadas para la ejecución de esas competencias serían los dos nuevos planos que dotarían de sustantividad propia a un tercer epígrafe en este escaño comentario sobre el *Anuario*.

Con las precauciones a las que obliga el querer abordar una dialéctica absolutamente influenciada y condicionada por las connotaciones de cada ordenamiento jurídico, puede asegurarse que existe una tendencia hacia la descentralización competencial en los asuntos relacionados con la protección ambiental y hacia la ruptura, por tanto, con el protagonismo estatal precedente. Si bien es cierto, no obstante, que tal proceso ha obtenido logros significativos a nivel autonómico o regional pero adolece todavía de importantes carencias en lo que al escalón local se refiere. CASSESE y FONDERICO recurren a la jurisprudencia italiana para reseñar la necesidad de equilibrar las tendencias contrarias existentes y resolver los casos concretos aplicando el prin-

cipio de cooperación leal entre todas las colectividades territoriales.

De forma paralela al aumento de la intervención pública en el medio ambiente ha crecido el aparato institucional destinado principalmente a la gestión del entorno. El mantenimiento de sectores destacados de la protección ambiental dentro del elenco de competencias de otros ministerios se plantea como problema a resolver. En el *Anuario* se describen las estructuras organizativas básicas de los países analizados, teniendo especial interés la voluntad mostrada en algún artículo de potenciar a órganos, de carácter consultivo o con poder de decisión, integrados por los grupos o colectividades involucrados en el asunto medioambiental que se plantee.

V

Una de las partes troncales del *Anuario* son, sin lugar a dudas, las observaciones que los articulistas formulan sobre los instrumentos jurídicos de intervención administrativa en el medio ambiente. En contra de lo que podría parecer, las divergencias aparecen en su desarrollo concreto pero no en la modalidad de intervención a la que representan.

La planificación ambiental es un método de intervención esencial y preponderante en el Derecho comparado europeo. La gestión racional del medio ambiente requiere una previsión global de la ordenación del espacio y una ubicación coherente y ambientalmente aceptable de las actividades que quieran ejercerse en una determinada zona. Se arbitran dos tipos de planes diversos y complementarios. En un primer grupo se incluyen los planes de ordenación del territorio. En un segundo grupo, los planes específicamente ambientales, que pueden ser, a su vez, generales o dedicados a un sector ambiental individualizado. Además, se prevé su sometimiento a una declaración de impacto ambiental que legitime su aplicación práctica.

El empuje de la planificación ambiental ha desplazado a las técnicas tradicionales de policía administrativa de su tratamiento privilegiado como centro jurídico de toda política de protección del

medio ambiente, pero eso no significa que se las haya arrinconado o marginado. Bien al contrario, la autorización previa faculta a la autoridad administrativa para comprobar si la actividad concreta que quiere ponerse en marcha respeta los imperativos normativos y resulta compatible con lo dispuesto en los planes vigentes. Junto a esa finalidad preventiva, la autorización, como instrumento dotado de una gran flexibilidad, otorga a la Administración la posibilidad de introducir los condicionantes necesarios para garantizar la inocuidad de la actividad y la potestad de alterarlos, una vez ya aprobada, si así lo estima oportuno y siempre que se haga en aras de la protección ambiental. En cuanto a su régimen jurídico, la integración de las autorizaciones ambientales que deba obtener el titular de la actividad y la simplificación de procedimientos son dos de los aspectos centrales. En esa misma línea, se arbitran diferentes procedimientos según el riesgo ambiental que presente la actividad que se desea iniciar. A mayor riesgo, más intensa será la intervención administrativa. En el lado opuesto, la actividad que acredite una potencial incidencia en el medio ambiente mínima podrá quedar sometida a una simple comunicación a la Administración. Finalmente, en el *Anuario* se pone de manifiesto el arraigo en el Derecho europeo de una serie de instituciones jurídicas que se agrupan bajo la denominación de «medios informales», y entre las que sobresalen los acuerdos voluntarios. Los acuerdos voluntarios, entendidos generalmente como compromisos de un sector industrial para la reducción de sus emisiones contaminantes por debajo de las permitidas legalmente, gozan de cierta tradición en algunos países de nuestro entorno y empieza a recurrirse a ellos en España. Muy a nuestro pesar, en esta parte de la obra predomina el contenido descriptivo y, al margen de la predisposición de HAUMONT a negar su calificación como contratos, se encuentran pocas alusiones de carácter analítico.

VI

Justo después de los apartados destinados al análisis de los ordenamientos

BIBLIOGRAFIA

jurídicos nacionales, el *Anuario* contiene un extenso artículo de Sophie PÉREZ sobre la relación entre Administración, el medio ambiente y las Comunidades Europeas.

A un primer punto, más conocido, referente al desarrollo político y jurídico de la protección ambiental comunitaria le siguen unas interesantes observaciones sobre el papel de las instituciones comunitarias en la aplicación de este título competencial. En la segunda parte de su exposición, la autora describe los instrumentos jurídicos y económicos puestos a disposición de las instituciones comunitarias para actuar en esta materia.

VII

En la introducción se incluía entre las virtudes del *Anuario* la de aportar nuevas pistas para, poco a poco, descubrimiento a descubrimiento, ir perfilando las nuevas etapas del desarrollo del Derecho Ambiental. Ahora que esta recen-

sión toca a su fin, hay que dar el salto de lo que es a lo que debería ser. Para ello, haciendo nuestras las palabras de CASSESE y FONDERICO, y de modo esquemático, señalaríamos como líneas de evolución las siguientes: *a)* Racionalización de la legislación sobre el medio ambiente; *b)* Reorganización y redistribución competencial de la Administración del medio ambiente; *c)* Simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos; *d)* Acentuación de la participación y la información de los ciudadanos y fomento de los mecanismos voluntarios y de mercado.

En definitiva, como bien apunta DELPÉREÉ, «*l'environnement est l'un des enjeux majeurs auxquels sont confrontés aujourd'hui nos administrations et, pour tout dire, nos sociétés*». Todo lo que ayude a allanar el camino, bienvenido sea.

David SANZ PÉREZ
Departamento de
Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona